

AMBRA UNIVERSITY
SCHOOL OF LEGAL STUDIES
MASTER OF SCIENCE IN LEGAL STUDIES
MASTER'S THESIS

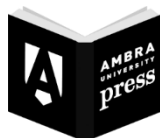
MARCELO SOUZA ROCHA

**INTEGRIDADE E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO
DE CASO BASEADO NOS RISCOS DAS ATIVIDADES DE
PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO, SELEÇÃO
DO FORNECEDOR E GESTÃO DE CONTRATOS**

ORLANDO, FL

2022





Copyright 2022 © by
Marcelo Souza Rocha.
All rights reserved.

Publisher: Ambra University Press.
First edition: April 2022 (Revision 1.0a)

Author: Marcelo Souza Rocha

Title: Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos.

Type of publication: Master's Thesis

Program: Master of Science in Legal Studies

Institution: Ambra University (Orlando, FL).

Date of public defense: April 25, 2022.

E-book format: PDF

ISBN: 978-1-952514-32-6 (e-book – PDF)

Ambra is a trademark of Ambra Education, Inc. registered in the U.S. Patent and Trademark Office.

Ambra University Press is a division of Ambra Education, Inc.

Orlando, FL, USA

<https://thesis.ambra.education> • <https://press.ambra.education/> • <https://www.ambra.education/>



Copyright License

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International
(CC BY-NC-ND 4.0)



Citation APA

Rocha, M. S. (2022). *Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos*. (ISBN No. 978-1-952514-32-6) [Master's thesis, Ambra University]. <https://thesis.ambra.education>

Citation ABNT

ROCHA, Marcelo Souza. **Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos..** 2022. Dissertação (Mestrado em ciências jurídicas) - School of Legal Studies, Ambra University, Orlando, Flórida, 2022.

The translation below is for convenience only. In case of any conflict, English text in the previous page prevails.

A tradução abaixo é somente por conveniência. Em caso de quaisquer conflitos, o texto em inglês da página anterior prevalece.

Copyright 2022© por

Marcelo Souza Rocha.

Todos os direitos reservados.

Editora: Ambra University Press

Primeira edição: abril de 2022 (Revisão 1.0a)

Autor: Marcelo Souza Rocha

Título: Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos.

Tipo de publicação: Dissertação de mestrado

Programa: Master of Science in Legal Studies

Instituição: Ambra University (Orlando, FL).

Data da defesa pública: 25 de abril de 2022



Formato e-book: PDF

ISBN: 978-1-952514-32-6 (e-book – PDF)

Ambra é uma marca da Ambra Education, Inc. registrada no U.S. Patent and Trademark Office.

Ambra University Press é uma divisão da Ambra Education, Inc.

Orlando, FL, EUA

<https://thesis.ambra.education> • <https://press.ambra.education/> • <https://www.ambra.education/>

Licença de Copyright

(https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR)

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)



Citação APA

Rocha, M. S. (2022). *Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos*. (ISBN No. 978-1-952514-32-6) [Master's thesis, Ambra University]. <https://thesis.ambra.education>

Citação ABNT

ROCHA, Marcelo Souza. **Integridade e contratações públicas: um estudo de caso baseado nos riscos das atividades de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos..** 2022. Dissertação (Mestrado em ciências jurídicas) - School of Legal Studies, Ambra University, Orlando, Flórida, 2022.

MARCELO SOUZA ROCHA

**INTEGRIDADE E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO BASEADO NOS RISCOS DAS
ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO,
SELEÇÃO DO FORNECEDOR E GESTÃO DE CONTRATOS.**

Master's thesis approved by the evaluation board below as one of the requirements towards the Master of Science in Legal Studies degree by the School of Legal Studies at Ambra University.

Dissertação de mestrado aprovada pela banca de avaliação abaixo como um dos requisitos para a obtenção do título de Master of Science in Legal Studies da School of Legal Studies da Ambra University.

Date of the defense: April 25, 2022

Data da defesa: 25 de abril de 2022.

Evaluation board:

Banca avaliadora:

abril 25, 2022 | 4:12 PM PDT

DocuSigned by:

Dalton Tria Cusciano

15BDB76D41266402...

Prof. Dr. Dalton Tria Cusciano

abril 25, 2022 | 4:12 PM PDT

DocuSigned by:

[Signature]

ABEED40E36BE43B...

Prof. Dr. Robinson Fernandes

abril 25, 2022 | 4:13 PM PDT

DocuSigned by:

Ederson Garin Porto

975A3F240497448...

Prof. Dr. Ederson Garin Porto

abril 25, 2022 | 4:13 PM PDT

DocuSigned by:

[Signature]

4CE14FE5DF6A4A5...

Prof. Dr. Edilberto Carlos Pontes Lima

Orlando, Florida
Abril de 2022

“Toda pesquisa de ciência é precedida pela prece.”

– Malba Tahan (O Homem que calculava)

AGRADECIMENTOS

Deus Onipotente, criador do céu e da terra, agradeço-Te pela constante presença em todos os aspectos de minha vida, pelas Tuas bênçãos ao longo do meu caminho e por me conduzirdes pelas estreitas vielas que percorrem aqueles que, por Ti, foram eleitos. Agradeço-Te pela paciência, companheirismo e brandura que destes à minha querida esposa Ana Cristina, pela mansidão e equilíbrio que cumulares aos meus amados filhos e netos; virtudes cardeais que me ajudaram a combater em mais este bom combate. Pai Santo, bendigo-Te por acolher, em teus braços, meu pai Holando (em memória) e pela bênção a quem chamo de Marta, minha mãe; ambos, com a Tua soberana orientação, conseguiram repassar-me os valores que receberam de Ti. Agradeço-Te, ainda, pela simplicidade e pelo saber do meu orientador, Professor Dalton, que, ao longo de toda a pesquisa, não mediu esforços para me conduzir no caminho da ciência e do conhecimento, com sugestões e soluções. Todos eles e tantos outros que, de algum modo, foram ferramentas em Tuas mãos, eu reconheço, ó Deus, serviram-me de sustentáculo e, sem eles, eu não poderia dedicar esta obra a Ti.

RESUMO

Tornou-se um grande desafio para o agente público conduzir as compras e as contratações públicas. Além da complexidade própria da atividade, a maior dificuldade encontrada tem sido manter-se de acordo com as regras e princípios aplicáveis, especialmente, porque o arcabouço jurídico brasileiro inclui sanções administrativas, civis e penais não apenas para a figura do licitante, como também para o agente público. Um dos principais mecanismos de governança adotado como incentivo pelos órgãos de controle é a sintetização dessa malha normativa em um programa de *compliance* público que, para ser efetivo, deve ser construído com base nos riscos do processo de compras e contratações. O objetivo desta pesquisa, portanto, é a compreensão de como a integração do processo de gestão de riscos com o processo de gestão do *compliance* pode contribuir na prevenção e detecção de irregularidades e atos ilícitos durante as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos, constituintes de um metaprocessos de contratação pública. O estudo percorreu uma fundamentação teórica para contextualizar os principais conceitos envolvidos no objeto em estudo; o aporte teórico também ocupou-se das diferenças e semelhanças entre o programa de *compliance* e o programa de integridade, discorreu sobre a importância do gerenciamento de riscos para as atividades da contratação pública, incluindo o controle interno, como forma de tratamento dos eventos de risco e dissertou acerca da estrutura de um programa de integridade que seja baseada em riscos. Em seguida, aprofundou-se em um estudo de caso realizado no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, utilizando as diretrizes da norma NBR ISO 31000:2018, algumas técnicas recomendadas pela norma NBR IEC 31010:2021 e as contribuições extraídas do documento Riscos e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União. Nota-se que a consequência da avaliação de riscos é o estabelecimento dos controles e procedimentos internos fundamentais para que um programa de *compliance* seja capaz de promover um ambiente íntegro e confiável nas contratações.

Palavras-chaves: Compliance; integridade; licitação; contratações públicas; riscos; controle internos.

ABSTRACT

The government procurement has been a great challenge for the public agent. In addition to the inherent complexity of the activity, the greatest difficulty encountered has been to maintain compliance with the applicable rules and principles, especially since the Brazilian legal framework includes administrative, civil and criminal sanctions not only for the bidder, but also for the public agent. One of the main governance mechanisms that has been encouraged by the control bodies is the syntheses of this regulatory framework in a public compliance program that, to be effective, must be built on the basis of the risks of the government procurement. The objective of this scientific study is to understand how the integration of the risk management process with the compliance management process can contribute to the prevention and detection of irregularities and illegal acts during the planning, supplier selection and management of contracts, constituting a government procurement. The study covered a theoretical foundation that contextualized the main concepts involved in the object under study; the theory also dealt with the differences and similarities between the compliance program and the integrity program, discussed the importance of risk management for public contracting activities, including internal control as a way of dealing with risk events and treated about structure of an integrity program that is risk-based. Then, it delved into a case study carried out at the Federal District Fire Department using the guidelines of the NBR ISO 31000:2018 standard, some techniques recommended by the NBR IEC 31010:2021 standard and the contributions extracted from the document Risks and Controls in the Acquisitions of the federal external control agency. The research argued that the consequence of risk assessment is the establishment of fundamental internal controls and procedures for a compliance program to be able to promote an honest and reliable environment in government procurement.

Keywords: Compliance; integrity; government procurement; public contracts; risks; internal controls.

SUMÁRIO

1.	INTEGRIDADE E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO BASEADO NOS RISCOS DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO, SELEÇÃO DO FORNECEDOR E GESTÃO DE CONTRATOS.....	8
1.1.	Justificativa	11
1.2.	Objetivos, Problema e Hipótese	13
1.3.	Metodologia	13
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1.	Compras Governamentais	15
2.1.1.	<i>Conceito</i>	15
2.1.2.	<i>Diferença entre Procedimento e Processo</i>	16
2.2.	As Contratações Públicas: Noções Elementares	17
2.3.	Metaprocesso de Contratação	19
2.4.	Contratação Direta: Hipóteses de Afastamento do Processo Licitatório	20
2.5.	Programa de Compliance ou Programa de Integridade: Diferenças e Semelhanças	22
2.6.	Programa de Integridade nas Contratações Públicas	28
2.7.	Gerenciamento de Riscos das Atividades de Contratações.....	31
2.7.1.	Conceituação de Risco	33
2.7.2.	Hierarquia de Riscos e o Modelo da Três Linhas	35
2.7.3.	O Que é Gerenciamento de Riscos?.....	37
2.7.4.	É Necessário Gerenciar Riscos nas Contratações?	39
2.7.5.	Abordagem Comportamental na Gestão de Riscos.....	42
2.8.	O Controle Interno Enquanto Ferramenta Estratégica para a Integridade	46
2.9.	Estrutura do Programa de Integridade de Acordo com os Riscos	48
2.9.1.	<i>Pilares do Programa de Integridade</i>	49
2.9.2.	<i>Estrutura e Processo de Gestão de Riscos</i>	51
2.9.2.1.	Liderança e Comprometimento.....	54
2.9.2.2.	Definição de Escopo e Integração.....	54
2.9.2.3.	Concepção.....	55
2.9.2.4.	Implementação.....	56
2.9.2.5.	Monitoramento e Controle.....	59
2.9.2.6.	Melhoria Contínua.....	60
2.9.3.	<i>Consolidação e Documentação das Regras e Instrumentos</i>	61
3.	ESTUDO DE CASO.....	62
3.1.	Breves anotações sobre o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.....	62

3.1.1.	Natureza jurídica do CBMDF	62
3.1.2.	Objetivos estratégicos e contextos externos e internos do CBMDF	64
3.2.	Base de Dados: Documento Risco e Controles nas Aquisições do TCU	65
3.3.	Premissas do estudo de caso	69
3.4.	Referentes Metodológicos.....	72
4.	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	75
4.1.	Resultados quantitativos	76
4.2.	Análise qualitativa	78
4.3.	Utilização da criticidade para a melhoria dos controles.....	90
5.	CONCLUSÃO.....	93
	REFERÊNCIAS.....	99
	Lista de Tabelas.....	105
	Lista de Figuras.....	106
	Apêndice A.....	107
	Apêndice B.....	116
	Apêndice C.....	126

1. INTEGRIDADE E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO BASEADO NOS RISCOS DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO, SELEÇÃO DO FORNECEDOR E GESTÃO DE CONTRATOS

A presença de um funcionalismo público ineficiente e corrupto, no Brasil, não é nova. Podem ser citados como exemplos a nomeação de um corrupto condenado como primeiro ouvidor-geral do Brasil, em 1548; a denúncia do Padre Antônio Veira ao vice-rei sobre a ocorrência de corrupção dos agentes da Coroa Portuguesa, em 1641; ou, ainda, a doação da melhor casa da cidade como um “presente” de um traficante de escravos a Dom João, ao desembarcar no Rio de Janeiro em 1808 (Zenkner, 2019).

Do mesmo modo, apesar de diversas normas que se referem a instrumentos de integridade também não serem novas¹, esse tema tem merecido muito destaque no Direito brasileiro nos últimos anos, “motivada não apenas pela rejeição à corrupção instalada em todos os níveis de governo, mas também pelo impacto da má gestão pública e pelo uso irresponsável dos recursos públicos” (Zenkner, 2019, p. 64). Isso culminou na publicação da Lei nº 12.846/2013 e de seu Decreto regulamentador em 2015.

Essa lei, apelidada de “Lei Anticorrupção”, assumiu o protagonismo para afastar a sensação de impunidade diante da corrupção, recebendo uma importância tal que não ficou restrita apenas a um pequeno grupo de empresas. As pressões sociais internas e externas passaram a exigir condutas transparentes, éticas e probas de todo o mercado e da Administração Pública.

Desde logo, é importante registrar um recorte em relação à área temática do *compliance* a qual se volta este estudo. Como se verá adiante, é comum o entendimento atribuído ao termo segundo a ideia de seguir mecanismos voltados ao cumprimento de normas, regulamentos, políticas e diretrizes estabelecidas para as finalidades e para as atividades da organização. Trata-se de uma pluralidade temática, demonstrando que o *compliance* pode atuar em diversos campos de estudos, como no trabalhista, no tributário, no fiscal, no ambiental, na lavagem de dinheiro, na anticorrupção, nas micro e pequenas empresas, dentre tantos outros.

O presente trabalho, no entanto, estará focado em um *compliance* que atua prevenindo e detectando não apenas práticas ilícitas, mas também irregularidades, especificamente no campo das contratações públicas brasileiras. Logo, não se confunde com o *compliance* anticorrupção ou antissuborno, pois não estará limitado apenas aos atos lesivos à administração

¹ Silveira & Saad-Diniz (2016) anotam que, em 1998, a Lei nº 9.613/1998 já dispunha acerca da lavagem de dinheiro, sendo a primeira legislação brasileira a se referir à necessidade de agentes públicos apresentarem programas de integridade.

pública tipificados no artigo 5º da Lei nº 12.546/2013, mas também se ocupa com irregularidades que não se constituem em práticas ilícitas, isto é, aqueles comportamentos indesejados não intencionais decorrentes, por exemplo, de treinamento ou controles ineficazes, incompreensão de procedimentos, desgaste da cultura ou mero descuido (COSO ERM, 2020, p. 35).

Assim como ocorre em outros países, a exemplo dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, ou mesmo impulsionados por organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre outros, a sociedade brasileira contemporânea movimenta-se no sentido de exigir uma gestão pública íntegra. Desse movimento, emerge o *compliance* para o setor público, atraindo ganhos para todas as iniciativas na Administração Pública, com destaque para a proteção do erário ao prevenir riscos operacionais, garantir o cumprimento da legislação, a transparência e o atendimento aos princípios da Administração Pública.

Outro registro que merece ser destacado neste momento, que também será aprofundado mais adiante, é que, uma vez que não há um consenso na concepção acerca dos termos “*compliance*” e “integridade” e levando em conta que suas aplicações práticas na administração pública aproxima seus conceitos, a pesquisa adotará o mesmo conceito para ambos os termos.

Nesse cenário, deve-se considerar que o funcionamento do Estado é afiançado pelo Direito Administrativo que assegura determinada autonomia decisória aos agentes públicos – o chamado poder discricionário – e, não raro, afeta negativamente as contratações governamentais. Apesar dessa discricionariedade não ser necessariamente maléfica, em alguns casos, ela contribui para a ocorrência de atos ilícitos, como desvios de verbas, fraudes ou outras irregularidades.

Esta pesquisa se coloca em sintonia com todo esse movimento que busca uma gestão pública íntegra. Propõe-se, contudo, um olhar mais amplo e afastado dos modismos, indo para além de diversas obras que, apesar de enfatizarem aspectos relevantes do *compliance*, apresentam-no de forma genérica.

Nesse cenário, o propósito buscado neste estudo é compreender a estruturação de um processo de avaliação de riscos que, voltado a orientar o órgão da administração pública na implementação, aplicação e atualização de um programa de *compliance*, possa qualificá-lo para assegurar práticas e controles internos impulsionadores de ambientes íntegros e confiáveis para as contratações públicas.

A pesquisa, no entanto, não tem a pretensão de esgotar o tema e, desde já, reconhece ser possível estruturar outros modelos de gerenciamento e controle igualmente hábeis. Com

esses eixos, este trabalho está organizado em cinco capítulos seguidos das referências e apêndices.

No capítulo introdutório, é contextualizado o programa de *compliance* em sua origem, como mecanismo de enfrentamento a corrupção, e sua aplicação no âmbito do setor público brasileiro, cenário no qual o “*compliance*” se confunde com “integridade”. A justificativa que motiva a escolha do tema é seguida de delimitações que apresentam os objetivos, o problema e a metodologia utilizada na investigação dos dados e na busca pelos resultados.

O segundo capítulo é mais denso e apresenta a fundamentação teórica utilizada na formação do raciocínio que foi desenvolvido nesta análise. Trata-se de um capítulo mais descritivo para onde foram carreados entendimentos doutrinários, conceitos e os principais fundamentos sobre as compras governamentais, os processos de contratação, as diferenças e semelhanças entre programa de integridade e programa de *compliance*, o processo de gerenciamento de riscos nas contratações públicas, a importância do controle interno e uma estrutura do programa de integridade baseado em riscos.

No terceiro capítulo, são discorridos os elementos que serviram de base para o estudo de caso. Nesse ponto, o trabalho contextualiza a Corporação de Bombeiros do Distrito Federal, evidencia que a base de dados se ancora no documento Risco e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União (TCU) e ainda discorre acerca das premissas utilizadas e dos referenciais metodológicos que serviram como trilha para esta pesquisa.

Os resultados do estudo de caso são apresentados no quarto capítulo com o registro dos dados apurados na aplicação dos questionários que compõem os Apêndices A, B e C. Na prática, foi realizada uma análise dos principais eventos de riscos presentes no processo de contratação da Corporação em estudo, seguindo-se da apresentação e tratamento dos dados com a análise e discussão dos resultados em suas formas quantitativa e qualitativa, considerando seus pontos de contato com o programa de *compliance*.

Por fim, o quinto e último capítulo discorre sobre as conclusões e considerações decorrentes das bases teóricas dos autores, dos manuais e das normas pesquisadas, cotejando-as com os dados e resultados examinados no estudo de caso. São realizadas algumas contribuições que podem ser aplicadas quando se procura assegurar maior efetividade para um programa de *compliance* voltado para mitigar a ocorrência de ilícitos ou irregularidades, intencionais ou não intencionais, buscando fortalecer a atuação dos agentes públicos com decisões seguras que observam as boas práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União.

1.1. Justificativa

Os Estados Unidos e o Reino Unido já exigem que as instituições, as quais com eles se relacionam, adotem regras de *compliance*, estando sujeitas à legislação anticorrupção, como é exemplo a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), nos EUA, e o *UK Bribery Act*, no Reino Unido.

Juntamente com o recrudescimento estadunidense contra a corrupção, diversos instrumentos despontaram na cena internacional de combate a esse ato ilícito, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida); e o Acordo Geral de Compras Governamentais da OMC. Cada um deles concluiu, a seu tempo, que somente organizações transparentes e baseadas em boas práticas terão espaço no mercado atual.

O Brasil não se afastou dessa realidade e já está adotando boas práticas de governança com avanços no processo de combate a fraudes no meio empresarial. Como aqueles países, este também possui legislação com potencial de causar mudanças nas políticas internas do meio corporativo, como é o caso da Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013.

Um fato que não pode ser esquecido é a existência de enorme volume do erário aplicado pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios no que se refere às compras públicas. Isso faz com que elas sejam colocadas como um mecanismo para a prática de políticas públicas, em que a utilização de recursos públicos exige uma elevada quantidade de processos licitatórios, aumentando os riscos de não conformidades com normas e princípios, inclusive de natureza ética.

A escolha do tema em questão justifica-se porque não são recentes as iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da governança pública – quase sempre capitaneadas pela União, por meio de normas infralegais – mas quase nenhuma ação é especificamente voltada para a integridade nas contratações dos órgãos públicos.

Mesmo no âmbito da literatura especializada, as principais ideias ainda estão sendo discutidas e aperfeiçoadas, mas, geralmente, trata-se do problema considerando a necessidade de integridade apenas da parte que deseja fazer uma contratação com o poder público. As poucas iniciativas que tratam da integridade do poder contratante são decorrentes de ações de fiscalização dos órgãos de controle, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Mais recentemente, em função das boas práticas

recomendadas por esses órgãos, o Brasil editou a Nova Lei Geral de Licitações, Lei 14.133/2021, com parcas disposições que remetem a normas infralegais a regulamentação da implementação de práticas “que promovam relações íntegras e confiáveis” nas contratações públicas (Art. 169, §1º).

Várias diretrizes e metodologias têm sido utilizadas por diversos profissionais para indicar, de modo mais prático, o que deve constar nos programas de integridade das organizações privadas, como, por exemplo, o *framework Enterprise Risk Management 2020* do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO ERM, 2020) ou nas Normas Brasileiras (NBR) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), como a NBR ISO 19600, 37001 e 37301; metodologias essas também aplicáveis às instituições públicas. Assim, como os parâmetros dispostos no Decreto nº 8.420/2015, com poucas variações, as iniciativas apresentam os elementos ou “pilares” para um programa de integridade eficaz; todas elas, contudo, têm em comum o apoio na análise riscos.

Essa evidência é que fundamenta a escolha do objeto deste estudo. Em outras palavras, a premência para identificar uma estrutura capaz de apontar como implementar um programa de integridade voltado para as contratações dos órgãos e entidades da administração pública, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações voltadas à prevenção, à detecção de fraudes e atos de corrupção (Decreto nº 9.203/2017) e entre outros.

A contribuição desta pesquisa mostra-se relevante por meio da escolha do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal como objeto do estudo de caso. Além da facilidade na obtenção dos dados, tendo em vista o pesquisador ser egresso da instituição, essa Corporação possui características *sui generis*, pois se trata de um órgão da administração pública do Distrito Federal que é mantido e organizado pela União e, nessa medida, deve atender as normas gerais, as normas da União e as normas do Distrito Federal – ente também *sui generis* que possui características de estado e de município. Acredita-se, portanto, que os resultados da pesquisa poderão produzir generalizações para todos os entes.

A presente pesquisa mostra-se oportuna, atual e com aplicação prática no âmbito da Administração Pública, tendo o potencial para contribuir na identificação de uma estrutura de um programa de integridade específico para o processo de contratação pública, elaborado com base num processo de gerenciamento de riscos para, assim, produzir resultados mais vantajosos para esse tipo de contratação.

1.2. Objetivos, Problema e Hipótese

Esta pesquisa tem por objetivo analisar o processo de gestão de riscos relativos às fases de planejamento da contratação pública, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos. Tal análise dá-se a partir de contribuições do TCU, de modo a compreender como sua integração com o processo de gestão do *compliance* contribui na promoção de um ambiente íntegro e confiável nas contratações públicas.

O principal problema desta pesquisa, portanto, é investigar uma possível resposta ao seguinte questionamento: como a integração do processo de gestão dos riscos com o programa de *compliance* pode contribuir no desenvolvimento de mecanismos e procedimentos internos para coibir práticas ilegais ou irregulares nos processos de contratações públicas?

Um fator importante para qualquer programa de *compliance* é a adequação de sua estrutura para assegurar maior capacidade de prevenir e detectar irregularidades ou ilegalidades; nesse ponto, não se pode olvidar que tanto a gestão de *compliance* como a gestão de riscos constituem-se em princípios de boa governança da organização, servindo-lhe como instrumento e apoio. Assim, a hipótese central desta pesquisa, colocada sob um ponto de vista prevencionista, é que o processo de avaliação dos eventos de riscos mais prováveis de ocorrer durante as contratações públicas tem a capacidade de qualificar a estruturação de um programa de *compliance* a partir da identificação de políticas, diretrizes, mecanismos e procedimentos internos de integridade a serem fomentados na organização.

1.3. Metodologia

A compreensão dos controles internos e dos riscos nas aquisições já identificados pelo TCU, inclusive frente as novas regras dispostas na Lei nº 14.133/2021, serve como arcabouço de boas práticas e como um marco, a partir do qual se busca refletir sobre a forma com que um processo estruturado de gestão de riscos pode identificar possíveis impactos nos objetivos das contratações públicas e se um tratamento adicional de riscos é requerido antes da tomada de decisão por parte do gestor público.

Para tanto, a utilização de técnicas sistemáticas para a avaliação de riscos e a análise de sua capacidade de detectar ou sanar riscos de integridade nas fases, etapas e tarefas dos procedimentos internos de contratações do CBMDF busca identificar questões fundamentais como: quais os modos de falha potenciais podem acontecer? Qual a probabilidade de ocorrência futura? Quais os efeitos das falhas? Existem controles implantados capazes de

mitigar a consequência do risco ou que reduzam a probabilidade de ocorrência? O nível de risco requer tratamento adicional?

O método da pesquisa é a realização de um estudo de caso junto à Corporação de Bombeiros da Capital Federal. Como recorte e fonte do estudo, são consideradas as atividades relacionadas ao metaprocesso das contratações públicas realizadas ao longo do exercício financeiro de 2021. O objeto de estudo é o metaprocesso proposto pelo TCU, assim entendido como os atos praticados no âmbito das contratações, desde a fase da especificação das demandas internas da corporação até as atividades de execução dos contratos.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se as diretrizes da norma ABNT NBR ISO 31000:2018 com uma perspectiva semiquantitativa – também conhecida como método quali-quantitativo – “baseada na opinião de especialistas, pode ser suficiente e eficaz” (TCU, 2018, p. 26). Além disso, a adequada compreensão dos dados demanda a aplicação da técnica da Análise de Modos, Efeitos e Criticidade de Falha - FMECA (do inglês *Failure Mode, Effects and Criticality Analysis*), de que trata a norma ABNT NBR IEC 31010:2021, considerando como fatores a identificação dos riscos, a análise deles e a sua avaliação, assim como os controles detectivos existentes e a sua capacidade de mitigar os riscos. Na análise dos dados, determinou-se o nível de risco ou o Nível de Prioridade de Risco (NPR).

Como estratégia para reduzir as interferências das avaliações subjetivas, a utilização dos registros anteriores dos riscos identificados pelo TCU como sendo comuns a todos os procedimentos licitatórios faz-se relevante. A escolha da base de dados do TCU é um adequado paradigma, porque suas decisões relativas à aplicação de normas gerais de licitação devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (TCU, Súmula 222).

Como referência, tem-se o Acórdão nº 1321/2014 – TCU – plenário que divulgou o documento denominado “Riscos e Controles nas Aquisições” (RCA) mediante publicação no endereço eletrônico <http://www.tcu.gov.br/selog>, com acesso pelo menu “Riscos e Controles nas Aquisições”. O Documento RCA registra os riscos com descrição da causa, evento e respectiva consequência, além de possíveis controles internos para mitigá-los ao longo das fases, etapas e tarefas do metaprocesso de contratação.

A eficácia de um programa de integridade específico para os processos de contratação no âmbito da Administração Pública é tema pouco explorado e com informações escassas. Diante desse contexto, o estudo de caso será alicerçado por uma fundamentação teórica elaborada com base em livros e artigos científicos (Gil, 2002, p. 44) para aprimorar ideias e descobrir intuições capazes de sugerir modificação de conceitos aplicados ao poder público,

algumas vezes com base em ideias utilizadas na iniciativa privada.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Compras Governamentais

É incontestável a importância do poder das contratações públicas para a economia e para o ordenamento jurídico nacional. Jacoby Fernandes (2017, p. 22) aponta a estimativa de que as compras governamentais movimentam, anualmente, cerca de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Essa estimativa é reforçada em estudo sobre as compras públicas brasileiras elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), das Nações Unidas, no qual se afirma que “a OCDE estima que 12% do PIB e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membros estão relacionados a compras públicas” (IPEA, 2021, p. 12).

2.1.1. Conceito

Para compreender este tema é necessário, antes de tudo, ter uma visão integral, motivo pelo qual uma metodologia que a pedagogia recomenda é a prévia exposição de um conceito para, então, passar para seu detalhamento.

Numa definição que diz o essencial em poucas palavras, as compras governamentais podem ser conceituadas como “aquisições de bens e serviços, levadas a cabo por entidades do setor público de um país, em suas diferentes esferas” (IPEA, 2021. p. 08). Fixado esse conceito para fins desta dissertação, por se tratar de um tema muito caro à Administração Pública, é indispensável apreciar as compras governamentais em seu aspecto dinâmico, considerando estudos e recorrentes discussões entre vários autores e estudiosos no Brasil.

De um modo mais preciso e didático, alguns autores do Direito Administrativo brasileiro conceituaram o termo “licitação” utilizado na Constituição como o “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” (Carvalho Filho, 2016. p. 246.). Já Di Pietro (2019) conceitua a licitação como

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (p. 755.)

Com pequena diferença conceitual, mas materialmente semelhante, Bandeira de Mello (2013) descreve a licitação como sendo

um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em como elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travadas isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (p. 532)

Em estudo comparado das licitações no Brasil e na Espanha, Alencar (2020) considera a função regulatória da licitação para conceituá-la como

o processo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas em lei com vistas a selecionar, com base em critérios objetivos e impessoais, a proposta mais vantajosa para a celebração de contrato, os quais não se fundamentam apenas em critérios monetários, mas também em finalidades extraeconômicas como o desenvolvimento sustentável, a defesa do meio ambiente, o fomento à contratação de microempresas, entre outros. (p. 28)

Desses variados conceitos, dentre tantos existentes na doutrina, é possível identificar uma ideia comum: a presença de uma sucessão de atos cujo objetivo imediato é selecionar a proposta mais vantajosa para o órgão em um ambiente competitivo e em igualdade de condições. Outro objetivo decorrente desse primeiro é atender a uma demanda almejada pelo órgão ou entidade, necessária para cumprir um objetivo social ou uma política pública.

2.1.2. Diferença entre Procedimento e Processo

Dos conceitos, sobressaem a condução de atos sequenciais, preparatórios e integrados por determinados fatos administrativos, conteúdos ínsitos aos conceitos de procedimento e de processo que merecem ser estudados.

Vários doutrinadores, a exemplo de Victor Amorim, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Jacoby Fernandes e Adilson de Abreu Dallari; caracterizaram a licitação como um procedimento. Havendo, contudo, outros mais preocupados com o aspecto técnico-conceitual moderno, mas sem conflito aparente, que prescrevem ser a licitação um processo, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho.

A Nova Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, cuidou de adotar o aspecto técnico-conceitual de processo para as compras públicas, não apenas mediante licitação, mas também pela contratação direta, pois “permite que as pessoas integrantes realizem suas próprias escolhas e possam, de alguma forma, ainda que, sempre com respeito a

lei, influenciar outras pessoas ou partes” (Santana, 2020, p. 49). Servem de exemplos os termos usados nos Capítulos I e VIII do Título II desse novo marco legal das licitações brasileiras.

Em termos gerais, no entanto, o Estado Brasileiro, tratou de estabelecer normas gerais para regular as compras governamentais, definindo a forma como os órgãos e entidades adjudicam contratos a terceiros para o fornecimento de bens e serviços. Significa dizer que, independentemente dos termos utilizados, ao final, existe uma decisão por parte da Administração que deve ser precedida de uma sequência ordenada de atos administrativos praticados por representantes do Estado (agentes públicos), podendo ser reunidos em, pelo menos, três fases: instrução, decisão e execução. Cada fase com procedimentos próprios.

2.2. As Contratações Públicas: Noções Elementares

No Brasil, as compras governamentais, também chamadas de licitações ou de contratações públicas, são reguladas a partir de norma constitucional que estabelece a obrigação de as obras, serviços, compras e alienações serem contratados mediante processo de licitação pública em toda a administração direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI), salvo os casos especificados na legislação.

Justen Filho (2005, p. 11) explica que, apesar de, no Brasil, a licitação ser obrigatória, “imposta por diversos diplomas legislativos, ao longo do tempo”, o Direito Comparado mostra que, em muitos países, não foi adotada sistemática similar, sendo comum que a realização de licitação seja atribuída “à escolha discricionária da Administração Pública”. De fato, com o fenômeno da globalização dos mercados, observa-se relevante atuação da OMC, inclusive com instrumentos como o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) fomentando a uniformização da legislação de concorrências em mais de 40 mercados de compras governamentais em todo o mundo, com normas justas e transparentes para o mercado comprador e fornecedor.

Em termos gerais, o Brasil adota uma lei – a Lei Geral de Licitações e Contratos – para estabelecer a forma e os mecanismos que devem ser utilizados pelas instituições públicas para contratar terceiros, visando o fornecimento de bens e serviços. Daí o porquê de poder chamar-se genericamente as atividades relacionadas com as contratações públicas de “direito dos contratos públicos” ou de “regime geral de contratos públicos”.

Esse é um ponto importante para este trabalho, como se verá à frente. A preocupação é analisar as ocorrências específicas decorrentes do processo de contratação pública denominado

genericamente de “licitação” para, a partir delas, aplicar uma metodologia baseada no processo de gerenciamento de riscos e estruturar um programa de integridade.

Para uma aplicação prática e abrangente, convém que a avaliação dos riscos recaia sobre as ocorrências relacionadas com a aplicação do processo de contratação definido em norma geral de licitações. Existe, no entanto, verdadeiros desacordos doutrinários acerca de quais regras, em matéria de contratação pública, são “normas gerais” e, por conseguinte, as demais seriam as “normas específicas”.

Sem pretender adentrar em discussões doutrinárias que exorbitam a delimitação do tema desta dissertação e, apenas para fins didáticos, será utilizado o entendimento de Moreira Neto (1988) que, depois de amplo levantamento da doutrina nacional e estrangeira sobre o tema, sintetizou os elementos essenciais das normas gerais:

1.º - São declarações *principiológicas* - não se identificando com os princípios *tout court* ou as normas-princípios que possam contê-los.

2.º - São declarações que cabem ser *editadas pela União*, no uso de sua competência concorrente limitada.

3.º - São declarações que estabelecem *diretrizes nacionais* sobre certos assuntos - enumerados constitucionalmente.

4.º - São declarações que deverão ser *respeitadas pelos Estados-Membros* na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes - bem como pelos Municípios, quando na relação de competência limitada com a União ou, nas previsões constitucionais estaduais, com o Estado-Membro a que pertença.

5.º - São declarações que, uma vez detalhadas, podem ser aplicadas *indireta e imediatamente* às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. (pp. 127-162)

Em consequência, Moreira Neto (1988) ainda apresenta estes “corolários de possível utilidade exegetica”:

1º - A União está limitada à edição de diretrizes nacionais que se dirigem precipuamente aos legisladores estaduais, *para os quais são cogentes, direta e imediatamente eficazes*.

2º - As *normas específicas baixadas pela União juntamente com as normas gerais ou os aspectos específicos por acaso nestas contidas*, não têm aplicação aos Estados-Membros, considerando-se normas particularizantes federais, dirigidas ao Governo Federal.

3º - Inexistindo, e enquanto inexistir, legislação estadual *específica*, tanto as diretrizes nacionais contidas nas normas gerais quanto sua pormenorização federal se aplicam subsidiariamente, direta e imediatamente às relações concretas nelas previstas.

4º - *Inexistindo normas gerais da União versativas sobre qualquer assunto ou aspecto que deva ser legislado pela modalidade de competência concorrente limitada*, o Estado-Membro poderá legislar amplamente a respeito, prevalecendo sua legislação até que sobrevenham diretrizes nacionais que com ela sejam incompatíveis.

5º - A norma específica estadual que regular, direta e imediatamente, uma relação ou situação jurídica concretamente configurada *afasta a aplicação de norma federal coincidente*, salvo se contrariar, diretrizes principiológicas de norma geral, na 3ª hipótese acima.

6º - Em razão de sua inafastável característica nacional, *não será norma geral* a que dispuser sobre organização, servidores e bens dos Estados ou Municípios, mas, em consequência, simples norma inconstitucional. (pp. 127-162)

Significa dizer, nas palavras do Ministro Carlos Veloso - em seu voto na ADI nº 927-3/RS, acompanhando Alice Gonzalez Borges -, que “não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurido o assunto de que tratam”.

Em tema de licitações e contratos, no Brasil, a Constituição Federal fixou competência exclusiva para a União expedir normas gerais e os demais entes subnacionais expedirão normas específicas. Nesse prisma, para o presente trabalho, serão consideradas as normas gerais por serem estas “de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante” (Justen Filho, 2005, p. 13).

2.3. Metaprocesso de Contratação

Para cumprir seus objetivos imediatos e mediatos, os procedimentos das contratações públicas devem ser planejados, decididos e executados dentro dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, as normas estabelecidas na Lei Geral de Licitações e nas diretrizes e objetivos do processo licitatório.

Segundo o Arrowsmith (2011, pp. 3-58), citado pelo IPEA (2021),

o processo de compras governamentais é composto de três fases: i) decisão do gestor público de quando e quais bens e serviços precisam ser adquiridos – trata-se da etapa em que é feito o planejamento das compras; ii) realização do processo licitatório, a partir do qual será definido fornecedor do bem ou serviço demandado; e iii) gestão do contrato para assegurar que os objetivos da aquisição sejam alcançados. (p. 08)

O Tribunal de Contas da União, a seu turno, assumindo a contratação como um processo de trabalho (Acórdão nº 2471/2008-TCU-Plenário), consignou que o processo de contratação é formado pela definição de etapas ou atividades, com fluxo, insumos de cada etapa e respectivos produtos gerados em cada uma delas. “Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia” (TCU, 2008).

Assim, com pequena variação, as mesmas fases apontadas pelo IPEA são definidas pelo

TCU como sendo um “metaprocesso para aquisições públicas”, igualmente composto por três fases assim descritas no Acórdão nº 2622/2015-TCU-Plenário:

199.1. Planejamento da contratação, que recebe como insumo uma necessidade de negócio, e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação;

199.2. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e

199.3. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação. (TCU, 2015)

Esse foi o mote utilizado pela equipe técnica do TCU nos debates para a reformulação da Lei Geral de Licitações quando ainda tramitava no Senado Federal no ano de 2013, dado que “envolve abordar as contratações nas organizações como processo de trabalho”. De todo modo, no entanto, o fim último de um processo de compras governamentais é gerar uma contratação pública, um contrato administrativo.

2.4. Contratação Direta: Hipóteses de Afastamento do Processo Licitatório

Ao dispor sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública contratar obras, serviços e bens mediante a realização de processo licitatório, a Constituição Federal permitiu que, em situações excepcionais, definidos em lei, a contratação se desenvolva sem esse procedimento. São as contratações diretas, regulamentadas no Título II, Capítulo II da Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133/2021 – outrora a Lei nº 8.666/1993, a qual também já dispunha sobre diversas hipóteses de contratações direta. Assim, segundo mandamento insculpido no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, “a regra no Brasil é que as contratações sejam precedidas de licitação. Somente à lei é permitido abrir exceções” (Jacoby Fernandes, 2016, p. 148).

A contratação direta costumava ser dividida entre licitação dispensada, dispensável e inexigível. Apesar dessa divisão ter vantagens uma vez que existem consequências diferentes quanto ao uso de cada hipótese, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 não faz mais sentido essa tripla distinção, na medida em que o legislador optou por situar a licitação dispensável e inexigível em capítulo específico, o Capítulo VIII do Título II, intitulado “Da Contratação Direta”, enquanto às hipóteses de licitação dispensada, restrita pela doutrina aos casos de alienação, o legislador atribuiu-lhe o Capítulo IX do Título II, denominado “Das Alienações”.

Jacoby Fernandes (2016, p. 148) explica que a principal diferença entre a licitação dispensada e as hipóteses de licitação dispensável (também conhecidas por dispensas de

licitação), estabelecidas na Lei Geral de Licitações, “repousa no sujeito ativo que promove a alienação”. Na licitação dispensada figura como sujeito ativo a Administração, que tem o interesse de ceder parte do seu patrimônio, vender bens ou prestar serviços; já nas hipóteses elencadas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, na qual é dispensável a licitação, como regra, a Administração é a parte compradora ou tomadora dos serviços.

Já em relação à distinção entre os casos de contratação direta, Jacoby Fernandes (2016) discorre que, no caso em que a licitação é dispensável,

o legislador procedeu ao minucioso exame e confronto entre os princípios fundamentais agasalhados pela Constituição Federal e o princípio da licitação, estabelecendo previamente, em *numerus clausus*, as hipóteses em que o Administrador está autorizado a promover a contratação direta. (Jacoby Fernandes, 2016, p. 465)

A taxatividade não permite que as hipóteses relacionadas pelo legislador sejam ampliadas pelo administrador. Os casos de licitação dispensável estão limitados às hipóteses expressamente relacionadas no art. 75 da Lei Geral de Licitações, consideradas mais convenientes ao interesse público.

Quanto à inexigibilidade de licitação, Jacoby Fernandes acompanha o Acórdão nº 2096/2004 – Plenário do TCU para ensinar que

a inexigibilidade tratou do reconhecimento de que era inviável a competição entre ofertantes, seja porque só um fornecedor ou prestador de serviços possuía a aptidão para atender ao interesse público, seja porque fazia face às peculiaridades no objeto contratual pretendido pela Administração. (Jacoby Fernandes, 2016, p. 466)

Assim é que, no caso da inexigibilidade de licitação, o legislador pátrio não tinha como antever as possíveis, mas imprevisíveis, situações e, portanto, destacou as cinco principais hipóteses, de modo exemplificativo, cabendo ao gestor reconhecer a inviabilidade de competição diante do caso concreto.

Questão relevante diz respeito à obrigação ou faculdade de a Administração realizar licitação quando a Lei estabelecer que o caso é configurado como uma das hipóteses de licitação dispensável. A esse respeito, acompanha-se o entendimento de Jacoby Fernandes (2016, p. 157) ao considerar que, mesmo havendo doutrina favorável à obrigatoriedade da promoção da licitação, sempre que houver viabilidade de competição, “não parece, *data venia*, ser essa a melhor exegese”.

De fato, a promoção do certame licitatório não é a única forma de assegurar o cumprimento de princípios como a isonomia ou a impessoalidade. Não seria razoável admitir que, ao definir hipóteses em que a licitação seria dispensável, o legislador teria olvidado de uma ponderação razoável entre todos os princípios consignados na Constituição Federal para,

a partir daí, afastar a via licitatória.

Quando o legislador estabeleceu a possibilidade de contratação direta, em princípio, reconheceu que era viável a competição, caso contrário, teria elencado como inexigibilidade – mas o administrador teria autorização para a não realização do certame, visando ao atendimento de outros princípios tutelados pela Constituição Federal.

O que não se admite é que, existindo vários competidores, o agente administrativo proceda à contratação direta, com ofensa ao princípio da impessoalidade ou afrontando a isonomia que deve nortear a ação do administrador público no tratamento aos cidadãos. Daí, porém, sustentar que nos casos de dispensa de licitação, se for viável a competição, esta é sempre obrigatória, vai uma distância muito grande (Jacoby Fernandes. 2016, p. 157).

De fato, como se verá adiante, quando esta dissertação tratar do *compliance* público, deve-se interpretar a Constituição Federal de 1988 “com base no momento constitucional em que ela se encontra, isto é, o constitucionalismo contemporâneo”, sob pena de, ignorando-o assemelhar-se-á a “determinar a confecção de uma vestimenta nova cujo modelo foi sucesso em décadas passadas” (Carneiro & Nepomuceno, 2020, p. 38). Logo, as contratações públicas, incluindo as hipóteses de contratação direta, não devem mais ser abordadas com o discurso da simples observância de uma legalidade positivista, mas à luz da boa governança organizacional sob o manto da Constituição de 1988. Essa boa governança é materializada pelo gestor público ao decidir-se pela promoção da licitação ou da sua dispensa quando a lei assim o permitir, estando a Administração

obrigada a promovê-la quando o critério de escolha do fornecedor ou executante não puder ser demonstrado sem ofensa ao princípio da moralidade e da impessoalidade. É esse estreito limite que paira entre o atendimento de todos os requisitos estabelecidos em cada uma das hipóteses de dispensa e a prevalência do dever de licitar. (Jacoby Fernandes, 2016, p. 466)

De qualquer modo, o legislador cuidou de inserir na Lei nº 14.133/2021 procedimentos formais que devem ser observados pelo gestor público, mesmo na condução de uma contratação direta. É no dizer de Hanoff e Nielsen (2020, p. 130), acompanhando Fernanda Marinela, a contratação direta “não é sinônimo de contratação informal, não podendo a Administração contratar quem quiser, sem as devidas formalidades, o que é denominado procedimento de justificação”, atualmente previsto no art. 72 da Lei nº 14.133/ 2021.

2.5. Programa de Compliance ou Programa de Integridade: Diferenças e Semelhanças

Desde o final do século XX e início do século XXI, o Direito tem se deparado com a necessidade de se adaptar, conformando-se com rápidas e relevantes inovações da sociedade

que acabam demandando uma maior dinâmica na atualização da linguagem normativa. Esse fenômeno reflete-se no âmbito da Administração Pública levando o Estado a estabelecer uma administração gerencial em detrimento de um sistema burocrático e hierarquizado, sem a qual haveria maior dificuldade em alcançar eficiência, produtividade e participação popular na administração das políticas públicas.

São ecos das palavras de Bobbio para quem, a natureza funcional do Direito superou sua simples conformação estrutural, onde o ordenamento jurídico do Estado agora se volta para uma prestação de direitos através da sua intervenção direta na economia e na sociedade.

É nesse contexto que assim se posiciona Mesquita (2019):

É bem verdade que na atual conjuntura, a manutenção do sistema positivista de normas rígidas impostas de forma hierarquizada e estática em um processo de mera adequação normativa, sem se reconhecer a dinamicidade dos diversos sistemas jurídicos concomitantemente vigentes, sem se admitir um sistema horizontal de redes, vai de encontro com todos os preceitos regulatórios de equilíbrio concorrencial, planejamento, desenhos, implementações, perfil gerencial, resultado eficiente das políticas públicas e, portanto, precisa ser superado para uma melhor proposta regulatória destinada às políticas públicas, sobretudo através de programas normativos de integridade ou conformidade, na busca da efetiva realização dos direitos fundamentais em última análise. (p. 153)

Esse entendimento pode até surpreender aqueles afeitos ao positivismo centrado em Augusto Comte, Kelsen ou em Hart. O fato, no entanto, é que a maneira de se pensar o direito mudou; a sociedade passou a exigir uma compatibilização da segurança jurídica com o próprio conceito de justiça, “ponto de busca incessante do pós-positivismo², sem o esquecimento” da segurança jurídica (Fernandes & Bicalho, 2011. p. 129).

Quando o Estado passa a ter como uma de suas funções administrativas o planejamento da economia por intermédio da regulação, no entanto, nasce uma preocupação com os limites e legitimação da normatização infralegal, dentro dos contornos dos conceitos de norma primária e norma secundária, no exercício dessa função administrativa de Estado. No campo das políticas públicas e práticas de serviços realizados pelo governo, as conformações legislativas ganham relevância com a introdução de conceitos de governança organizacional e *compliance*, sendo este último nosso objeto de estudo.

Surge aí um vocábulo que ainda não se encontra definido na lei nacional: *compliance*.

² O pós-positivismo e o constitucionalismo contemporâneo, ou neoconstitucionalismo, não se aproximam do objeto do presente estudo. Os termos são trazidos tão somente para demonstrar as peculiaridades da conformação de um sistema normativo que combina regras e princípios, todavia, não será necessário sondar suas várias correntes para não perder o foco no objeto de estudo proposto. Para aprofundar mais nesse campo filosófico e hermenêutico, ver Alexy, R. (1993), in *Teoria de los derechos fundamentales*; Streck, L. (2002), in *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*; Canotilho, J. G. (1999), in *Direito constitucional e teoria da constituição*; Ávila, H. (2019), in *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*; dentre outros.

Mas, para este trabalho, merece ser reservado um espaço para lhe aproveitar o entendimento adequado, visto que um sentido comum, resultante da linguagem vulgar, pode sacrificar a irremediável precisão desejada na medida em que “avultam os obstáculos quando os dispositivos foram transplantados da legislação de um povo para a de outro, ou quando se trata de frases traduzidas para o vernáculo” (Maximiliano, 2011, p. 88).

Questão relevante, para tanto, é compreender o que é *compliance*. Para que não exista qualquer interpretação equivocada, extrai-se da Norma ABNT NBR ISO 37301:2021 o conceito estabelecido pela norma internacional de mesmo número e que define o *compliance* como o “atendimento a todas as obrigações de *compliance* da organização”. A Norma ABNT NBR ISO 19600:2014 apresenta o mesmo conceito, mas acrescenta:

NOTA BRASILEIRA: O entendimento comumente disseminado para o termo *compliance* é de que se trata do conjunto de mecanismos tendentes ao cumprimento de normas legais e regulamentares, políticas e diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da organização. O *compliance* visa a prevenir, detectar e sanar todo e qualquer desvio ou não cumprimento que ocorra. (ABNT, 2014)

Pela sua origem na língua germânica, não é raro o legislador ou mesmo o expositor do Direito procurar facilitar a compreensão do vocábulo *compliance* na acepção da “conformidade” em face do verbo *to comply*, que significa “agir de acordo com uma regra”. Nesse aspecto, um programa de *compliance* mostra-se em consonância com as normas ISO na medida em que é definido como um conjunto de procedimentos para o cumprimento de normas gerais; um atendimento conforme as exigências de regras normativas, os princípios à ética e às políticas de cada negócio. Ou seja, é uma política interna, responsável por garantir o cumprimento de todas as regulamentações externas, além das regras internas da própria empresa que “sugerem controle interno suficiente ou autoregulação” (Laufer, 2016, p. 15).

Alguns autores, a exemplo de Rodrigo Pironti, Mirela Ziliotto, Ana Flávia A. Pereira, Roberta Volpato e Clovis Bertolini, associam o vocábulo *compliance* à integridade “ante os grandes escândalos de corrupção que povoaram as mídias de todo o planeta, o mundo vivencia a era da integridade” (Nepomuceno e Carneiro. 2020, p. 34). No Brasil, os programas de integridade são estimulados ou possuem previsão legal com a edição de leis importantes – algumas influenciadas por leis estrangeiras como a FCPA e a UK Bribery Act –, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011; a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.853/2019; e, particularmente, a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, prevendo “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade” cujos parâmetros de avaliação foram estabelecidos pelo Decreto federal nº 8.420/2015.

Os programas de integridade, nesse ponto, seriam uma espécie de vertente do

compliance que se volta especialmente à implantação de medidas anticorrupção com o objetivo de combater fraudes, desvios e outros atos ilícitos, aproximando-se do chamado “*compliance* antissuborno” tratado pela Norma ABNT NBR ISO 37001:2017.

Uma reflexão merece ser feita no âmbito do direito empresarial. A autorregulação – termo utilizado por Laufer (2016, p. 15) que representa a possibilidade de instituições privadas editarem as próprias regras de integridade, auditoria, código de ética e de conduta e incentivo à denúncia de irregularidades – quando dissociada de “policiamento não determinante”, repercute como um ponto crítico no reconhecimento de que “o poder da autorregulação para garantir obediência às leis dependem da viabilidade de uma crível e legitimadora ameaça da lei criminal no plano de fundo regulatório” (Laufer, 2016, p. 15). É que uma não conformidade verificada dentro da empresa pode ter consequências jurídicas previstas no próprio programa de *compliance*, mas estarão relacionadas ao ambiente corporativo e amparadas, preliminarmente, pelo Direito Empresarial privado.

Avançando um pouco mais, anota-se relevante contribuição que se empresta para esta dissertação, segundo a compreensão do termo *compliance* no vernáculo brasileiro, como sendo “conformidade”. Seguindo esse entendimento, Mesquita (2019) conceitua os programas de *compliance* como “instrumentos normativos destinados a promover uma avaliação e seleção normativas”. Ainda quanto à definição de *compliance*, essa autora pontua que “não é menos verdade que ao nos referimos a *compliance* temos, em princípio, que ao mesmo tempo em que o termo não nos significa nada em concreto, acaba por nos trazer tudo intuitivamente” (Mesquita, 2019, p. 158-159).

Uma vez que, no Direito Privado, se usa mais dos vocábulos na acepção vulgar – no Direito Público é mais comum utilizar vocábulos em seu sentido técnico (Maximiliano, 2011) – o *compliance* remete intuitivamente aos programas normativos de integridade ou de conformidade. De qualquer modo, esses programas podem ser tratados como “a materialização sistêmica da função de conformidade através de normas jurídicas” estudados dentro de uma Teoria Jurídica da Regulação que abarque regras e princípios a ela inerentes, estabelecendo normas jurídicas de integridade ou conformidade formadoras dos programas de *compliance* (Mesquita, 2019, p. 159).

Como objeto deste estudo, no entanto, o *compliance* merece um olhar sob ângulo diferente, voltado para o ramo do Direito Público. É que, como visto, no âmbito de um programa de integridade criado internamente por uma pessoa jurídica de direito privado em situação de competitividade de mercado empresarial, mesmo que exista inobservância de normas jurídicas produzidas pelo Legislativo estatal, as consequências são muito diferentes dos

resultados de um programa de integridade implementado em um ente ou organização pública. A natureza jurídica de não conformidade observada no âmbito do Poder Público atrai consequências jurídicas reguladas predominantemente sob a égide do Direito Público.

Uma autorregulação do Poder Público, nomeada por Mesquita (2019) como sendo “*compliance* público ordenatório”, ordena as atividades institucionais para uma gestão transparente das funções da organização pública (e apenas nesse aspecto o *compliance* público se aproxima do *compliance* privado), buscando uma conformidade pública para o próprio funcionamento, voltada para as suas rotinas e seus procedimentos administrativos, decisórios ou não.

Mesquita (2019) ainda apresenta uma definição prévia para o *compliance* público, como sendo

o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social. (p. 162)

É possível perceber que existe muito campo aberto para ser estudado em relação ao estabelecimento de programas de integridade voltados para o *compliance* público, a depender do tema, da área ou da política pública, e que vão além do que é delimitado para esta dissertação. Acrescenta-se apenas mais um ponto que decorre do princípio da legalidade.

Já é antigo o ensinamento de Hely Lopes Meirelles ao defender que, diferentemente do particular, mesmo agindo em favor do interesse público, o administrador não possui liberdade para agir:

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (Meirelles, 2006, p. 88).

A doutrina do “fazer somente o que lei autoriza” deve ser atualizada sob o foco do *compliance* público para lhe assegurar nova conotação e alinhamento, notadamente diante do conceito recomendado pela OCDE (ca. 2017, p. 3) sobre Integridade Pública, para quem a “integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados

no setor público.”

Esse conceito que carrega em seu bojo não apenas as normas, mas também os *princípios*, revela o conteúdo predominantemente normativo dos programas de integridade, mas dentro do paradigma jusfilosófico constitucional apresentado por Fernandes e Bicalho (2011) que, acompanhando Dworkin, Robert Alexy e Zagrebelsky, conduz a um pós-positivismo “encarado como a concepção teórica do neoconstitucionalismo”³, que permite repensar alguns alicerces da teoria das normas jurídicas não limitada somente às leis, decisões judiciais e costumes, mas inclui a normatividade dos princípios jurídicos. Fernandes e Bicalho (2011) posicionam os princípios jurídicos no ordenamento jurídico ressaltando tratarem-se – assim como as regras – de espécies do gênero normas.

Assim, se os princípios também são dotados de normatividade, a doutrina do “dever fazer somente o que a lei autoriza” pelos administradores públicos merece ser equilibrada com uma adequada compreensão do *compliance* público ordenatório.

Numa visão constitucionalista, não mais existe “espaço para o discurso da simples observância da legalidade e do positivismo jurídico. Até porque um efetivo programa de integridade vai muito além da observância de normas jurídicas” (Carneiro & Nepomuceno, 2020, p. 36), como são exemplos as diretrizes dispostas nas normas da ABNT que não são vinculantes, mas sugerem boas práticas. Com esse mesmo raciocínio, ao reconhecer que a doutrina e as normas existentes ainda não pacificaram as definições para os termos “integridade” e “*compliance*” na Administração Pública, Miranda (2021, p. 36) entende que fica mais claro continuar utilizando o termo *compliance* “para o cumprimento de leis, normas e regulamentos” e adotar como “medidas (programa) de *compliance*” como sinônimo de programa de integridade.

Em que pese alguma similitude, um *compliance* bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement* eficaz enquadra-se no modelo institucionalista sugerido por Douglass North segundo o qual as instituições surgem para superar os custos de transação diante das incertezas (Gala, 2003). No modelo de North, essas instituições podem ser normas formais, em geral coagidas por um agente com poder sancionador, ou informais, como normas ou códigos de conduta concebidos pela própria sociedade.

Em razão disso, apesar da tradução literal do termo *compliance* com “conformidade”, e ainda que exista relativa divergência doutrinária e diferenças conceituais, medidas ou *programa de compliance* é adotado nesta dissertação como sinônimo de programas de

³ Vide comentários na nota de rodapé (1).

integridade enquanto instrumento normativo da função de conformidade (Mesquita, 2019).

2.6. Programa de Integridade nas Contratações Públicas

Considerar que apenas os particulares concorrem para a prática de atos lesivos contra a Administração Pública é conduta tecnicamente inocente. Não se pode olvidar que os agentes públicos também integram a relação negocial do Poder Público.

Do mesmo modo que a Lei Anticorrupção e o Código Penal Brasileiro auxiliam na repressão, prevenção e combate a condutas lesivas praticadas por sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, o Direito Administrativo também se ocupa em ditar as regras e os princípios que regem as condutas dos agentes públicos ao longo de todos os processos das contratações pública.

Há que se adotar postura diversa daquelas que o senso comum atribui à Administração Pública brasileira, qual seja, de que há uma “debilidade da cultura ética em suas estruturas organizacionais, sentida na tomada de decisões, muitas vezes desalinhadas da legalidade, moralidade, e supremacia do interesse público” (Hanoff & Nielsen, 2020, p. 140).

Tomando a premissa de que a função essencial de um programa de integridade é a prevenção – a detecção e a resposta complementam a tríade ínsita de um programa de efetivo –, ele pode ser comparado com o uso de máscara durante o período de pandemia do Covid-19 em que, para prevenir o contágio, não basta que apenas o portador do vírus use máscara; os seus também devem usar. No caso das contratações públicas, é indispensável que não apenas os parceiros de negócio que se relacionam com a Administração possuam seu programa de integridade, a Administração contratante também deve possuir o próprio programa.

É precisamente nesse ponto que emerge o programa de integridade para ocupar-se do comportamento diário das pessoas e do processo de tomada de decisões (Zenkner, 2019, p. 46), de modo a prevenir, detectar e responder às práticas sujeitas a interesses, muitas vezes, de cunho pessoal, financeiro e até político dos administradores públicos.

É ilusório acreditar que existe uma receita universal que internalize instrumentos e mecanismos infalíveis, capazes de eliminar o problema da corrupção. Mas, por outro lado, a completa inexistência de mecanismos certamente serve de incentivo para a manutenção do *status quo*, desassistindo os agentes públicos e privados no combate às práticas lesivas e fraudulentas. Ora, mesmo que sejam falíveis, os mecanismos implementados a partir de um programa de integridade podem incentivar uma mudança cultural local, além de auxiliar os agentes públicos na tomada de uma decisão acertada, capaz de interromper práticas de não

conformidades.

Nas contratações públicas, a Administração ainda se ressentida da ausência de ferramentas e mecanismos capazes de eliminar os desvios de conduta. Logo, o que se observa é a preocupação da sociedade e da Administração Pública em buscar ferramentas capazes de atuar de forma sistêmica, contribuindo para detectar, reduzir e punir condutas ilícitas e desestimular práticas de não conformidade com a boa governança.

Em certa medida, tal sistema já existe dentro da governança das contratações. No campo normativo das contratações públicas, o ordenamento jurídico nacional apresenta diversas normas que vedam práticas lesivas, começando pelos princípios constitucionais norteadores da atuação administrativa. O art. 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece vários princípios, dentre os quais, o princípio da moralidade, o qual se relaciona diretamente com a integridade na medida em que, pela moralidade, os agentes envolvidos nos processos de contratação pública devem agir de boa-fé, de forma leal, íntegra e ética.

Foi na direção dos princípios que apontou o Tribunal de Contas da União quando divulgou a Cartilha de Integridade nas Compras Públicas (2019), em cumprimento à Ação 03/2019 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), oportunidade em que se definiu a integridade, para o poder público, “como o conjunto de iniciativas e regras que mantêm a Administração Pública nos bons caminhos”. As iniciativas e regras foram tipificadas pelo TCU ao complementar aduzindo que a integridade pública estaria intrinsecamente ligada a preceitos éticos e morais que potencializam a adequada e imparcial entrega dos resultados esperados pela população.

Em âmbito infraconstitucional não é diferente. A Lei Federal nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, inaugurou expressa no âmbito das licitações o uso da integridade com “diretriz nas transações com partes relacionadas” (Castro & Ziliotto. 2019, p. 26). Assim também a nova Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133/2021, em seu artigo quinto estabelece diversos princípios que servem de fundamento para a integridade pública, como, por exemplo: a impessoalidade, a moralidade, a probidade administrativa, a transparência, a segregação de funções, a motivação e entre outros.

Para além dos princípios, essa nova Lei Geral de Licitações também inaugura, na legislação infraconstitucional, regras que estabelecem para o gestor público, em especial da alta administração do órgão ou entidade, uma responsabilidade efetiva pela governança das contratações, o que inclui a implementação de processos e estruturas, práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, “que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos” (arts. 11 e 169).

Percebe-se que o Estado Brasileiro tem tomado outra postura. Não aceitando mais que suas organizações sejam permeadas de uma frágil cultura ética, iniciou, por meio de seus entes, organizações, agentes públicos e a sociedade, uma busca para fortalecer procedimentos que moldem mudanças nos valores históricos, culturais e sociais, constituindo uma “sistemática formada por instrumentos distintos, incluindo a legislação” (Castro & Ziliotto, 2019, p. 27).

A implementação de mecanismos de integridade tem o potencial de atrair uma consequência transversal com efeito nas ações – ou inações – que costumam se apropriar das atividades do gestor estatal. É que, quando se trata das contratações públicas, em regra, cabe ao gestor provar a regularidade de suas condutas e, nesse ponto, emerge a pauta de discussões doutrinárias relacionadas com a atividade de controle, ocupando-se do fenômeno da dicotomia “prevenção *versus* sanção”.

Como dito anteriormente, o Direito Administrativo assegurou maior poder discricionário para os agentes públicos em suas decisões, podendo afetar as compras governamentais. Diante de incertezas e inseguranças jurídicas a que estão submetidos, não raro os gestores aceitam riscos e assumem a responsabilidade por decisões equivocadas; igualmente comum, no entanto, é o gestor quedar-se inerte diante da dúvida e deixar de praticar atos sob o argumento de não vir a responder futuramente a processo de responsabilização por atos irregulares ou faltosos – aquilo que se convencionou chamar de fenômeno do “apagão das canetas”.

Nesse cenário, a existência de um novo modelo de controle estatal, formatado a partir de mecanismos de integridade, tem, em si, relevante importância, tendo em vista guardar uma atuação preventiva, baseada na identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos de não conformidade; impulsiona-se, assim, uma maneira que leva à gradual redução da característica sancionatória do Estado e fortalece uma atuação mais prevencionista.

No âmbito das licitações e contratos administrativos, a prevenção pode ser extraída do mapeamento de riscos e elaboração de riscos nos contratos administrativos, sendo forte aliada no controle e monitoramento de práticas ilícitas e imorais, eis que permite averiguar se os atos públicos e privados estão de acordo com as suas finalidades legais e institucionais. Além disso, a prevenção é tipicamente extraída da mitigação e correção de atos fraudulentos ou práticas corruptas para que se evitem danos futuros ao erário e à própria sociedade que usufrui de grande parte dos objetos contratados pelo Poder Público. (Castro & Ziliotto, 2019, pp. 30-31)

Um *compliance* público ordenatório que busca a conformidade do próprio funcionamento das atividades relacionadas com as contratações públicas, voltada para as suas rotinas e seus procedimentos administrativos, decisórios ou não (Mesquita, 2019), permite assegurar ao gestor maior garantia jurídica na sua tomada de decisão. Ser-lhe-á possível

conhecer antecipadamente o conjunto das condições ou circunstâncias capazes de justificar a necessidade e a adequação da decisão prolatada, inclusive em face das possíveis alternativas diante dos riscos, corolário do que dispõe o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 194, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

2.7. Gerenciamento de Riscos das Atividades de Contratações

Na mitologia grega, o dom do *stókhos* – de tentar adivinhar, conjecturar ou dizer o futuro – foi dado ao profeta Tisérias por Zeus. Hoje, tanto tempo separados da Antiguidade, temos sistematizações que nos ajudam a compreender a natureza aleatória, tantas vezes imprevisível, de inúmeros fenômenos. Da teoria dos experimentos probabilísticos deriva o conhecimento da natureza do risco, a ideia de chance e probabilidade e a compreensão de sua expansão a praticamente todos os campos da atividade humana.

Malgrado o estudo da probabilidade tenha origem na procura de estratégias para jogos de azar, vários insights sobre a moderna administração do risco para a tomada de decisões foram desenvolvidos a partir da análise dos jogos ingênuos, não sendo necessário ser um apostador profissional ou mesmo um experiente investidor para perceber o que o jogo e o investimento revelam sobre o risco (Bernstein, 1997, p. 09).

O risco é intrínseco à toda atividade em que, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “a consciência do risco e a capacidade de administrá-lo, aliadas à disposição de correr riscos e de tomar decisões, são elementos-chave” (2007, p. 11); sua análise, portanto, faz-se importante e até onipresente em qualquer atividade humana, estando relacionada com várias áreas do conhecimento, dentre as quais, a tomada de decisão e gerenciamento de informação (Joia et al., 2013, p. 21), considerando-se os riscos percebidos pelo seu tomador e que estão associados ao que se pretende decidir.

Ocorre que para desenvolver a percepção de risco num ambiente econômico e social permeado por dúvida (Gala, 2003, p. 290), aquele que decide necessita de informações, nascendo dessa construção a complexidade em definir risco dissociado da “incerteza”. Portanto, antes de se apresentar uma definição de riscos, será feita a diferenciação entre risco e incerteza.

Joia et al. (2013, p. 25) apresentam uma importante contribuição, acompanhando Meyer, Loch e Pich, quando explicam que existem dois grupos de incertezas: aquelas identificáveis e mensuráveis, chamadas de variabilidade e incerteza prevista; e aquelas que são impossíveis de se identificar e de se medir, chamadas de incerteza imprevisível e de caos.

Apresentando uma Matriz das Incertezas (Figura 1), Joia et al. acrescenta que os riscos “são aquelas incertezas que são identificáveis, mensuráveis e relevantes para o contexto em que ocorrem” (2013, p. 21).

Figura 1 - Matriz das incertezas

Eventos Conhecidos		Eventos Desconhecidos	
(1) Incertezas prevista: Escopo do gerenciamento de riscos.		(2) Incerteza imprevista: Pode haver risco.	
(3) Variabilidade: Não necessitam ser tratadas pelo gerenciamento.		(4) Caos: Não necessitam ser tratadas pelo gerenciamento.	

Eventos
que podem
afetar

Eventos
que não podem
afetar

Fonte: adaptado de Joia et al. (2013, p. 27).

As “variabilidades” são pequenas influências incertas que exigem ações de contingências já previstas para o caminho crítico de um projeto e, portanto, não afetam o projeto como um todo. Para as “incertezas previstas”, por outro lado, apesar dos eventos serem identificáveis, não existem muitas informações e exige maior cuidado, pois afetam o projeto como um todo. No caso das “incertezas imprevistas”, como os eventos não podem ser identificáveis, não será possível estabelecer ações de contingências capazes de manter estáveis os objetivos e metas do projeto. Já o “caos” são eventos que afetam o resultado de tal modo que sequer podem chegar a ocorrer (Joia et al. 2013, p. 25-26).

O modelo do gerenciamento de riscos proposto por Joia et al. concentra-se no quadrante 1, podendo ser desprezados os quadrantes 3 e 4 “já que ambos não produzem consequências relevantes”. Já o quadrante 2 é desconsiderado na análise de riscos uma vez que são incertezas desconhecidas – porém com consequências relevantes.

Sejam incertezas previstas, sejam variabilidades, obtempera-se que, mesmo o quadrante 3 tratando de eventos para os quais se espera já existir planos de contingências capazes de tratar eventuais intercorrências, o que interessa é a utilidade do conceito de incerteza para o estudo dos riscos. Ao impedir o conhecimento de todo o rol de possibilidades de escolha de forma *ex ante*, a incerteza faz com que os agentes sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões (Gala, 2003, p. 287), tornando necessário que, tanto as incertezas previstas como as variabilidades, no mínimo, sejam monitoradas pelo gerenciamento de riscos.

2.7.1. Conceituação de Risco

Compreendida a diferenciação entre risco e incerteza, é possível avançar para uma definição de risco. Para tanto, o conhecimento sobre a matriz das incertezas (ver Figura 1) mostra-se útil na medida em que o risco abordado neste trabalho se refere àqueles eventos possíveis de serem imaginados e para os quais podemos planejar a forma de serem tratados.

É válido para este estudo fixar uma baliza em relação ao vocábulo “risco” para não resultar na linguagem vulgar, pois, quando utilizados em termos jurídicos, deve-se dar preferência pela linguagem técnica, devendo deixar claro que determinada “palavra foi empregada em acepção geral ou especial, ampla ou estrita”, sob pena de, às vezes, se apresentar conceito diferente do habitual (Maximiliano, 2011, p. 90).

Sobre o vocábulo “risco”, Bernstein (1997, p. 10) afirma que esse deriva do italiano antigo *riscare* que significa “ousar” ou “arriscar”, afastando o acaso do destino e atraindo o sentido de uma opção, sendo “das ações que ousamos tomar, que dependem de nosso grau de liberdade de opção, que a história do risco trata”. Ainda que utilizando etimologia diferente, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) segue o mesmo rumo, pontuando que o “termo risco é proveniente da palavra *risicu* ou *riscu*, em latim, que significa ousar (*to dare*, em inglês)” e, portanto, estará relacionado com “a possibilidade de ‘algo não dar certo’” (IBGC, 2007, p. 11).

Importante registrar que o conceito atual de risco não está associado apenas à uma ameaça ou percepção negativa, mas também à uma oportunidade, podendo ser tanto evitado como desejado. Vejamos mais algumas definições extraídas da Associação para Gerenciamento de Projetos (*Association for Project Management* – APM), do Reino Unido e do Instituto de Gerenciamento de Projetos (*Project Management Institute* – PMI) dos Estados Unidos, apresentadas por Joia et al. (2013):

‘Risco é um evento incerto ou conjunto de circunstâncias que, caso ocorra, terá efeito no atingimento de um ou mais objetivos do projeto’ (APM. 2012:26).

‘Risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, tem um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos do projeto, como escopo, prazo, custo e qualidade’ (PMI, 2013:310).

Esses conceitos mostram-se atualizados e em sintonia com a norma internacional ISO 31.000 cuja tradução para a ABNT NBR ISO 31000:2018 permite a quantificação e qualificação da incerteza, dizendo respeito tanto às perdas quanto aos ganhos, em relação ao objetivo planejado. Assim, a ISO 31000:2018 define “risco” como “efeito da incerteza nos objetivos” e ainda acrescenta:

Nota 1 de entrada: Um efeito é um desvio em relação ao esperado. Pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças.

Nota 2 de entrada: Objetivos podem possuir diferentes aspectos e categorias, e podem ser aplicados em diferentes níveis.

Nota 3 de entrada: Risco é normalmente expresso em termos de fontes de risco (3.4), eventos (3.5) potenciais, suas consequências (3.6) e suas probabilidades (3.7). (ABNT NBR ISO 31000:2018)

Outra importante contribuição para este trabalho é ofertada pelo COSO que, com pequena variação semântica, define risco como "a possibilidade de que os eventos irão ocorrer e afetar a realização da estratégia e dos objetivos do negócio". No ano de 2020, o COSO publicou orientações sobre a aplicação do *framework* COSO ERM para a identificação, avaliação e gestão de riscos de *compliance*, oportunidade em que declarou que os riscos considerados na sua definição "incluem aqueles relacionados a todos os objetivos de negócios, incluindo o *compliance*" (COSO ERM, 2020, p. 1).

Joia et al. (2013) avançam no estudo sobre o risco para decompô-lo em três componentes formadores: o evento em si, associado à causa-raiz do risco, sua fonte geradora, assim como seu efeito ou consequência; a probabilidade associada a esse evento de risco; e o impacto do evento de risco no projeto. Tais componentes são apresentados, resumidamente, em:

Eventos que fatores endógenos ou exógenos (causas-raiz) podem disparar e que afetarão (para o bem ou para o mal) os objetivos do projeto. São apresentados pela função de densidade $f(y)$, e a probabilidade de cada evento é função dos fatores de risco (causas-raiz);

Amplitude do impacto de cada evento, caso ocorra, nos objetivos definidos. Os impactos são representados pela função densidade $g(x)$, e a amplitude do impacto é também função dos fatores de risco (causas-raiz). (Joia et al. 2013, p. 39)

Em seguida, esses autores representam matematicamente o risco por meio de uma função de densidade de risco $h(x,y) = g(x/y).f(y)$, combinando probabilidade e amplitude do impacto dos vários eventos de risco. "Nesse caso, $g(x/y)$ significa o valor de x condicionado ao fato de que y tenha ocorrido", tendo em vista que só é possível avaliar os efeitos do risco se eles realmente tiverem ocorrido [$g(x) \Leftrightarrow f(y)$]. Uma versão da função de densidade de risco, segundo Joia et al. (2013, p. 40), seria expressa por: Exposição ao risco (**ER**) = $\sum_{i=1}^n P(X_i) \times C(X_i)$, em que: $P(X_i)$ é a probabilidade de um evento de risco; e $C(X_i)$ é a consequência desse evento i (medida em alguma unidade).

Atualizando o exemplo oferecido por Joia et al. na utilização dessa fórmula, sabe-se que a probabilidade de ocorrer terremotos e tsunamis na costa japonesa é considerada alta se comparada com a costa brasileira. Supondo que a probabilidade de ocorrer um evento dessa

natureza na usina nuclear de Angra 2 seja de 10^{-7} e que “as consequências podem chegar, ao longo de vários anos, ao estrondoso valor de 1 quintilhão”, a exposição ao risco pode chegar (por mera conjectura) à $ER = 10^{-7} \times R\$ 1.000.000.000.000.000.000,00 = R\$ 100.000.000.000,00$ (Joia et al., 2013).

Como existe registo histórico de que esse mesmo evento ocorreu na usina nuclear de Fukushima, pode-se afirmar que existe maior probabilidade de ocorrência desse evento de risco no Japão, suponhamos, na ordem de 10^{-5} . Se considerarmos as mesmas consequências do suposto acidente em Angra – inclusive a mesma moeda (Real) – teremos como exposição de risco $ER = 10^{-5} \times R\$ 1.000.000.000.000.000.000,00 = R\$ 10.000.000.000.000,00$.

Nota-se, portanto, não ser aconselhável a tomada de decisão baseada apenas na causa, considerando tão somente a probabilidade de ocorrência, ou no impacto. “Causa e efeito andam juntos e, assim, devem ser juntos avaliados” (Joia et al., 2013, p. 37). Daí porque o processo de avaliação de riscos, contida na fase da implementação, é parte importante da gestão de riscos, fornecendo um processo lógico e estruturado para identificar os eventos de risco, analisar como podem afetar os objetivos e avaliar o risco em termos de consequências e suas probabilidades para, em seguida, decidir o tratamento requerido.

2.7.2. Hierarquia de Riscos e o Modelo da Três Linhas

Como paradigma para implementar a gestão e hierarquizar os riscos no setor público, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018) aponta o documento *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos), principal referência do Programa de Gerenciamento de Riscos do Governo do Reino Unido. O modelo do “*Orange Book*” propõe que a organização deve ser capaz de gerenciar riscos em três níveis:

Nível Estratégico: Neste nível, acontece o contrato político do Governo com a sociedade e é estabelecida a coerência do seu programa de Governo. As decisões aqui tomadas envolvem a formulação dos objetivos estratégicos e as prioridades para a alocação de recursos públicos em alinhamento com as políticas públicas.

Nível Programa: Neste nível, encontram-se as decisões de implementação e gerenciamento de programas temáticos previstos no nível estratégico, através dos quais são executadas as políticas e as ações prioritárias de Governo.

Nível Projetos e Atividades: Neste nível, encontram-se os projetos que contribuirão para o atingimento dos objetivos dos Programas, e as atividades relativas aos processos finalísticos. As lideranças em todos os níveis da organização devem estar conscientes, capacitadas e motivadas com

relação à relevância do gerenciamento de riscos nos três níveis, que são interdependentes. (ENAP, 2018, p. 10)

Modelo semelhante também foi utilizado pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA) quando elaborou sua Declaração de Posicionamento, conhecida como o modelo de Três Linhas de Defesa. Em relação às suas contratações públicas, o Brasil recepcionou esse modelo por meio da Lei nº 14.133/2021, ao dispor que, além de se submeter a práticas “contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo”, as contratações públicas estão sujeitas às seguintes linhas de defesa:

I - Primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - Terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. (Art. 169)

Esse novo ponto de vista, adotado para as contratações na forma de Lei Geral, permite assegurar maior controle a partir do gerenciamento de riscos durante o processamento das contratações públicas. Ponto de destaque é o fato de, por ser a Lei Geral aplicável a qualquer instituição pública em todos os entes e esferas, o parágrafo 1º do art. 169 estabeleceu que cabe ao regulamento dispor sobre a implementação das práticas a que se refere esse artigo. Esse dispositivo permite que a alta administração de cada órgão ou entidade considere “as características e riscos atuais das atividades” da própria instituição (art. 41, parágrafo único do Decreto nº 8.420/2015), assegurando a contínua atualização de opções “que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos” (§ 1º, art. 169 da Lei nº 14.133/2021).

A regulamentação institucional também permite alinhar a união de esforços dos três níveis de gestão da Administração com a Declaração de Posicionamento que atualiza as Três Linhas de Defesa, proposta pelo IIA, “através da comunicação, cooperação e colaboração. Isso garante a confiabilidade, coerência e transparência das informações necessárias para a tomada de decisões baseada em riscos” (IIA, 2020, p. 4). A Figura 2 apresenta a esquematização do modelo atualizado das três linhas:

Figura 2 - O modelo das três linhas

Fonte: elaborada pelo autor. Adaptado do IIA (2020, p. 6).

No modelo das Três Linhas de Defesa, aplicado para o controle das contratações, a atuação executiva da gerência figura como a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos; as diversas unidades de assessoramento como, por exemplo, o controle jurídico e a supervisão de *compliance* integrantes da estrutura de governança da instituição compõem a segunda linha de defesa; e a auditoria ou avaliação independente realizada pelos órgãos do sistema de controle interno é a terceira. Dentro da estrutura mais ampla de governança das organizações, cada uma dessas “linhas” desempenha um papel distinto e independente, mas simultâneo e integrado.

2.7.3. O Que é Gerenciamento de Riscos?

Uma das grandes diferenças do ser humano que se diferencia das demais espécies de animais é o arbítrio, a capacidade de escolha racional para enfrentar os riscos a que está exposto. “A capacidade de definir o que poderá acontecer no futuro e de optar entre várias alternativas é central às sociedades contemporâneas”, até nas sociedades medievais e camponesas ou mesmo na antiguidade pré-escrita “os indivíduos conseguiam tomar decisões, defender seus interesses e praticar o comércio, mas sem uma compreensão real do risco ou da

natureza da tomada de decisões” (Bernstein, 1997, p. 03).

A consciência dos níveis de riscos tem aumentado na sociedade moderna em todas as atividades humanas, gerando aquilo que o sociólogo alemão Ulrich Beck denominou de “sociedade de risco” ao descrever a maneira pela qual a sociedade moderna se organiza em resposta ao risco.

Essa realidade exige das organizações públicas e privadas maior capacidade de lidar com os riscos em seus planos, projetos, programas e processos. Dentro das organizações, diversas áreas vêm voltando-se, ao longo dos anos, para o gerenciamento de riscos, sendo comum encontrar publicações nos diários oficiais da União e dos estados com atos criando ou aprovando políticas e processos de gerenciamento de riscos estratégicos, financeiros, operacionais ou na área de tecnologia da informação.

Sabe-se que as organizações da Administração Pública são instituídas para atingir propósitos que, em última instância, são entregas de serviços ou políticas públicas para a sociedade. Para o atingimento desses objetivos, como já demonstrado até aqui, existem incertezas que podem significar ameaças ao sucesso ou oportunidade de melhoria e, por isso, devem ser gerenciadas sob pena de comprometerem os objetivos de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos.

O gerenciamento de riscos, portanto, nas palavras de Adachi (2016, p. 69), “é o procedimento adotado pelas organizações para identificar os potenciais eventos que possam afetar seus resultados, com especial atenção aos que representam prejuízos e, conseqüentemente, perda de valor da empresa”. Essa definição, por óbvio, merece ser complementada ante ao famoso ensinamento de William Deming para quem o sucesso no gerenciamento só é possível se houver definição, medição e entendimento do que se pretende gerenciar. Nesse aspecto, apesar de breve, a definição de gestão de riscos proposta na norma NBR 31000:2018 mostra-se mais completa: “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (ABNT, 2018).

Uma vez conhecidos os eventos com potencial de afetar os resultados esperados, o gerenciamento de riscos terá o objetivo de apontar medidas para reduzir o número de “incertezas previstas” e “variabilidades” que possam afetar a organização. Além do mais, minimiza-se, também, o efeito daquelas indesejadas que venham a ocorrer, em “um processo contínuo, que envolve toda a organização” (Adachi, 2016, p. 69).

Não é novidade a identificação de incertezas que afetam a decisão do gestor ao longo do processamento das contratações públicas. A novidade está na aplicação de uma estrutura e metodologia voltadas para o gerenciamento dos riscos relacionados com essa área sensível na

Administração Pública e, assim, – repetindo o objetivo da gestão de riscos – reduzir o número de “incertezas previstas” e “variabilidades” para permitir a promoção do ambiente adequado, íntegro e confiável capaz de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico da instituição e às normas legais, atraindo eficiência, efetividade e eficácia nas próprias contratações.

Diante dos parâmetros dispostos no Decreto nº 8.420/2015, todas as iniciativas que abordam a eficácia de um programa de integridade têm em comum o apoio no processo de gerenciamento de riscos. A esse respeito, ressalta-se que, embora “para muitos, os programas de *compliance* apresentam-se com natureza predominantemente gerencial por estabelecer diretrizes para gestão de riscos [...], o que se estabelece é, a bem da verdade, um dever de ser comunicativo” (Mesquita, 2019, p. 160). Nessa medida, portanto, o resultado da gestão de riscos permite estabelecer normas jurídicas de conformidade que compõem os programas de *compliance*.

Além disso, por servir de mecanismo para a formação de “instrumentos jurídicos regulatórios”, o gerenciamento de risco serve como dispositivo indutor para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, podendo ser percebida por diversas formas, como, por exemplo: um melhor planejamento e gerenciamento de políticas, programas e projetos; a melhoria na entrega de serviços ao cidadão; e a otimização na utilização de recursos públicos.

Outra melhoria esperada é o reflexo na reputação das organizações governamentais na medida em que eleva os níveis de confiança do cidadão que percebe aumentada a chance de suas necessidades serem atendidas pelo Estado com maior transparência. Note-se que toda a sociedade perde tempo e dinheiro quando os programas de governo não são entregues de forma adequada e em tempo oportuno.

2.7.4. É Necessário Gerenciar Riscos nas Contratações?

O Estado brasileiro é dotado de diversos órgãos, regras e mecanismos que regulam a administração estatal; tantos que, comumente, a Administração Pública é chamada de “lenta”, “emperrada” e “burocrática”. Nesse cenário, é razoável perguntar-se: por que o gestor público deve gerenciar riscos nas contratações? A resposta é simples: porque diversos projetos não atingem os objetivos para os quais foram criados. Apesar de parecer óbvia, essa resposta merece uma contextualização para os fins deste trabalho.

Muitas normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro que

tratam do combate à corrupção, apesar de cogentes, são entendidas como meras recomendações que apontam diretrizes e sugestões, deixando os gestores confortáveis sem se sentirem obrigados ao cumprimento. É exemplo a seguinte recomendação do Comité de Governação Pública da OCDE⁴ em matéria de contratos públicos.

XI. RECOMENDA aos Partidários que integrem estratégias de gestão de risco para efeitos da sua identificação, detecção e atenuação ao longo do ciclo de contratação pública.

Para o efeito, os Partidários devem:

i) Desenvolver ferramentas de avaliação do risco para identificar e resolver ameaças ao funcionamento correto do sistema de contratação pública. Sempre que possível, devem desenvolver-se as ferramentas para identificar riscos de qualquer natureza – incluindo potenciais erros no desempenho das tarefas administrativas e infrações intencionais – e levar esses riscos ao conhecimento do pessoal relevante, fornecendo um ponto de intervenção quando a prevenção ou a atenuação for possível.

ii) Publicitar estratégias de gestão de riscos, por exemplo, sistemas de alertas ou programas de denúncias, e sensibilizar e dar a conhecer à força de trabalho afeta à contratação pública e às outras partes interessadas as estratégias de gestão dos riscos, os planos para a sua implementação e as medidas concebidas para lidar com os riscos identificados. (OCDE, 2015)

Por ser signatário da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, o Brasil já tem procurado adequar sua legislação às políticas internacionais anticorrupção, combatendo práticas de funcionários públicos. De modo mais direto, a recomendação da OCDE já se fez presente na lei que regula as contratações públicas realizadas pelas Estatais, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e mais recentemente na Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, inclusive alterando o Código Penal e tipificando diversas condutas relacionadas a desvios, fraudes, irregularidades e outros atos ilícitos praticados no âmbito das contratações públicas.

Apesar de o ordenamento jurídico ter tipificado a fraude à licitação como conduta ilegal desde o ano de 1940, disposta já na origem do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, ou mesmo na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, o que se percebe é uma rejeição ostensiva do ordenamento jurídico, que não se mostra eficaz. Daí a razão de a recomendação da OCDE se apresentar como atual e deve ter a força de um “instrumento normativo” capaz de atribuir um “dever ser comunicativo” (Mesquita, 2018) ao gestor público; notadamente porque o gerenciamento de riscos nas contratações deve identificar “potenciais erros no desempenho das tarefas administrativas”; atos ilícitos; além de “levar esses riscos ao conhecimento do

⁴ OCDE, Recomendação do Conselho de Compras Públicas, OCDE / LEGAL / 0411, adotado em 17 fev. 2015. Esta é uma tradução não oficial, preparada pelo autor apenas para fins informativos e sua precisão não pode ser garantida pela OCDE, embora tenham sido empenhados os melhores esforços para assegurar correspondência aos textos originais. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e espanhol disponíveis no site da OCDE em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>. Acessado em 23 mar. 2022.

pessoal relevante, fornecendo um ponto de intervenção quando a prevenção ou a atenuação for possível”, sem olvidar de dar a conhecer aos gestores envolvidos “as estratégias de gestão dos riscos, os planos para a sua implementação e as medidas concebidas para lidar com os riscos”.

Em outra oportunidade, ao oferecer recomendação para a integridade pública, o Conselho da OCDE que trata desse tema indica para os gestores formuladores de políticas uma visão estratégica de integridade pública, deslocando “o foco das políticas de integridade *ad hoc* para uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco”⁵ e, assim, fomentar uma cultura de integridade.

Uma abordagem preventiva baseada em risco, com aplicação de ações que visem avaliar riscos e garantir que sejam efetivamente mitigados, é uma metodologia que também faz parte dos padrões internacionais recomendados pelo órgão intergovernamental *The Financial Action Task Force* FATF (Força-Tarefa de Ação Financeira – GAFI). Essa organização, que apesar de cuidar da vigilância contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, serve de *benchmarking* para o *compliance* não apenas em instituições financeiras, como também não-financeiras.

Nota-se que a modificação de estratégia para uma abordagem baseada em riscos não abandona o sistema de comando e controle do Estado. Pelo contrário, procura-se migrar para uma postura centrada na mudança de comportamento do gestor, já que o risco de sanções civil, administrativa e penal é uma missão que o Estado já se tem encarregado e “fracassado vergonhosamente” (Porto, 2020, p. 39).

Outro cenário de ordem prática que aponta para a necessidade de realizar o gerenciamento de riscos nas contratações públicas é percebido quando se considera o metaprocessos de aquisições proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2015). Assumindo a premissa adotada pelo TCU no Acórdão nº 2622/2015-Plenário, “um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas”; como um processo de trabalho que busca qualidade, o TCU adota a definição da ISO 9001 segundo a qual, “uma atividade que usa recursos e que é gerenciada de forma a possibilitar a transformação de entradas em saídas pode ser considerada um processo”.

Precisamente, porque tem “entradas” e “saídas”, o processo de contratação é temporário

⁵ OCDE, Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública, OCDE / LEGAL / 0435, adotado em 25 jan. 2017. Essa é uma tradução não oficial. Embora tenham sido empenhados os melhores esforços para garantir a simetria com os textos originais, as únicas versões consideradas oficiais são os textos em inglês e francês disponíveis no site da OCDE: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>. Acessado em 23 mar. 2022.

e tem duração, podendo ser compreendido como um projeto com início e término definidos. Tratando de gerenciamento de riscos em projetos, Joia et al. utilizam a definição do *Project Management Institute (PMI)* para conceituar “projeto” como “um esforço temporário para criar um produto, serviço ou resultado único” (2013, p. 32). Logo, os processos de contratação podem ser compreendidos como projetos pois possuem características comuns e que afetam a tomada de decisão, como as citadas a seguir:

- a) Presença de complexidades técnicas, comerciais, relacionais etc.;
- b) Objetos relacionados com cenários futuros envolvendo crenças que poderão ou não acontecer, ou ainda coisas que são vedadas ou não para serem feitas;
- c) Todo processo envolve pessoas, gestores, fornecedores, subcontratados etc.; cada uma com sua própria imprevisibilidade intrínseca;
- d) Um grupo particular, geralmente denominado de stakeholders, composto por controles externos, sociedade, agentes políticos, dentre outros, com demandas, expectativas e objetivos muitas vezes sobrepostos ou conflitantes;
- e) Planejamento impositivo, não raro decorrente de mudanças de mercado, de governo ou de cenários econômicos, exigindo reações da gestão em tempo excessivamente curto (Joia et al. 2013, pp. 32-33).

Todas essas características dos processos (e dos projetos) correlacionam-se a diversos fatores externos à organização “criando efeitos cruzados difíceis de identificar e gerenciar” como ações de concorrentes, mudanças legislativas; volatilidade do mercado e dentre tantos outros intrínsecos à ambiência externa à organização (Joia et al., 2013, p. 34).

Voltando-se à resposta que parecia óbvia, os fracassos nas contratações públicas não parecem decorrer da ausência de normas legais, de técnicas e ferramentas adequadas, ou mesmo da falta de capacitação dos gestores, “tudo indica que uma das maiores razões para o fracasso de projetos é o aparecimento de eventos não previstos que interrompem a trajetória suave de gerenciamento, causando desvios irreconciliáveis com o plano inicial” (Joia et al., 2013, p. 36).

2.7.5. Abordagem Comportamental na Gestão de Riscos

Como dito, a nova estratégia para o *compliance* público adota uma abordagem comportamental baseada em risco. A estratégia proposta pela OCDE (2017) é considerada um ponto fulcral no combate a corrupção: a Administração atua por intermédio de agentes públicos. Realidade que reforça a seriedade do gerenciamento de riscos nos programas de integridade na medida em que auxiliam na implementação de ações capazes de “garantir o

comprometimento dos empregados nas organizações e transmitir a importância de executar as tarefas diárias de forma correta e ética” (Negrão & Pontelo, 2017, p. 129).

Um *compliance* público que indique iniciativas e regras intrinsecamente ligadas a preceitos éticos e morais está em sintonia com a Constituição Federal de 1988. Esta estabelece vários princípios norteadores da atuação de todas as esferas da administração pública, dentre os quais, como visto, o princípio da moralidade, na medida em que, por ela, os agentes públicos envolvidos nas contratações públicas devem atuar “de boa-fé, de maneira ética, íntegra e honesta” (ENCCLA, 2019).

É possível analisar o agir humano – e, portanto, do agente público – sob a ótica da vontade, da liberdade e da razão, elementos condensados em princípios éticos e morais. Segundo Negrão e Pontelo (2017, p. 145/146), “a consideração da ética é fundamental para que o ser humano possa agir de forma prudente (...). O agir humano possui base na razão, vontade e liberdade e o que equilibra essa relação é a ética”.

Citando Aristóteles, Zenkner (2019, p. 31) discorre que o que diferencia os homens de todos os outros seres é a capacidade de buscar melhorar a vida dos outros, com base na virtude e na excelência. Nesse ponto, a ética não estaria relacionada apenas com regras de comportamentos em torno do certo e errado, mas também de uma conduta social codificada visando o bem comum. A virtude, por outro lado, “significa educação e ação, exatamente porque, além de poder ser ensinada, ela também resulta do hábito” Zenkner (2019, p. 31).

Zenkner (2019, p. 46) ainda aponta que a ética possui conotações mais filosóficas e intangíveis, enquanto a integridade se mostra mais “preocupada com o comportamento diário das pessoas e com o processo de tomada de decisões”. Apesar dessa distinção se mostrar importante do ponto de vista didático para não colocar a integridade no campo de discussões áridas, não se pode negar que há forte relação entre ambas, sendo indispensável o reconhecimento de que “uma gestão ética pressupõe um sistema de integridade pública coerente e abrangente” (Basso, 2020, p. 65).

Feitas essas distinções, avança-se na reflexão sobre o comportamento humano. Da ação ou omissão na ótica da vontade, da liberdade e da razão, emerge o Modelo Simples do Crime Racional (MOSCR), também conhecida como Teoria Econômica do Crime da qual decorre o chamado “triângulo da fraude”: motivação ou pressão; oportunidade e racionalização.

Com base no MOSCR, os desvios comportamentais são cometidos a partir de um gerenciamento de risco, ainda que instintivo, mediante a análise comparativa entre os custos e os benefícios – geralmente expressos em termos monetários – de uma decisão, isto é, as pessoas “simplesmente comparam os possíveis resultados positivos com os negativos” (Zenkner, 2019,

p. 45). Essa teoria foi sugerida, primeiramente, por Jeremy Bentham, para quem a probabilidade do lucro proveniente do crime serve de força motriz que conduz o indivíduo a delinquir, enquanto a ameaça decorrente da pena serve de força dissuasória (Bottino, 2016, p. 10.).

Trata-se do conceito da racionalidade diante da incerteza, mas cuja noção não é simples, notadamente, ao considerar que, pela incerteza, os agentes não conhecem a realidade sobre a qual decidirão. Nesse ponto, Gala (2003, p. 281) acompanha o argumento de North aduzindo que “a racionalidade não significa aqui atingir uma situação ótima, mas sim agir da maneira mais razoável possível na busca de determinados fins, dada a pobreza informacional”.

Ao considerar comportamentos relacionadas às ciências sociais, contudo, Gala (2003) discorre ser possível observar que a escolha racional não é absoluta,

Seja por não explicar gestos altruísticos e cooperativos, seja por não levar em consideração dogmas, idéias e ideologias nas decisões dos atores, as *behavioural assumptions of received theory* parecem deixar muito a desejar na explicação de alguns fenômenos sociais e econômicos relevantes. (Gala, 2003, p. 281)

O MOSCR sofre uma série de contraposições com base em argumentos que afirmam, por exemplo, que esse modelo não pondera pequenas infrações comuns no grupo social ao qual um indivíduo pertença, já que suas práticas não seriam “tão imorais” (Zenkner, 2019, p. 45). Ainda assim, não se pode desconsiderar que a própria Teoria Econômica do Crime reconhece que “muitos indivíduos respeitam as regras e não praticam crimes por motivações intrínsecas, de ordem moral (sejam elas religiosas, culturais, sociais etc)” (Bottino, 2016, p. 10), sem uma avaliação do risco envolvido.

No contexto do *compliance* público, o modelo MOSCR pode oferecer uma possível solução para diminuir a não conformidade nas contratações, já que o gerenciamento de riscos identifica as incertezas previsíveis e as “variabilidades” e permite aumentar os “custos” ou consequências para os atores que praticam transgressões. Nesse ponto, retorna-se à teoria institucionalista proposta por Douglass North, para quem, o ambiente econômico e social dos agentes é atravessado por incertezas, cuja principal consequência são os custos de transação; estes, por sua vez, são reduzidos mediante o desenvolvimento de instituições – um contínuo de regras formais e informais – com estímulos que definem o comportamento dos atores nas organizações sociais (Gala, 2003).

Essa é a mesma lógica que decorre da Psicologia Comportamental, também chamada de Behaviorismo. Segundo essa corrente, o comportamento humano é reforçado por meio das suas próprias consequências. Dentre outras necessidades, um indivíduo busca sobreviver, protege-se, autorrealizar-se e, na medida em que alcança seu objetivo, o comportamento se

repete. Se o comportamento for seguido de um reforço positivo ou reforço negativo, a probabilidade de ele se repetir, aumenta; mas, se for seguido de uma punição, a probabilidade de o comportamento ser repetido, diminui.

Significa dizer que, para um comportamento desejado ser alcançado, deveria ser reforçado; logo, no âmbito das contratações públicas, se o agente público estiver agindo corretamente convém ser recompensado. Por outro lado, para coibir o cometimento de desvios comportamentais, quer por uma ação não conforme, quer promovendo o “apagão da caneta”, o potencial agente deve perceber que sua conduta será objeto de punição, dissuadindo-o já desde sua análise comparativa entre os custos e os benefícios.

Essa mesma linha de reforços positivos e negativos segue o *The United States Federal Sentencing Guidelines – USSG* (Diretrizes Federais de Sentença dos Estados Unidos, em tradução livre) ao estimular o uso de incentivos e ferramentas semelhantes para promover uma participação consistente no programa de *compliance*, uma espécie de componente dos esforços de conformidade de uma organização. Ao mesmo tempo, recomenda-se consequências apropriadas, como ações disciplinares, diante de uma obrigação de conformidade ignorada ou de violações a normas, considerando se os comportamentos foram intencionais ou não (COSO ERM, 2020, p. 35).

Nessa perspectiva, para servir de mecanismo de governança e ajudar os órgãos a construir ou aperfeiçoar suas políticas de contratação de serviços e compras, um adequado programa deve ser dotado de controles destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à Administração Pública; atos que, se praticados, o seu autor deverá ser implicado nas sanções penais, civis e administrativas cabíveis. Significa dizer que o programa de integridade deve “certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública” (OCDE, 2020).

Diante do que foi exposto até aqui, pode-se chegar à conclusão de que não existe processo de contratação pública sem riscos. Dessa constatação decorre uma segunda: uma vez que existe forte relação de risco e recompensa, “um projeto zero risco não apenas não existe como seria indesejável, por não trazer nenhuma recompensa associada” (Joia et al. 2013, p. 36).

Desse modo, como não é possível manter o risco fora da contratação pública, o gestor prudente deve gerenciar os riscos para que se mantenham em níveis aceitáveis. A esse respeito dispõe o Tribunal de Contas da União (TCU) que “não existe risco zero” e, portanto, ao final da adoção das medidas mitigadoras, ainda restarão riscos que precisarão ser monitorados e mantidos dentro de limites compatíveis com os critérios de risco estabelecidos “de sorte a

mantê-los em níveis compatíveis com nosso apetite (aceitação)” (TCU, 2018, p. 08).

Uma vez que o objetivo das contratações estatais é atender a uma demanda pública seguindo os preceitos legais, uma gestão de riscos que aponte os controles internos adequados torna-se um mecanismo essencial para orientar comportamentos, tomar decisões e atingir os objetivos almejados. Esse é o mesmo entendimento do Tribunal de Contas da União que assentou ser, a gestão de riscos, parte indissociável das responsabilidades administrativas dos gestores, e inclui atividades como “selecionar e implantar respostas aos riscos, por meio de controles internos e outras ações de tratamento” (TCU, 2018, p. 52).

Antes de avançar um pouco mais, faz-se necessária uma distinção importante para o presente trabalho. Em termos de projetos, existe uma diferenciação entre “risco” e “riscos em projetos”. Joia et al. (2013, p. 36-37) explica que, para o gerente, o importante é administrar os riscos que afetam o cumprimento dos objetivos definidos para o seu projeto, ou seja, são os riscos específicos de um dado projeto. Já o patrocinador “não está interessado em riscos específicos, mas no risco global”, com a exposição do empreendimento como um todo aos efeitos da incerteza. Esse mesmo entendimento é adotado na contratação pública.

2.8. O Controle Interno Enquanto Ferramenta Estratégica para a Integridade

A Administração, enquanto uma ciência social, é classificada por Peter Drucker como um processo composto por funções, dentre as quais, destaca-se, para este trabalho, a de controle.

No âmbito da Administração Pública, não é diferente e, tratando-se de uma espécie do gênero “Administração”, não são poucos os trabalhos que estudam os diversos aspectos da função controle. Um desses estudos é apresentado por Jessé Torres que, considerando o sistema constitucional brasileiro vigente, ensina que existem quatro controles: o controle da Administração Pública sobre si mesma, o controle parlamentar, o controle pelos cidadãos e o controle judicial (Jessé Torres, 2009, p. 23-28).

Como explica Jessé Torres, existem vários tipos, classificações e modalidades de controle. Para esta pesquisa, é relevante alguns conhecimentos iniciais acerca do controle da Administração sobre si mesma e, nesse ponto, é relevante diferenciar o órgão que integra o sistema de controle interno estabelecido no art. 74 da Constituição Federal da função ou atividade de controle interno, também chamado de autocontrole; um controle interno é concebido “para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos

relacionados a operações, divulgação e conformidade” (COSO ERM, 2013). O exercício do autocontrole, portanto, pertence a cada unidade gestora, respondendo “pela perfeição ou imperfeição, integridade ou invalidade, dos atos que expede no cotidiano de suas atividades” (Jessé Torres, 2009, p. 24).

Sobre essa diferenciação, o Tribunal de Contas da União (TCU) prescreve importante distinção em sua Instrução Normativa nº 63/2010, conceituado que:

X. controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados;

XI. órgãos de controle interno: unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal. (TCU, 2010)

Com essa distinção é possível perceber que essa autotutela – o controle interno enquanto atividade – decorre do “princípio da eficiência, ao qual está jungida toda autoridade pública no sentido de verificar a correção dos atos que pratica ou por cuja função responde” (Jacoby Fernandes, 2005, p. 55). Trata-se de um controle exercido “sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos” (Di Pietro, 2006, p. 87).

O controle interno, enquanto autotutela, relaciona-se diretamente com a integridade governamental; especialmente “em razão de sua atuação marcadamente preventiva, de sua posição mais próxima aos atos de gestão e de sua capacidade de verdadeiramente auxiliar o ordenador de despesas e a máxima autoridade da Administração Pública” (Zenkner, 2019, p. 285).

Ao tratar, especificamente, da prevenção de “violações de integridade no campo das compras públicas”, a Recomendação da OCDE sobre o Aprimoramento da Integridade em Compras Públicas definiu “integridade” como sendo “a utilização de fundos, recursos, ativos e autoridade, de acordo com os propósitos oficiais pretendidos e em consonância com o interesse público”. Essa abordagem inclui irregularidades que levam ao desperdício ou abuso de recursos organizacionais, não estando limitada somente a ilegalidades como corrupção, fraude, conluio e entre outras (OCDE, 2015).

Não é demais lembrar, portanto, que, para existir uma gestão bem desenvolvida da integridade, os controles internos devem ser coordenados com os demais sistemas – correccional, gestão da ética, auditoria, incentivo a denúncias e entre outros – para “favorecer os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos” (CGU, 2017, p. 06).

Acompanhando a definição dada pelo TCU, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 qualifica a definição de controles internos ao incluir que “o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros” destinam-se ao enfrentamento dos riscos e ao fornecimento de “segurança razoável na consecução da missão da entidade” (art. 2º, inc. V) de onde sobrevém a expressão “riscos à integridade”.

Essa conceituação coloca-se em sintonia com a norma NBR ISO 31000:2018 que estabelece ser o controle uma medida que mantém ou modifica o risco, podendo incluir “qualquer processo, política, dispositivo, prática, ou outras condições e/ou ações que mantêm e/ou modificam o risco”, ainda que não exerça o efeito pretendido ou presumido para alterar o risco. Em outros termos, associa o controle ao conceito de tratamento de riscos.

Em sua versão anterior publicada em 2009, a ISO 31000 já definia que os tratamentos de riscos são “referidos como ‘mitigação de riscos’, ‘eliminação de riscos’, ‘prevenção de riscos’ e ‘redução de riscos’”. Essa é precisamente a mesma referência feita pelo TCU (2015) ao reportar que “a atividade de controle interno tem por objetivo mitigar os riscos de que a organização não alcance seus objetivos”.

Essa racionalidade conduz à percepção de que, da análise dos eventos de riscos à integridade possíveis de ocorrer ao longo do ciclo da contratação pública, decorre o estabelecimento dos controles internos necessários ao tratamento dos riscos identificados e priorizados pela Administração, naquilo que o Conselho da OCDE sobre Integridade Pública denominou de “abordagem abrangente e baseada em risco, com ênfase no cultivo de uma cultura de integridade” (OCDE, 2017).

2.9. Estrutura do Programa de Integridade de Acordo com os Riscos

Do Decreto nº 8.420/2015, extrai-se que o programa de integridade deve ser estruturado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica. Esse comando normativo aponta para a necessária integração das medidas tendentes a aplicar um programa de integridade em sintonia com a gestão de riscos, em que se percebe haver estreita relação entre o *compliance* e a gestão de riscos.

No mesmo rumo recomenda a OCDE, no sentido de se construir um sistema de integridade pública “com base em uma abordagem baseada em risco para violações dos padrões de integridade pública, e que leve em consideração fatores que contribuem para políticas eficazes de integridade pública” (OCDE, 2017).

2.9.1. Pilares do Programa de Integridade

Diversos manuais definem pontos de atenção estruturados em variadas formas e modelos que, em geral, “devem ser entendidos como linha de partida para que os órgãos estabeleçam medidas de integridade efetivas” (CGU, 2015).

Assim como as orientações contidas no Guia de Integridade Pública editado no ano de 2015 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, atualizado em 2018 como Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública, também é exemplo de orientações a norma ABNT ISO 37.301:2021 que especifica requisitos conforme a Figura 3.

Figura 3 - Elementos comuns de um sistema de gestão de compliance



Fonte: ABNT, NBR ISO 37.301:2021 (2021).

A ISO 37.301 estabelece que “o sistema de gestão de *compliance* deve refletir os valores, objetivos, estratégias e os riscos de *compliance* da organização, levando em conta o contexto da organização”. Por isso, seus requisitos e orientações são “destinados a serem adaptados, e a sua implementação pode variar dependendo do tamanho e nível de maturidade do sistema de gestão de *compliance* da organização, e do contexto, natureza e complexidade

dos objetivos e atividades da organização” (ABNT, 2021).

Em linhas gerais, a ISO 37.301 apresenta uma estrutura com diversos elementos como objetivos, princípios e o desenvolvimento cíclico a partir da metodologia do PDCA (do inglês *Plan, Do, Check, Act*) para buscar a melhoria contínua, tendo no cerne do sistema de gestão a liderança, a governança e a cultura corporativa.

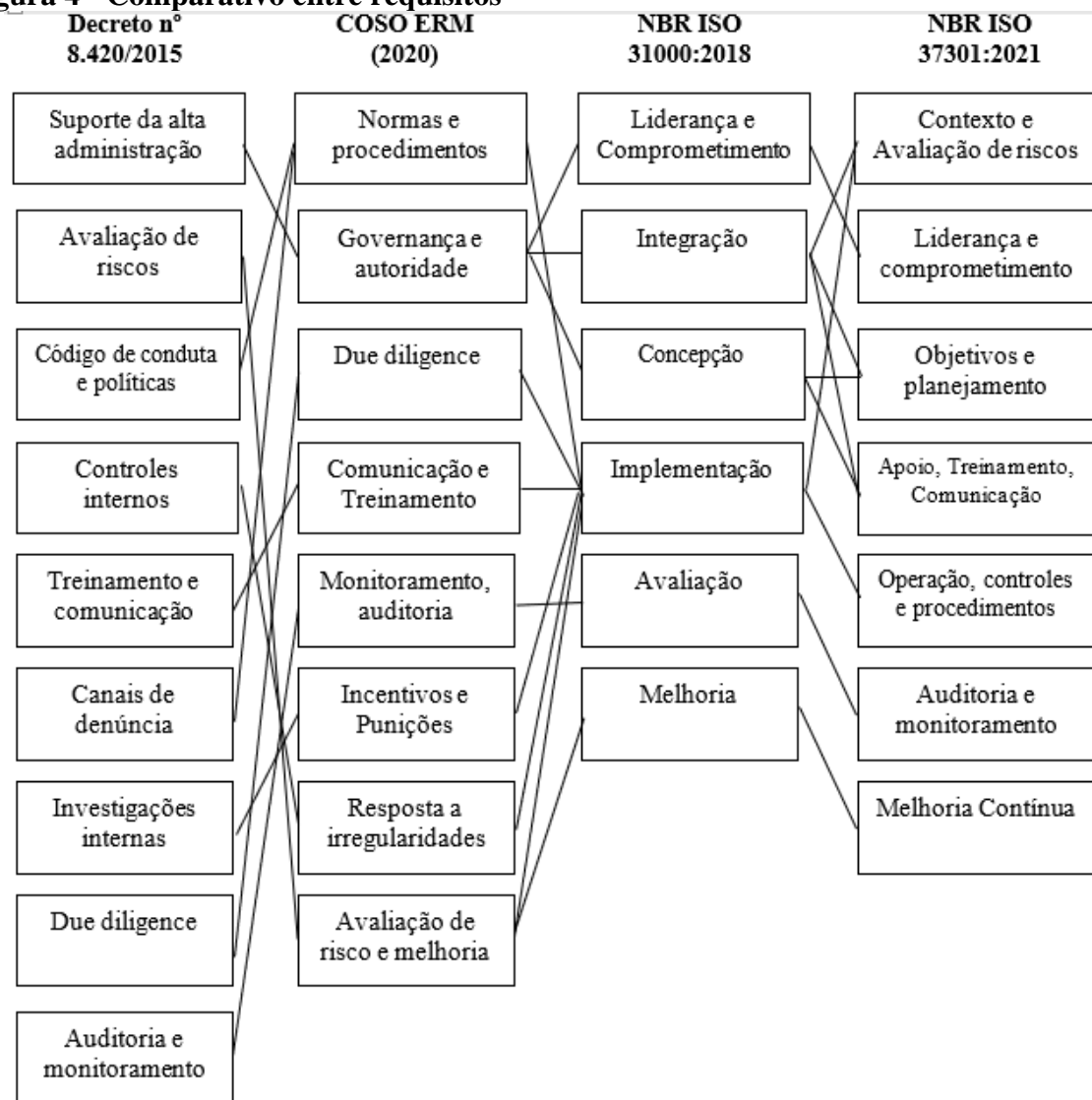
Essa é a mesma lógica das diversas diretrizes e metodologias citadas anteriormente que são utilizadas para indicar o que deve constar nos programas de integridade das organizações, a exemplo do framework COSO ERM 2020 e as normas ISO 19600, 37001, as quais também são aplicáveis às instituições públicas. Todas elas, assim como as regras dispostas no Decreto nº 8.420/2015, com poucas variações, apresentam os elementos ou “pilares” – o Decreto nº 9.203/2017 e, no caso do Distrito Federal, o Decreto nº 39.736/2019 que denominam de “eixos” para a estruturação de um programa de integridade eficaz.

Dos dezesseis incisos contemplados no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015, é possível aglutiná-los em nove parâmetros ou conjuntos, também chamados de pilares⁶, assim divididos:

- a) Engajamento e comprometimento da alta administração;
- b) Avaliação de riscos;
- c) Código de conduta e políticas de *compliance*;
- d) Controles internos;
- e) Treinamento e comunicação;
- f) Canais de denúncia;
- g) Investigações internas;
- h) Procedimento de *due diligence*;
- i) Auditoria e monitoramento.

Apesar desses pilares servirem de parâmetro para diversos profissionais de *compliance*, isso “não significa que outras estratégias não possam ser adotadas com igual ou maior eficiência” (Porto, 2020, p. 37). Veja-se na Figura 4, por exemplo, que não existem grandes diferenças entre quatro normas comumente aplicadas no Brasil, quando analisada a relação entre os seus requisitos/parâmetros.

⁶ No Brasil, está surgindo um décimo pilar denominado “diversidade e inclusão”, ainda sem eco na comunidade acadêmica. Trata-se de uma espécie de pilar transversal da governança corporativa proposto pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) em sua Agenda Positiva de Governança. Disponível em: <https://www.agendapositivadegovernanca.com/>.

Figura 4 - Comparativo entre requisitos

Fonte: elaborada pelo autor.

Sem perder o foco nos parâmetros ou pilares, portanto, um programa de integridade que seja capaz de servir de mecanismo de governança e ajudar os órgãos a construir ou aperfeiçoar o controle das suas contratações públicas deve ser estruturado de forma sistematizada, incorporado com as políticas e práticas estratégicas da organização pública. Isso inclui as responsabilidades de todas as partes da organização para gerenciar riscos e implementar os mecanismos de controle.

2.9.2. Estrutura e Processo de Gestão de Riscos

Assim como em termos de projetos, o gerente está preocupado com os riscos específicos de um dado projeto e o patrocinador “não está interessado em riscos específicos,

mas no risco global” (Joia et al. 2013, p. 36). No âmbito das contratações públicas, os riscos podem ser classificados segundo o controle interno em nível de atividade e em nível de entidade.

Os riscos em nível de entidade estão relacionados às incertezas e variabilidades que podem afetar procedimentos e instrumentos institucionais, coibidos por meio de controles internos que “dão o escopo e sugerem o tom das ações na organização, estabelecendo critérios e diretrizes de atuação, tais como políticas, regimentos, códigos de conduta, normas e manuais abrangentes” (TCU, 2015). Esses não estariam ligados diretamente a uma contratação específica.

Já os riscos em nível de atividade estão relacionados com a execução de atividades durante o fluxo de um processo de contratação específico. A gestão de riscos, nesse aspecto, compõe uma etapa fundamental do processamento de uma contratação e permite, por exemplo, destacar o impacto do não atendimento a um requisito ocorrido do fracasso de um processo de compra.

Em outras palavras, todo risco em nível de entidade é inerente ao risco em nível de atividade, mas o contrário não é verdadeiro. Portanto, para atender o *compliance* no ambiente das contratações públicas, este trabalho estará voltado para o risco global, aqueles em nível de entidade, ainda que, para chegar aos controles internos adequados, necessite abordar eventos em nível de atividade.

Outro alerta que se faz necessário é considerar que não existe um modelo padrão e genérico de gestão de riscos para os programas de integridade (Castro & Ziliotto, 2019, p. 144); no entanto, como já apontado, com variações semânticas, há um consenso quanto à definição de risco como sendo o efeito da incerteza sobre o alcance dos objetivos de uma organização (ABNT, 2018).

Mesmo não existindo um formato específico ou geral para a gestão de riscos, destacam-se três modelos internacionais substanciais:

- a) O guia *Internal Control – Integrated Framework* (em português: Controle Interno – Estrutura Integrada), publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO (em português: Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway);
- b) O documento “*The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts*” (em português: Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos), produzido e publicado

pelo Departamento do Tesouro do Governo do Reino Unido (HM Treasury. UK, 2004); e

- c) O modelo da *International Organization for Standardization* – ISO (Organização de Padronização Internacional), internalizado no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas como NBR ISO 31000:2018.

Os modelos COSO, *Orange Book* e ISO não apresentam conflitos entre si, podendo ser, inclusive, complementares. O modelo adotado nesta dissertação é baseado no processo de gestão de riscos da ISO 31000 que envolve a “aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos”.

A própria norma ISO 31000 estabelece que “o propósito da estrutura da gestão de riscos é apoiar a organização na integração da gestão de riscos em atividades significativas e funções”. No campo das contratações públicas, não é difícil compreender que a eficácia do programa de integridade dependerá da existência de uma coerência entre as tomadas de decisões e os riscos a elas associados.

Em especial, a escolha desse modelo justifica-se em função de ser possível aproveitar as seis fases da estrutura proposta pela ISO 31000 (ver Figura 5) na estruturação do programa de integridade nas contratações públicas. São elas: Liderança e comprometimento; Integração; Concepção; Implementação; Monitoramento e controle; e Melhoria contínua.

Figura 5 - Componentes da estrutura da gestão de riscos



Fonte: ABNT, NBR ISO 31000:2018 (2018).

A própria norma ISO 31000 estabelece que “o propósito da estrutura da gestão de riscos

é apoiar a organização na integração da gestão de riscos em atividades significativas e funções”. No campo das contratações públicas, não é difícil compreender que a eficácia do programa de integridade dependerá da existência de uma coerência entre as tomadas de decisões e os riscos a elas associados.

2.9.2.1. Liderança e Comprometimento.

Segundo a Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a eficácia de um programa de conformidade requer um compromisso de alto nível da liderança da empresa para implementar uma cultura de conformidade desde o topo⁷. Nesse aspecto, o apoio da alta direção é um pilar fundamental para o programa de integridade, não se podendo imaginar que tal programa possa ser bem-sucedido sem um engajamento da alta administração (Porto, 2020, p. 35), promovendo uma cultura ética e de acatamento aos princípios e normas. Daí porque a liderança e o comprometimento da alta administração é a primeira fase a ser observada na estrutura para implantação do programa.

Um ambiente íntegro, de conformidade, tem impacto persuasivo sobre toda a gestão das aquisições. Isso ocorre à medida que, a partir do nível estratégico da estrutura organizacional, são definidas, com precisão, a delegação de autoridade e de responsabilidade, criando condições adequadas para a supervisão da governança.

Para a norma ISO 31000, a alta direção e os órgãos de supervisão devem assegurar que a gestão de riscos esteja integrada em todas as atividades da organização – aí inseridas as atividades que compõem o metaprocessos de contratação – devendo ainda se responsabilizar por gerenciar riscos, “enquanto os órgãos de supervisão são responsabilizados por supervisionar a gestão de riscos”. É nesse mesmo sentido que segue o parágrafo único do art. 11 da Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133/2021.

2.9.2.2. Definição de Escopo e Integração.

A segunda fase da estrutura é a integração. Uma vez que a gestão de riscos está apoiada na compreensão das estruturas e do contexto organizacional (ABNT, 2018), nessa segunda

⁷ “The effectiveness of a compliance program requires a high-level commitment by company leadership to implement a culture of compliance from the middle and the top”. U.S. Department of Justice. Criminal Division. Evaluation of Corporate Compliance Programs. Atualizado em Jun. 2020. Disponível em <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>. Acessado em: 3 dez. 2021.

fase, é necessário compreender a forma como o programa de integridade será integrado aos processos de trabalho da organização. Como as “estruturas se diferem, dependendo do propósito, metas e complexidade da organização” (ABNT, 2018), deverá ter-se em mente quais os atores, funções e setores da organização que possuem responsabilidade por alguma atividade no processo de contratação pública e sua posição diante da governança da organização.

A integração do programa no processo de trabalho, portanto, deve ser personalizada para as necessidades e cultura de cada organização, cuidando para que não se constitua em nova instância da governança, aumentando a burocracia na tramitação de um processo de contratação.

2.9.2.3. Concepção.

A compreensão da organização e seu contexto interno e externo é um passo fundamental dessa estrutura. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o “contexto é o ambiente no qual a organização busca atingir os seus objetivos... pois a gestão de riscos ocorre no contexto dos objetivos da organização” (TCU, 2018, p. 23).

A esse respeito, Miranda (2021, p. 115) esclarece que “ao se estabelecer o contexto para a implementação do processo de gestão de riscos, parâmetros externos e internos precisam ser considerados em detalhe”, especificamente no caso das atividades desenvolvidas ao longo do metaprocessos de contratações. São corolários da ISO 31000 a serem considerados: o histórico e as tendências dos fatores sociais, políticos, jurídicos, regulatórios, financeiros, tecnológicos, econômicos e ambientais para interferir nos objetivos institucionais; as redes de relacionamentos, suas complexidades e interdependências; as percepções e expectativas das partes interessadas externas, em especial dos órgãos de controle e principais fornecedores.

Compreender a governança, a estrutura organizacional, os papéis e responsabilizações; promover um alinhamento do comportamento individual com a cultura de respeito às normas e à conduta ética; identificar os recursos internos disponíveis, os sistemas tecnológicos, e fluxos no processamento das informações são outras atividades que correlacionam a gestão de riscos ao programa de integridade.

Um passo importante na concepção é articular o inequívoco comprometimento da alta gestão com o sistema de compliance. Trata-se de um elemento essencial para assegurar a eficácia do programa, costumeiramente chamado de “*top down*”. Miranda (2021, p. 119) acrescenta a possibilidade de incentivar e validar iniciativas que não se originam “de cima”, as chamadas “*bottom up*”, na medida em que não se pode “desistir simplesmente porque a alta

administração ainda não ‘comprou a ideia’”.

Convém ainda, na fase de concepção, atribuir papéis e autoridades, bem como definir responsabilidades e responsabilizações para todas as tarefas relacionadas com a implementação do programa de integridade, incluindo, caso não exista, a constituição de uma unidade ou colegiado responsável pela gestão da integridade. Esta unidade, por sua vez, deve ser dotada de autonomia, recursos materiais e humanos suficientes para o desempenho de suas atividades, além de assegurar o acesso a todos os setores internos, incluindo ao maior nível hierárquico.

Importante, já na concepção, prever os papéis pertinentes à elaboração, implementação, execução e monitoramento do programa de integridade e das medidas que advierem desse instrumento de gestão. Esses papéis devem ser atribuídos a todos os níveis da organização – estratégico, tático e operacional – seguindo-se da comunicação acerca das autoridades, responsabilidades e responsabilizações atribuídas.

Uma estratégia para comunicação e consulta deve ser estabelecida, de modo a apoiar e facilitar a estruturação, implantação e execução eficaz do programa, envolvendo o compartilhamento de informações entre o público-alvo.

2.9.2.4. Implementação.

O produto da fase da implementação é o desenvolvimento de um documento base ou Plano de Integridade⁸ que irá consolidar todo o programa. Corolário das recomendações da ISO 31000, convém que a implementação de uma estrutura voltada para programa de integridade nas contratações deva ocorrer por meio de:

- a) Desenvolvimento de um plano apropriado, incluindo prazos e recursos;
- b) Identificação de onde, quando e como diferentes tipos de decisões são tomadas pela organização, e por quem;
- c) Modificação dos processos de tomada de decisão aplicáveis, onde necessário;
- d) Garantia de que os arranjos da organização para gerenciar riscos sejam claramente compreendidos e praticados.

Essas atividades serão bem-sucedidas quando se considera o que dispõe o parágrafo único do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015. Segundo esse dispositivo, o programa de integridade deve ser estruturado e aplicado “de acordo com as características e riscos atuais das

⁸ Uma boa referência da estrutura desse documento pode ser encontrada no “Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública”, da Controladoria Geral da União. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acessado em 30 dez 2020.

atividades” de cada organização. Essa previsão também encontra eco em práticas internacionais, a exemplo do *Resource Guide* do FCPA o qual também considera que as avaliações de riscos são fundamentais para o desenvolvimento de um programa de *compliance* consistente.

Segundo a Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos EUA⁹, para saber se um programa de integridade de uma empresa está bem projetado, deve-se entender “como a empresa identificou, avaliou e definiu seu perfil de risco e o grau em que o programa dedica recursos apropriados para analisar o espectro de riscos” (US DOJ, 2020, em tradução livre).

Daí se poder afirmar que, se o comprometimento da alta administração pode ser considerado a “cabeça” de um programa de integridade, o processo de gestão de riscos deve ser considerado o “coração”. Com a identificação, análise e avaliação contínua de riscos, será possível estabelecer o tratamento adequado com a aplicação de controles internos para um processo, procedimento, atividade ou serviço relacionado com as contratações públicas conduzidas pela instituição.

Nesse ponto, convém uma diferenciação. Conforme destaca a norma ABNT ISO/IEC 31010, o processo de avaliação de riscos não se confunde com o processo de gestão de riscos, apesar de se constituir em um de seus elementos centrais. Veja-se, conforme definido na NBR ISO 31000, que “o processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos” (ABNT, 2018).

Essa mesma ISO 31000 estabelece que o processo de avaliação de riscos é “o processo global de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos”, não podendo ser considerada uma atividade autônoma (ABNT, 2018, 2021). Por isso, a implementação do programa de integridade é consequência desse processo, pois, uma vez validado o resultado da avaliação de riscos pelos níveis apropriados da organização, o passo seguinte é selecionar e implementar opções para o tratamento dos riscos na forma de controles internos, arranjados de tal modo que sejam compreendidos e executados por todos os envolvidos (ABNT, 2018) no processo de contratação.

Ainda na implementação, “tão logo a organização tenha identificado seus objetivos, ela

⁹ A Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos é o órgão que avalia a eficácia dos programas de *compliance* corporativo no momento de negociação de acordos com as empresas diante da prática de violações do *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA. Semelhante às ações do Ministério Público brasileiro quanto a violações da Lei Anticorrupção.

está apta a dar continuidade ao seu processo de gerenciamento de riscos” (Miranda, 2021, p. 137) realizando o processo de avaliação destes. O primeiro passo é a identificação dos riscos cujo objetivo é “produzir uma lista abrangente de riscos” (TCU, 2018) que possam causar algum impacto no processo de contratações.

Uma vez identificados e listados os eventos de riscos, passa-se à fase da análise de riscos. As ações dessa fase consistem na determinação das probabilidades de ocorrência dos eventos de risco identificados; no levantamento dos possíveis impactos dos eventos e sua respectiva avaliação sem considerar quaisquer controles, ainda que existentes.

Acompanhando a norma ISO 31000, o TCU (2018) orienta que “dependendo das circunstâncias, a análise de riscos pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa”. Devido à falta de dados factuais que permitam uma análise quantitativa e, para evitar a subjetividade normalmente encontrada numa análise qualitativa, opta-se por se realizar uma abordagem semiquantitativa com o uso de “escalas numéricas previamente convencionadas para mensurar a consequência e a probabilidade, os quais são combinados, por meio de uma fórmula, para produzir o nível de risco” (TCU, 2018).

Com base nos resultados da análise de riscos, será necessário tomar decisões sobre quais destes necessitarão de tratamento e a prioridade para a implementação das medidas. O primeiro fator a ser considerado é o Nível de Risco – também chamado de Risco Inerente – que será alcançado multiplicando-se os pesos da probabilidade e da consequência (Miranda, 2021). Ainda nesta etapa, serão avaliados os controles detectivos existentes e sua capacidade para mitigar os riscos.

O último fator a ser considerado é a análise dos dados apurados. Diversas são as técnicas que as organizações utilizam para o processo de avaliação de seus riscos e garantir a qualidade na produção de seus bens e serviços; uma dessas técnicas é conhecida como Análise de Modos, Efeitos e Criticidade de Falha – FMECA (*do inglês Failure Mode, Effects and Criticality Analysis*), comumente empregado no âmbito da engenharia de segurança e da engenharia de produção.

Para Corrêa et al. (2020), uma análise de modos e efeitos de falha tem como principal objetivo a detecção de possíveis eventos de risco – modos de falhas – antes da produção de um objeto ou serviço, ou seja, o método está voltado para a prevenção; para diminuir as chances do processo ou objeto falhar. Já a norma NBR IEC 31010:2021 (ABNT, 2021, p. 58) acrescenta que essa análise de modos e efeitos de falha “pode ser seguido por uma análise de criticidade que especifica a importância de cada modo de falha”. Esse viés preventivista aponta para o FMECA como um mecanismo capaz de instrumentalizar o aumento da qualidade dos controles

internos necessários à confiabilidade dos procedimentos nas contratações públicas.

Como o principal objetivo de um programa de integridade é prevenir a não conformidade dos processos por meio de controles internos eficazes, estes têm por atributo tornar aceitável um risco residual. Um controle “forte” teria “um desenho adequado e funciona todas as vezes que é necessário” (Souza & Brasil, 2017, p. 126) e poderia fazer um risco inerente, por exemplo, de nível 80, se deslocar para um Nível de Risco residual muito mais baixo ($80 \times 0,1 = 08$).

Assim, o FMECA permite utilizar a matriz de risco elaborada a partir do cálculo de probabilidade X impacto e incluir a variável controle em uma matriz de três fatores, mediante a multiplicação das notas de probabilidade ou ocorrência (O); consequência ou severidade (S); controle ou detecção (D), levando à identificação do Número de Prioridade de Risco (RPN). Segundo a NBR IEC 31010:2021 (ABNT, 2021, p. 58), “uma falha recebe uma prioridade mais alta se for difícil de detectar”, portanto, quanto menor o RPN alcançado para cada evento de risco, maior o alinhamento dos controles internos com os mecanismos e procedimentos de integridade.

Uma vez concluído o processo de avaliação de riscos, como já antecipado, a implementação do programa de integridade é precedida da elaboração de um Plano de Tratamento. Segundo a norma ISO 31000 (ABNT, 2018), nesse passo são documentadas informações como:

- a) Razões para a seleção das opções de tratamento, incluindo os benefícios esperados;
- b) Ações propostas;
- c) Responsáveis pela implementação de cada ação e do plano;
- d) Cronograma com prazos para implementar as ações;
- e) Os recursos requeridos;
- f) Indicadores de medidas de desempenho;
- g) Possíveis restrições e contingências;
- h) Os relatos e monitoramento requeridos.

2.9.2.5. Monitoramento e Controle.

Apesar de a Administração Pública possuir diversas instituições e mecanismos para fiscalizar e revisar os atos praticados na cadeia de decisões durante as contratações públicas, para ser efetivo, um controle deve iniciar com o próprio agente público que praticar o ato, chamado pela Lei nº 14.133/2021 de “Primeira Linha de Defesa” – ou de “Primeira Linha”,

conforme o IIA (2020).

O monitoramento e o controle são atividades de gerenciamento que buscam assegurar o atingimento dos objetivos estabelecidos, dentre os quais “assegurar que os controles sejam eficazes e eficientes no projeto e na operação” (TCU, 2018). No âmbito do programa de integridade, sua finalidade é assegurar que os controles internos sejam executados em todos os níveis da Administração e por todos os agentes envolvidos no processo de compras e contratações.

Além disso, para avaliar a eficácia da estrutura, aplicação e atualização do programa de integridade, a organização deve monitorar e controlar as atividades com mensuração periódica do desempenho de toda a estrutura e aplicação do programa, sempre que couber, observando os parâmetros estabelecidos no art. 42 do Decreto nº 8.420/2015.

2.9.2.6. Melhoria Contínua.

Se é certo que o programa é construído com base nos riscos atuais, é igualmente correto que os riscos são mutáveis. Portanto, a organização deve promover a melhoria contínua da adequação, da suficiência e da eficácia da estrutura, não apenas de gestão de riscos, como também do programa de integridade, garantindo a sua integração aos processos de trabalho.

A melhoria contínua decorre do monitoramento e controle. Os resultados são avaliados e validados em relação aos indicadores de performance, de riscos e de crises – também chamados de KPIs (*Key Performance Indicators*), KRIs (*Key Risks Indicators*) e KCIs (*Key Crisis Indicators*) – estabelecidos pela alta administração. Esses indicadores permitem verificar se o programa de integridade implementado continua aderente ao modo de operação da organização, assim como orienta na criação de instrumentos de governança para que as deficiências encontradas possam ser atualizadas e aperfeiçoadas continuamente.

A contínua adaptação da estrutura do programa de integridade para abordar as mudanças e os riscos gerados propiciam a melhoria na performance institucional. Isso porque permite identificar lacunas ou oportunidades de melhoria e oportuniza o desenvolvimento de novos planos ou tarefas que contribuem para o aprimoramento da governança e da gestão das contratações públicas.

Visando assegurar a atualidade e a melhoria contínua de todo o sistema de integridade, a organização deve promover a revisão periódica do plano. Apesar de não existir uma norma específica que defina a periodicidade, pode-se utilizar como paradigma um interregno de um ano, conforme preconiza a Norma Regulamentadora 9 que dispõe sobre medidas que visem a

eliminação, redução ou controle de riscos ambientais em prol da preservação da integridade do trabalhador¹⁰, bem como sempre que sobrevier significativa alteração no seu contexto interno ou externo.

2.9.3. Consolidação e Documentação das Regras e Instrumentos

A formalização e documentação e todas as regras e instrumentos de integridade existentes ou que demandem elaboração ou atualização é outro passo importante na implantação do programa de integridade. Esse plano deve revelar, de forma expressa, como serão tratados cada um dos requisitos ou pilares descritos no art. 42 do Decreto nº 8.420/2015 e todos os elementos identificados nas seis fases da estruturação acima abordados, tais como elaboração de instituições – utilizando a expressão de Douglass North – isto é, de regras e procedimentos para prevenir irregularidades; os instrumentos para detectar e reportar irregularidades (alertas, *red flags*, canais de denúncia); os controles internos formulados em resposta aos riscos; medidas de remediação e contingência; os padrões de ética e de conduta com respectivas medidas disciplinares para o caso de violações.

Visando uma abrangente e efetiva divulgação do programa, o plano deve conter as estratégias de comunicação e trilhas de treinamento específicas para os diversos públicos. O treinamento e a comunicação devem ser estruturados em processo contínuo para proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias para o cumprimento dos objetivos da política de contratações; aí incluídos o processo de transferência de conhecimentos, treinamento e capacitação em todos os níveis da organização.

Assim como o programa de integridade deve ser iniciado com a liderança e comprometimento da alta administração, é dela a competência para a aprovação do plano de integridade. Essa também será uma forma de manifestar formalmente o compromisso da alta direção e o tom do topo para toda a organização. Por fim, um passo importante para a propagação de uma cultura de integridade dentro e fora do órgão ou ente, convém atribuir responsabilidade a uma unidade ou colegiado para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão do programa integridade.

¹⁰ Aprovada pela Portaria nº 3.214 de 08 de junho de 1978 do Ministério do Trabalho. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-9-nr-9>.

3. ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, é apresentado o estudo de caso realizado no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, especificamente, em relação ao processamento das suas contratações públicas desenvolvidas ao longo do exercício de 2021, seguindo os parâmetros dos estudos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União em relação à identificação dos riscos e apontados por intermédio do Acórdão nº 1.321/2014 – TCU – Plenário.

3.1. Breves anotações sobre o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal

Para contextualizar e delimitar a temática desta pesquisa, faz-se necessária uma descrição geral do cenário da Corporação na qual se desenvolve o estudo de caso.

3.1.1. *Natureza jurídica do CBMDF*

A origem do CBMDF remonta ao então Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, criado pelo Imperador Dom Pedro II quando assinou o Decreto Imperial nº 1.775 de 02 de julho de 1856. Na época, o imperador transformou seções do Serviço de Extinção de Incêndios dos Arsenais de Marinha e Guerra, Repartição de Obras Públicas e Casa de Correção na Corporação de bombeiros, ficando sob a jurisdição do Ministério da Justiça.

Com a transferência da Capital Federal para Brasília, o então Corpo de Bombeiros do Distrito Federal fixou sua nova sede no Planalto Central no ano de 1966. Assim, como os demais corpos de bombeiros militares, o CBMDF teve suas atribuições consolidadas pela Constituição Federal de 1988 que os definiu como órgãos voltados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além da execução de atividades de defesa civil (art. 144, V e § 59).

A Constituição Federal de 1988 ainda reservou em outros quatro artigos – arts. 21, 22, 32 e 42 – matéria aos corpos de bombeiros, sendo que dois desses dispositivos destinam-se expressamente ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (art. 21, XIV e art. 32, § 4º).

Anota-se de passagem que diversamente do entendimento comum, os corpos de bombeiros não executam atividades de segurança pública¹¹ uma vez que se trata de “atividade

¹¹ Para José Afonso da Silva (2009, p. 635), “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”, sendo esta última – ordem pública – “uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”,

que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas”. As atividades dessas corporações militares “diz respeito, isto sim, à 'tranquilidade pública' e, também, à 'salubridade pública', ambas integrantes do conceito de 'ordem pública'" (Lazzarini, 1991, p. 116).

Quanto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, apesar de não existir uma lei federal que regule o parágrafo 4º do artigo 32 da Constituição Federal e disponha da utilização dessa Corporação pelo Governo do Distrito Federal, não se olvida da Lei Federal nº 8.255/91 que, acompanhando o §6º do artigo 144 da Constituição Federal, estabeleceu que o “Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, força auxiliar e reserva do Exército, subordina-se ao Governador do Distrito Federal e integra o sistema de segurança pública do Distrito Federal”.

Nesse aspecto, é possível afirmar que o CBMDF é um órgão público da Administração Direta que integra a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal. Essa Corporação de bombeiros, contudo, encontra-se parcialmente apartada das capacidades de auto-organização e autogoverno do Distrito Federal, em especial quanto a sua organização e manutenção, visto que tais competências foram atribuídas à União por força de norma constitucional contida no art. 21, inciso XIV.

De fato, o legislador constituinte achou por bem que a União continuasse a manter os órgãos de segurança pública da Capital Federal, motivo pelo qual deixou assente na Constituição Federal as competências para a União “organizar e manter”, dentre outros, o CBMDF, excluindo a competência do próprio Ente a qual pertence, o Distrito Federal.

Para dar cumprimento a esse mandamento constitucional (além de outras disposições), a União instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal, Lei nº 10.633/2002, para prover recursos à organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal. Além disso, o fundo também presta assistência financeira para a execução de serviços públicos da Capital.

De tudo isso, fica claro que o CBMDF tem natureza *sui generis*. Pertencendo à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, recebe parcela de recursos advindos desse Ente federado, mas, ao mesmo tempo, também é mantido pela União, por meio do Fundo Constitucional. Nesse ponto, deve-se respeito às normas de execução orçamentária de ambos os entes, sendo por eles controlado e fiscalizado.

diferenciando-se a segurança pública da incolumidade pública. No mesmo sentido, é jurisprudência do STF no HC 102065 / PE - Relator(a): Min. Ayres Britto. Julgamento: 23/11/2010.

3.1.2. Objetivos estratégicos e contextos externos e internos do CBMDF

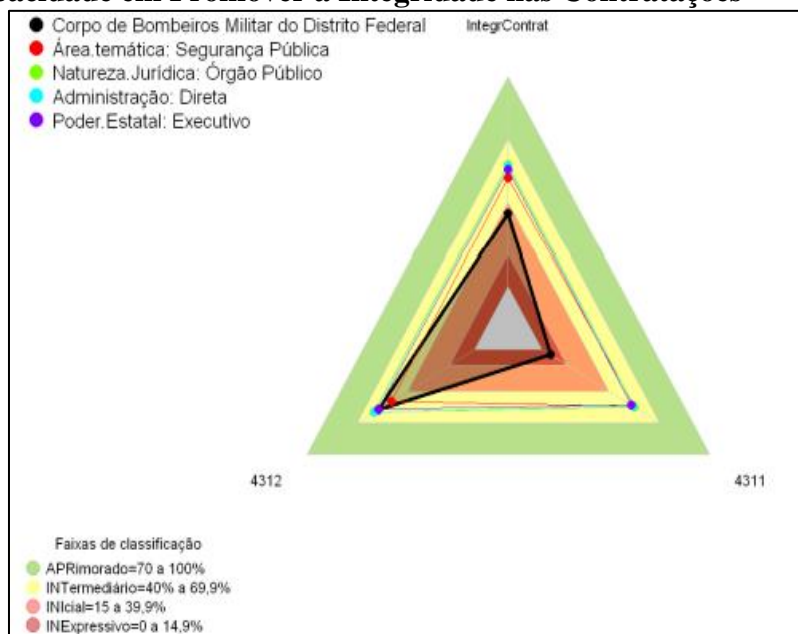
Do Planejamento Estratégico do CBMDF (2017-2024) extrai-se como missão a proteção de vidas, patrimônio e meio ambiente. Sua visão é posta com o foco no cidadão e com responsabilidade socioambiental nestes termos: “[o CBMDF] realizará ações de prevenção e investigação de incêndio e atenderá as ocorrências emergenciais nos padrões internacionalmente consagrados” (CBMDF, 2016). Como declaração de valores, destacam-se: Bravura; Dignidade; Disciplina; Ética; Hierarquia; Respeito à vida; Patriotismo; Tradição; Responsabilidade socioambiental.

Na dimensão dos processos internos contidos no seu mapa estratégico, especificamente no campo da infraestrutura, são traçados como objetivos e estratégias a modernização do atendimento e despacho operacional; a garantia da infraestrutura apropriada às atividades operacionais e administrativas; o aperfeiçoamento da gestão e a consolidação da própria governança corporativa. Isto, dentre outros objetivos estratégicos, visando proteger vidas, patrimônio e meio ambiente e ampliar a segurança da população do distrito federal.

No campo da governança corporativa, o CBMDF tem envidado esforços para a implementação de processos envolvendo o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos aliado ao controle interno. Nesse aspecto, a Corporação tem buscado consolidar a gestão de riscos em diversos de seus departamentos e diretorias, inclusive já possui sua Política de Gestão de Riscos e de um Comitê de Gestão de Riscos, instituídos pelas portarias 17 e 18, de 9 de julho de 2019, além de diversos subcomitês.

Especificamente em relação à gestão das contratações, o último levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2021 apontou que a autoavaliação do CBMDF quanto à governança e gestão de contratações (iGovContrat) e à capacidade em gestão de contratações (iGestContrat) alcançou os índices de 41,2% e de 45,1%, respectivamente, representando melhorias em relação ao ano de 2017.

Quanto à capacidade em promover a integridade nas contratações (IntegrContrat), a corporação foi classificada como “Inicial” com nota entre 15 a 39,9%. Registra-se que as notas são consolidadas pelo Acórdão nº 2164/2021-TCU-Plenário, sintetizadas conforme registra a Figura 6, gráfico tipo radar, com variações de 0 (0%) a 1 (100%), ficam disponibilizadas em relatório individual da autoavaliação.

Figura 6 - Capacidade em Promover a Integridade nas Contratações

Fonte: TCU (2021). Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário.

Esse levantamento, no entanto, possui limitações relacionadas com a grande disparidade conceitual. Isso porque, como destacado pelo próprio TCU (2021), o levantamento apresenta as “médias dos agrupamentos aos quais a organização em análise pertence”, na expectativa de que as organizações procurem melhorar sua governança e sua gestão a partir de uma análise comparativa (*benchmarking*) de todos os participantes. No entanto, ainda que fixe as definições para o significado de governança, a autoavaliação permite conceitos próprios e discricionários para cada indicador analisado pelos respondentes.

Assim, tais indicadores baseados em estruturas organizacionais predefinidas devem ser complementados por um diagnóstico baseado na avaliação dos riscos das atividades da própria organização. Dessa forma, abre-se espaço para soluções específicas, contextualizadas à realidade institucional.

3.2. Base de Dados: Documento Risco e Controles nas Aquisições do TCU

No ano de 2014, o TCU publicou o resultado de um levantamento desenvolvido por sua Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

Considerando as experiências anteriores do próprio TCU, a Selog (TCU, 2014) mapeou a legislação, a jurisprudência, as normas, os acórdãos, além dos “padrões, estudos e pesquisas que estavam relacionadas aos riscos considerados mais elevados no processo de aquisição”, com foco prioritário na fase de planejamento da contratação. O TCU justificou essa opção por

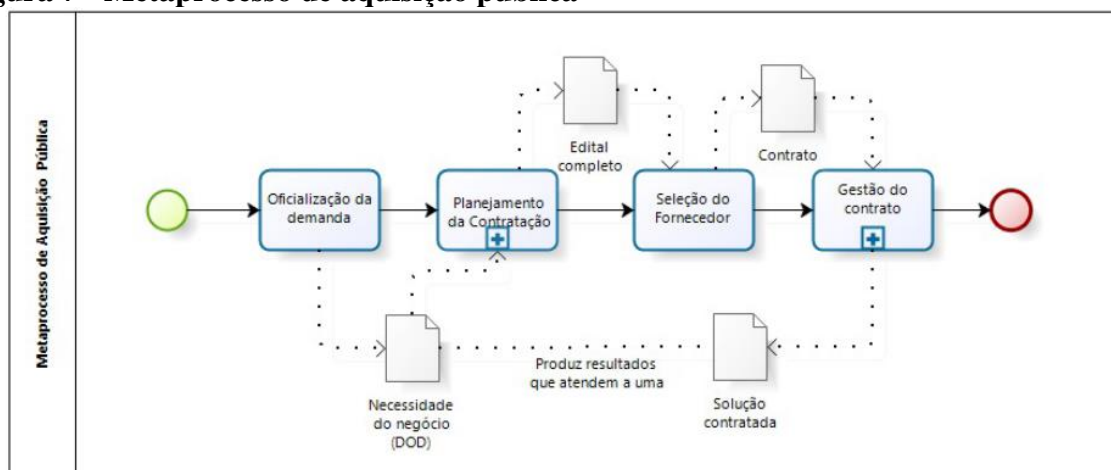
considerar que “as condições postas nos editais e termos de referência serem os instrumentos utilizados nas fases seguintes de escolha do fornecedor e da execução contratual”.

Com esse foco, foram mapeados 214 documentos (64 Acórdãos, normas, livros, notas técnicas, orientações normativas, pareceres, súmulas, resoluções etc.) que culminaram na construção do documento final de apresentação denominado “Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições)”. Nele continham 117 riscos; 150 possíveis controles internos para mitigá-los, distribuídos pelas fases, etapas e tarefas do metaprocesso de contratação; além de diversas outras definições, considerações etc., assim destacadas no relatório final:

- a) 23 Normas Legais (Constituição, Leis);
- b) 76 Normas Infralegais (Decretos, Portarias, Instruções, Resoluções etc.);
- c) 1 Livro;
- d) 4 Orientações Normativas/Técnicas;
- e) 3 Pareceres/Notas Técnicas.
- f) 7 Súmulas e Jurisprudências sistematizadas;
- g) 7 Decisões de Tribunais Superiores;
- h) 64 Acórdãos;
- i) 12 Páginas ou cadastros na internet;
- j) 17 Não Classificados.

Os riscos identificados foram considerados representativos de todo o metaprocesso de trabalho para a contratação de objetos em geral propostos para o trabalho, representado na Figura 7:

Figura 7 - Metaprocesso de aquisição pública¹²



Fonte: Tribunal de Contas da União. Processo TC 008.759/2013-8. Acórdão: 1.321/2014 – TCU – Plenário.

¹²Apesar desse metaprocesso ter sido apresentado no ano de 2014, a Nova Lei Geral de Licitações manteve idênticas fases para o processamento das contratações públicas.

Ao final, o Plenário do Tribunal de Contas da União prolatou o Acórdão nº 1321/2014 – Plenário, nestes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria destinado a obter e sistematizar informações sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas sobre aquisições na área de logística.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog que:

9.1.1. publique na Internet o documento RCA – Riscos e Controles nas Aquisições;

9.1.2. divulgue, interna e externamente ao TCU, as informações publicadas em atenção ao item anterior, com as ressalvas de que se trata de instrumento de orientação a ser avaliado, em cada caso concreto, pelos gestores que forem utilizar o RCA e de que não se trata de entendimento em tese por parte deste Tribunal;

9.1.3. envide esforços para manter atualizada, no sítio do TCU, na Internet, a base de documentos construída ao longo deste levantamento;

9.2. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Instituto Serzedello Corrêa deste Tribunal;

9.3. arquivar os autos. (TCU, 2014)

Importante registrar, assim como o próprio TCU salientou, o trabalho apresentou como limitações “a imensa quantidade de documentos (legislação, acórdãos etc.) tratando do tema aquisições públicas e a ausência de condições para que houvesse revisão crítica mais aprofundada do documento, ante a atual carência de recursos na Selog” (TCU, 2014).

Apesar dessas limitações, contudo, os resultados alcançados compõem uma valiosa fonte de dados, constituindo-se em importante “instrumento de orientação a ser avaliado, em cada caso concreto, pelos gestores”. E, ainda que não se trate de entendimento, em tese, por parte daquele Tribunal, a legitimidade dos 214 documentos que serviram de base de dados e fonte de informações para os levantamentos do TCU corroboram com a importância dos resultados alcançados.

Não se pode olvidar ainda a recomendação da norma ISO 31000 no sentido de ser conveniente que o processo de avaliação de riscos seja baseado no conhecimento e nos pontos de vista das partes interessadas, utilizando-se “a melhor informação disponível, complementada por investigação adicional, como necessário” (ABNT, 2018). Principalmente se for utilizado um método qualitativo ou semiquantitativo, hipótese em que uma avaliação baseada na opinião de especialistas se mostra suficiente e eficaz.

Outro ponto relevante das atividades desenvolvidas pela equipe técnica do TCU foi a seguinte estratégia metodológica, indicada na Ficha Síntese do relatório que deu origem ao Acórdão nº 1321/2014-Plenário:

2) identificação e descrição dos principais riscos no metaprocesso proposto, no formato <descrição da causa do risco> levando a <evento de risco> com consequente <consequência do risco>;

3) identificação e descrição de sugestões de controles internos no formato <ator que deve executar o controle> <controle interno sugerido, iniciado por verbo>.

Essas tarefas mostram-se alinhadas com a metodologia da presente dissertação, notadamente, por considerar a relação: Causa (Fonte de Risco) >> Fato (Evento) >> Efeito (Consequência); levando em conta as seguintes definições atribuídas a cada um destes termos pela norma ISO 31000 (ABNT, 2018):

a) “Fonte de risco: elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial para dar origem ao *risco* (3.1)”;

b) “Evento: ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias”;

c) “Consequência: resultado de um *evento* (3.5) que afeta os objetivos”;

d) “Controle: medida que mantém e/ou modifica o *risco*”;

e) Risco: efeito da incerteza nos objetivos.

Ponto fundamental a ser considerado na identificação de riscos, e que foi observado pela equipe técnica do TCU, é o cuidado para não confundir o risco com a ausência de controle, conforme exemplifica Miranda “para um processo de inventário de bens, o risco não é ‘falta de segregação de funções’, mas sim ‘apropriação indevida de bens’” (2021, p. 151).

Assim, para o estudo de caso, a base de dados sistematizada na forma do documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições) encontra-se publicado na Intranet do TCU, conforme determinou o item 9.1.2 do Acórdão nº 1321/2014 – Plenário. O formato escolhido pelo TCU apresenta redação discursiva que aponta a etapa do metaprocessos de contratação analisada; uma descrição do risco; a identificação da fonte ou causa do risco; o fato ou evento com a respectiva consequência para, logo em seguida, apontar e sugerir controles internos. Para exemplificar, segue-se a transcrição de um excerto do RCA:

Levantamento de mercado

O que é?

1. Com base nos requisitos definidos, deve ser feito levantamento para identificar quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, **levando-se** em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização.

Análise de mercado inadequada

2. Risco: Utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, **levando** ao direcionamento da licitação, **com consequente** aumento do valor contratado.

3. Risco: Levantamento de mercado deficiente (não verificou que não existe fornecedor para a solução como foi especificada), **levando** a licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação), **com consequente** retrabalho para realizar a contratação ou não atendimento da necessidade que originou a contratação.

4. Sugestão de controle interno: Equipe de planejamento da contratação executa o levantamento de soluções do mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores.

Parcialidade da equipe de planejamento

5. Risco: Proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresas do mercado, **levando** à quebra da imparcialidade da equipe, resultando no direcionamento da licitação.

6. Sugestão de controle interno: Equipe de planejamento da contratação interage com os fornecedores de forma cautelosa (e.g., documenta todas as interações, participa de reuniões sempre em grupo de servidores, se for necessário conhecer as instalações de empresas que sejam potenciais fornecedoras da solução, o órgão deve justificar essa necessidade nos autos do processo de contratação e identificar quais são essas empresas e agendar visitas a cada uma delas, devidamente planejadas (e.g. elaborar lista de itens a verificar nas visitas), com o custo a cargo do órgão, e não das empresas)” (TCU, 2014, destaques do original).

Para uma melhor sistematização do estudo de caso, os eventos de riscos, as consequências e os principais controles internos recomendados pelo TCU foram reunidos nos três questionários que compõem os Apêndices A, B e C desta pesquisa.

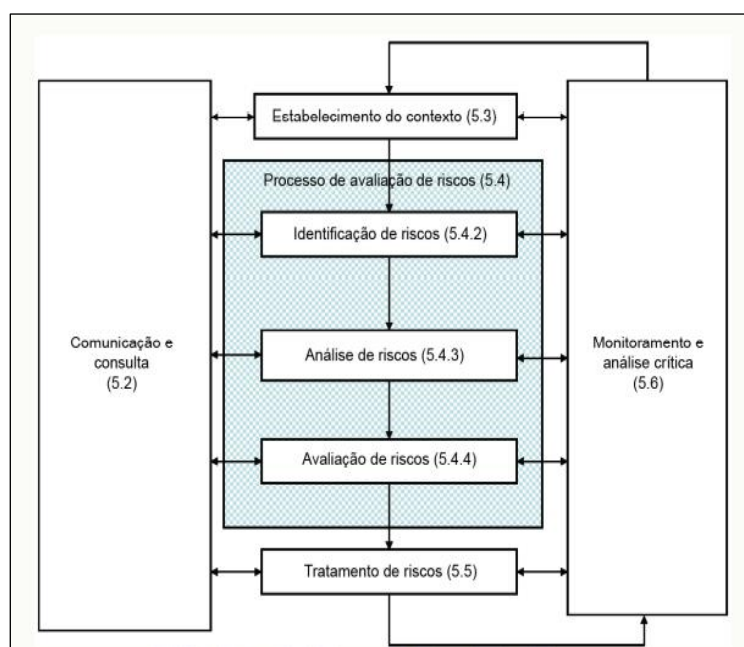
3.3. Premissas do estudo de caso

Uma parte integrante desta pesquisa é a elaboração de um estudo de caso para analisar o processo de gestão de riscos relacionados ao metaprocessos de aquisições do CBMDF. Para tanto, tem-se como base as contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU), buscando compreender como sua integração com o processo de gestão do *compliance* pode contribuir para assegurar um ambiente íntegro e confiável nas contratações.

Uma vez que o CBMDF ainda não formalizou o próprio programa de integridade para suas contratações, o estudo de caso considera, em juízo de simulação, a aplicação na corporação dos elementos comuns de um sistema de gestão de *compliance* fornecido pela norma ISO 37301:2021 e sintetizado no item 2.8 deste estudo.

Por outro lado, repetindo o que dispõe o parágrafo único do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade deve ser estruturado e aplicado “de acordo com as características e riscos atuais das atividades” de cada organização. Neste ponto, o estudo considera a implementação de um “processo global de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos” (ABNT, 2018) conforme a estrutura da gestão de riscos apresentada no item 2.8.2 e a implementação do processo de avaliação de riscos conforme os temas da Figura 8.

Figura 8 - Processo de gestão de riscos



Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2018 (2018).

Outra premissa do estudo a ser considerada é não olvidar que o processo de avaliação de riscos mais comum é combinar as escalas de probabilidade de ocorrência de um evento de risco com as suas respectivas consequências e, assim, avaliar a magnitude dos riscos mediante a aplicação de uma das ferramentas previstas na norma NBR IEC 31010:2021, a “matriz de riscos”. Uma matriz de riscos, contudo, é uma mera representação visual do conjunto de eventos de riscos e, apesar de acessível e facilmente compreendida, não valida a precisão dos dados.

Essa limitação da matriz de risco é atenuada com o uso conjunto de outras ferramentas propostas pela mesma NBR IEC 31010:2021, como, por exemplo, a Tabela FMECA e o desenvolvimento de Índice de Risco baseado em simulação de eventos, a exemplo dos controles internos propostos pelo TCU.

Como explicado no item 2.8.2.4 deste estudo, a técnica da Análise de Modos, Efeitos e

Criticidade de Falha (FMECA) permite que o processo de estudo dos riscos prossiga com a identificação de ações corretivas para compensar as falhas, definindo-se a implementação de medidas para os modos de falha mais significativos. Como saída, a FMECA “fornece uma classificação qualitativa da importância dos modos de falha, mas pode fornecer uma saída quantitativa, se dados de taxa de falha adequados e consequências quantitativas forem usados” (ABNT, 2021).

Neste estudo de caso, a preocupação de identificar o número de prioridade de risco (NPR) não serve apenas para atribuir níveis de importância para os eventos de risco, mas também para cotejar os controles internos da Corporação com aqueles recomendados pelo TCU e, assim, definir a criticidade e os riscos residuais. Essa técnica torna possível alcançar uma escala ou medida de risco consistente que indica o quão próximo um processo ou atividade estará da condição de conformidade, também conhecida como “estar em *compliance*”.

Para reduzir a subjetividade da magnitude do nível de risco, a segunda técnica extraída da norma NBR IEC 31010:2021 é simular um Índice de Risco para o menor risco residual possível e outro para o risco residual máximo, considerando como paradigma e situação ideal a presença de um controle interno forte. Este mitiga o risco em todos os aspectos relevantes, sem falhas e pode ser enquadrado em um nível de “Melhor Prática” (os controles internos propostos pelo TCU).

Para a NBR IEC 31010:2021, “os índices de risco podem ser utilizados para avaliar uma série de riscos com o uso de critérios similares de modo a que possam ser comparados” com um sistema conhecido (ABNT, 2021, p. 91).

Nesse ponto, considerando que a probabilidade de ocorrer um evento de risco é avaliada com uma escala de 1 a 5 e que as suas consequências são avaliadas com uma escala de 1 a 16, temos que o maior nível de risco inerente será $NR=80$ (5×16) e o menor nível de risco inerente será $NR=1,0$ (1×1). Por outro lado, considerando que a eficácia dos controles pode ser avaliada como “inexistente” (1,0); “fraca” (0,7); “mediana” (0,4) ou “forte” (0,1) e assumindo que o controle proposto pelo TCU seja “Forte”, tem-se dois Índices de Risco como paradigmas: a) o maior nível de risco residual será de $NR=8,0$ ($80 \times 0,1$); e b) o menor risco residual será de $NR=0,1$ ($1 \times 0,1$).

Como já antecipado, o chamado “risco zero” é conhecido como uma utopia pelo próprio TCU (2018, p. 09) ao pontuar, exatamente por não existir o risco zero, que concluídas as medidas mitigadoras, os riscos residuais necessitam “ser monitorados e mantidos dentro de limites compatíveis com os critérios de risco estabelecidos”.

Por fim, ainda como premissa para o estudo de caso, deve-se considerar que, no

metaprocesso de contratações, os riscos de fases, subprocessos ou tarefas não podem ser agregados diretamente; não é boa prática definir-se o risco de uma operação a partir de uma média ou equivalência entre a ocorrência de determinado número de riscos. Aplica-se no caso a teoria do elo mais fraco, muito comum na engenharia de segurança, da qual se extrai o adágio de que qualquer sistema é tão forte quanto o seu elo mais fraco ou, em outras palavras, o nível de risco do metaprocesso de contratações será o nível mais elevado apurado da análise de riscos de seus subprocessos, fases atividades ou tarefas.

3.4. Referentes Metodológicos

O primeiro passo do processo de avaliação de risco é produzir uma lista abrangente de riscos que possam causar algum impacto no processo de contratações. Neste estudo de caso, serão considerados os riscos mapeados e identificados pelo Tribunal de Contas da União como uma base de dados já tratada por especialistas da equipe técnica daquele Órgão de Controle Externo, tidos como sendo aqueles mais comuns para a atividade.

Uma vez listados os eventos de riscos, passa-se à determinação das probabilidades de ocorrência dos eventos de risco identificados e a respectiva avaliação dos possíveis impactos, ainda sem considerar quaisquer possíveis controles existentes. No caso concreto, a análise semiquantitativa é escolhida para reduzir a subjetividade, auxiliada pelo uso de “escalas numéricas previamente convencionadas para mensurar a consequência e a probabilidade, os quais são combinados, por meio de uma fórmula, para produzir o nível de risco” (TCU, 2018).

Com tal propósito, mostra-se adequado o uso dos descritores e das Tabelas 1 e 2, sugeridos por Souza e Brasil (2017, p. 64):

Tabela 1 - Escala de probabilidade

Descrição	Frequência	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
Média	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 que 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 Brasil (2017, p. 64).

Tabela 2 - Escala de impacto

Descrição	Impacto Qualitativo nos Objetivos	Peso
Muito Baixo	Sem incômodo político; atrasos contidos no setor; não afeta o alcance dos objetivos; não há prejuízos financeiros.	1
Baixo	Leves incômodos na instituição; podem ocorrer atrasos em outros setores; impede o alcance dos objetivos por período curto; irrisório aumento nos gastos.	2
Médio	Necessidade de envolvimento de outros setores para correções; impede o alcance de um objetivo por período longo; gastos elevados.	4
Alto	Necessidade da alta direção para correções; impede o alcance de vários objetivos por período longo; grandes perdas.	8
Muito Alto	Grandes reflexos políticos externos; impossibilidade de correções ou ajustes; enormes perdas; impedimento na continuidade dos serviços da organização.	16

Fonte: adaptado de Souza e Brasil (2017, p. 64).

O produto da probabilidade com o impacto é o primeiro fator a ser considerado, chamado de Nível de Risco ou de Risco Inerente. Esse Nível de Risco é plotado na matriz conforme demonstra a Figura 9.

Figura 9 - Nível de Risco (NR): Matriz de impacto X Probabilidade

		Impacto				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	4 Média	8 Alta	16 Muito Alta
Probabilidade	5 Muito Alto	5	10	20	40	80
	4 Alto	4	8	16	32	64
	3 Médio	3	6	12	24	48
	2 Baixo	2	4	8	16	32
	1 Muito Baixo	1	2	4	8	16
Legenda de cores		Risco Extremo		Risco Alto		
		Risco Moderado		Risco Baixo		

Fonte: adaptado de Souza e Brasil (2017, p. 64).

Em seguida, avalia-se os procedimentos e controles internos existentes no CBMDF, cotejando-os com aqueles recomendados pelo TCU para cada um dos eventos de risco identificados, avaliando-se sua existência, adequação e efetividade. Como forma de avaliar o

efeito dos controles, Souza e Brasil (2017, p. 126) recomendam utilizar a seguinte escala representada na Tabela 3.

Tabela 3 - Eficácia do controle

Eficácia do Controle	Situação do Controle Existente	Detecção - Multiplicador do Risco Inerente
Inexistente	Ausência completa do controle.	1
Fraco	Em desenvolvimento; informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha.	0,7
Mediano	Formalizado, conhecido e adotado na prática; funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado.	0,4
Forte	Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado em um nível de "Melhor Prática".	0,1

Fonte: adaptado de Souza e Brasil (2017, p. 126).

O último fator a ser considerado é a análise dos dados apurados. No caso do programa de integridade nas contratações, o método FMECA comporta-se como uma ferramenta analítica que procura assegurar que os eventos de riscos potenciais, ou “modos de falhas”, foram considerados durante todo o metaprocessos de contratação.

Para tanto, consideram-se as escalas métricas e respectivos níveis de significância ou de pesos definidos nas Tabelas 1, 2 e 3, para se determinar o Nível de Prioridade de Risco (do inglês, *Risk Priority Number* – RPN) – também chamado de Risco Residual – mediante a multiplicação das notas de probabilidade ou ocorrência; consequência ou severidade; e controle ou detecção. Nesse ponto, a utilização de uma planilha (Tabela 4) contribui para uma melhor análise dos dados.

Tabela 4 - Análise de dados – Tabela FMECA simplificada

Processo ação	Ocorrência Modo de Falha/Evento	O	Consequência – Severidade	S	Controles Atuais - Detecção	D	NPR (OxSxD)

Legenda: (O) = Ocorrência; (S) = Severidade; (D) = Detecção.

Fonte: elaborada pelo autor.

Importante registrar que, quanto menor o RPN alcançado para cada evento de risco, maior o alinhamento dos controles internos com os mecanismos e procedimentos de integridade recomendados pelo TCU. E, para assegurar uma classificação objetiva, são utilizadas como referenciais as métricas constantes da Tabela 5.

Tabela 5 - Avaliação da eficácia dos controles internos

NPR ou Risco Residual	Categoria	Eficácia/Ações
NR > 24	Risco Extremo	Sem eficácia: Demanda ação imediata da alta administração.
$10 \leq NR \leq 24$	Risco Alto	Pouco eficaz: Deve-se implementar controles e planos de ação.
$4 \leq NR < 10$	Risco Moderado	Eficaz: Definir responsabilidade gerencial.
NR < 4	Risco baixo	Muito eficaz: Manter e monitorar práticas e procedimentos.

Fonte: elaborada pelo autor.

Anota-se que o NPR está relacionado com o chamado “apetite de risco”, assim entendido como o limite que uma organização está disposta a aceitar ou tolerar determinado nível de risco e, deliberadamente, deixar de tomar medidas para alterar a probabilidade ou a consequência do risco. Segundo o TCU, quando o Nível de Risco é classificado como “Moderado” ou “Baixo”, o nível de risco pode estar dentro do apetite de risco, porém, mesmo no nível de risco Baixo, “é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avaliando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles” (TCU, 2018, p. 32).

Concluído o processo de avaliação de riscos, a Tabela FMECA (Tabela 4) é complementada com os demais dados necessários para a elaboração do Plano de Tratamento.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente trabalho, os resultados do estudo de caso são apresentados na forma das tabelas e dos gráficos resultantes dos questionários que foram devolvidos com as respostas. Foram selecionadas 306 questões relacionadas aos eventos de riscos mais comuns identificados pelo TCU, separadas em três questionários distintos: 102 questões relativas aos fatores de risco, também chamados de modo de falha potencial; 102 questões relacionadas aos efeitos da ocorrência da falha, chamadas de consequências ou impacto; e 102 controles internos propostos pelo TCU como mecanismos para o tratamento e mitigação dos referidos riscos.

Para facilitar a compreensão e direcionar os questionamentos para cada público-alvo, as 102 questões de cada questionário foram separadas em três áreas temáticas que compõem o metaprocessos de contratações: a) fase preparatória ou de planejamento; b) fase de seleção do fornecedor; e c) fase da gestão de contratos. Em seguida, os questionários foram direcionados aos servidores dos órgãos de direção, de apoio e de execução responsáveis pelas compras e

contratações, integrantes do Departamento de Administração Logística e Financeira da Corporação em estudo.

Neste estudo, os gestores do CBMDF recrutaram uma amostra aleatória de servidores militares que estavam habilitados a participar da pesquisa e aceitaram fazê-lo (população de estudo), totalizando um retorno médio de 32 respostas para cada quesito.

Todas as respostas aos 306 quesitos avaliados fazem parte do processo de avaliação de riscos e foram consolidadas em uma tabela FMECA. Nessa tabela, foram apurados, inicialmente, os resultados correspondentes aos riscos inerentes que, depois de confrontados com os controles propostos pelo TCU, determinou-se o *Risk Priority Number* – ou risco residual – para cada um dos 102 eventos de risco, ou modo de falha potencial.

4.1.Resultados quantitativos

As Tabelas de 6 a 10 apresentam os resumos do processo de avaliação de risco do metaprocesso de aquisições da instituição pesquisada. Pelas Tabelas 6, 7 e 8, será possível identificar as avaliações da probabilidade de ocorrência dos eventos, os respectivos impactos e a capacidade de detecção dos controles internos existentes, em sua dimensão quantitativa.

Tabela 6 - Resultado da avaliação da probabilidade de ocorrência dos eventos de riscos

Probabilidade	Quantidade de Eventos de Risco	%
Muito Baixa	10	9,8
Baixa	66	64,7
Média	25	24,5
Alta	1	1,0
Muito Alta	0	0,0
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 7 - Resultado da avaliação da severidade da ocorrência dos eventos de riscos

Impacto	Quantidade de potenciais Efeitos	%
Muito Baixa	0	0,0
Baixa	0	0,0
Média	12	11,8
Alta	74	72,5
Muito Alta	16	15,7
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 8 - Resultado da avaliação da eficácia dos controles internos

Deteção	Quantidade de controles sugeridos	%
Inexistente	0	0,0
Fraco	25	24,5
Mediano	75	73,5
Forte	2	2,0
SOMA	102	100,0

Fonte: elaborada pelo autor.

Quanto à dimensão quantitativa e qualitativa, a Tabela 9 aglutina os 102 fatores de risco com seus respectivos impactos e possíveis controles internos, agrupando os resultados em quatro categorias: baixo, moderado, alto ou extremo.

Tabela 9 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações

Fator de risco	Categoria	Número de atividades	
		Risco Inerente	Risco Residual
NR > 24	Risco Extremo	2	0
$10 \leq \text{NR} \leq 24$	Risco Alto	79	7
$4 \leq \text{NR} < 10$	Risco Moderado	20	78
NR < 4	Risco baixo	1	17
SOMA		102	102

Fonte: elaborada pelo autor.

É possível inferir da Tabela 9 que, das 102 atividades relacionadas aos procedimentos internos utilizados na condução dos processos de compras e contratações da Corporação pesquisada, em 79% das atividades avaliadas, a relação de probabilidade *versus* severidade do impacto tem um risco inerente classificado como alto e, em apenas 20%, o risco inerente é considerado moderado. Mas, quando se avalia a situação dos controles internos existentes, 73,5% dos controles foram considerados formalizados, conhecidos e adotados na prática; funcionando na maior parte das vezes e, portanto, com capacidade mediana para detectar irregularidades ou ilegalidades.

Além disso, levando-se em consideração o erro amostral em virtude do recrutamento de apenas uma amostra da totalidade de servidores militares que compõem a população de interesse, estima-se que, para a população de origem, os verdadeiros níveis para os riscos inerentes e riscos residuais estejam situados nos intervalos indicados na Tabela 10 a seguir, com um intervalo de confiança de 95%.

Tabela 10 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações do CBMDF, com intervalo de confiança de 95%

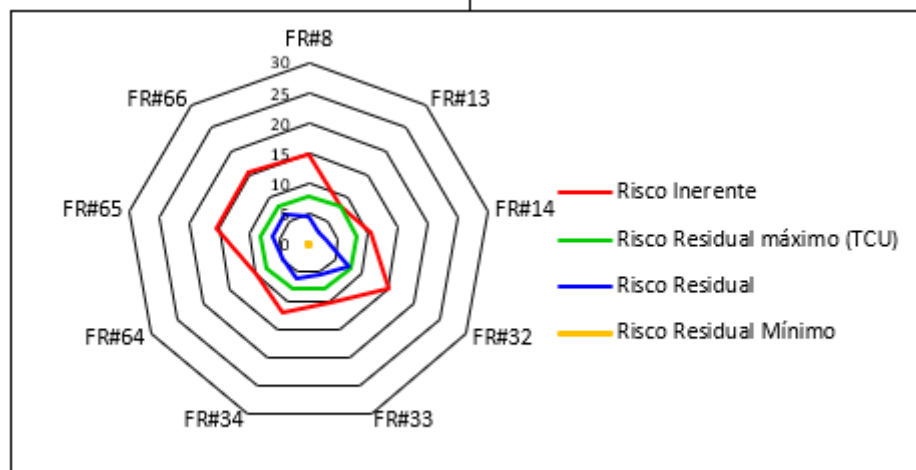
Fator de risco	Categoria	Número de atividades	
		Risco Inerente [IC95%]	Risco Residual [IC95%]
$NR > 24$	Risco Extremo	2 e 2	0 e 0
$10 \leq NR \leq 24$	Risco Alto	85 e 70	10 e 4
$4 \leq NR < 10$	Risco Moderado	15 e 28	83 e 67
$NR < 4$	Risco baixo	0 e 2	31 e 9

Fonte: elaborada pelo autor.

4.2. Análise qualitativa

Visando uma melhor análise e compreensão dos resultados, os dados colhidos dos questionamentos, inicialmente separados entre as fases preparatória, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos (áreas que compõem o metaprocessos de contratações), foram agrupados em 11 subprocessos ou atividades.

Os dados são apresentados nos gráficos do tipo radar (Figuras de 10 a 20) a seguir. Neles, cada evento de risco da Organização em análise é enfatizado nas linhas vermelhas e azuis. As linhas vermelhas representam os riscos inerentes, isto é, o nível de risco apurado considerando-se apenas a probabilidade de ocorrer o evento indesejado e suas consequências, sem levar em conta qualquer tratamento ou ação para a mitigação de risco, como atividades de controle. As linhas azuis são os resultados da ponderação dos riscos inerentes ante à presença de controles internos eficazes. Já as linhas verde e amarela representam a simulação de Índices de Risco *standard*, utilizados como paradigmas de riscos residuais máximo e mínimo, respectivamente, conforme descritos nas premissas do estudo (item 3.3).

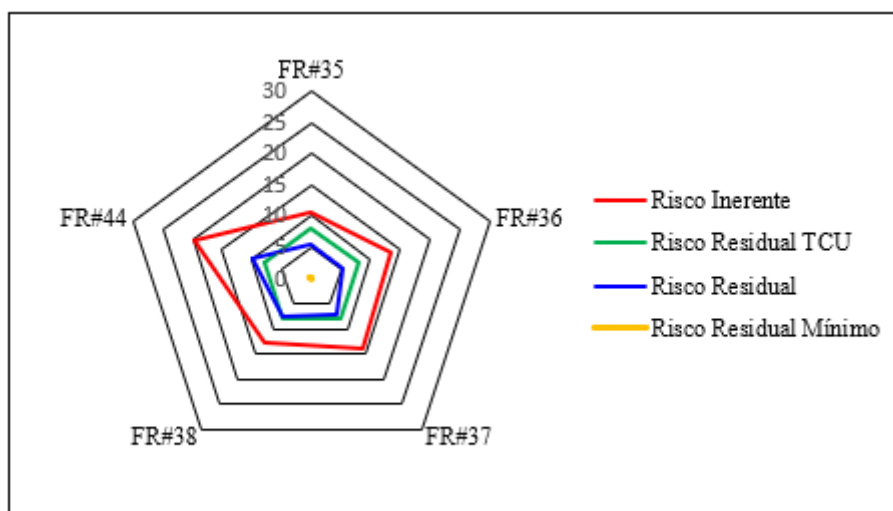
Figura 10 - Estratégia da Contratação

Fonte: elaborada pelo autor.

O Figura 10 sintetiza o subprocesso “Estratégia da Contratação”. Este agrupa os modos de falha potencial ou eventos de risco e representam a escolha da forma de contratação mediante sistema de registro de preços, contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação, ou ainda mediante o parcelamento do objeto, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

A comparação dos resultados entre os riscos inerentes e riscos residuais da Corporação em estudo apresenta um escore de correlação Pearson (r) = 0,73. Esse coeficiente sugere que os controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso são aplicados com relativa semelhança de intensidade, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

Os resultados também indicam que as respostas aos questionários apresentaram disparidades de índices atribuídos entre as atividades/tarefas. Para os riscos inerentes, os níveis variaram de NR=8,1 a NR=15,6, o que atribui ao subprocesso um nível de risco alto; mas, quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis de NR=2,4 a NR=7,6 e, mesmo com alguns registros de risco baixo, pela “teoria do elo mais fraco”, o nível de risco residual é classificado com risco moderado. Os escores indicam que todos os riscos residuais desse subprocesso ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma – item 3.3 deste estudo “Premissas do estudo de caso” – correspondente a NR=8,0; no entanto, também apontam para a necessidade do uso de artefatos, ações ou controles compensatórios que permitam reduzir o risco residual para um patamar mais considerado “risco baixo” (NR < 4,0).

Figura 11 - Descrição do Objeto

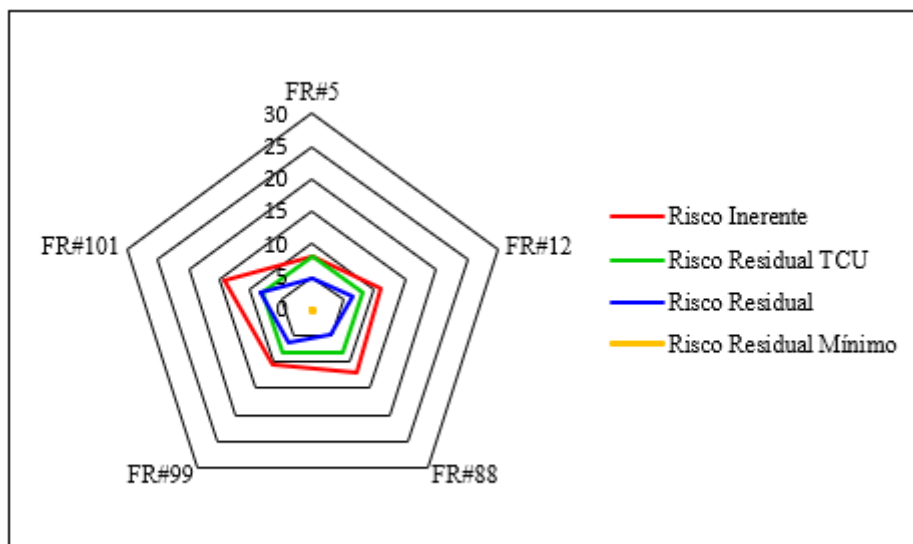
No gráfico da Figura 11, é sintetizado o subprocesso “Descrição do Objeto” o qual agrupa as atividades e tarefas que culminam com precisa declaração do objeto.

Na comparação dos resultados entre os riscos inerentes e riscos residuais (linhas vermelhas e azuis), é alcançada uma correlação Pearson ($r = 0,87$). Esse coeficiente sugere forte uniformidade na aplicação dos controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso da corporação, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

Nesses quesitos, as respostas aos questionários também apresentaram disparidades de índices atribuídos entre as atividades/tarefas. Para os riscos inerentes, os níveis variam de $NR=10,5$ a $NR=9,7$, o que representa um risco alto. Quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis entre $NR=5,3$ e $NR=9,9$, o que atribui ao subprocesso uma classificação de risco moderado.

Ressalvado o modo de falha FR#44 que obteve o risco residual de $NR=9,9$, os demais escores indicam que os riscos residuais desse subprocesso ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma ($NR=8,0$) – item 3.3 deste estudo; todos, no entanto, permaneceram na classificação de “risco moderado” o que aponta para a necessidade do uso de artefatos, ações ou controles compensatórios que permitam reduzir o risco residual para um patamar considerado “risco baixo” ($NR < 4,0$).

Figura 12 - Gestão de Pessoas



Fonte: elaborada pelo autor.

Apesar do desenho visual do gráfico da Figura 12 se assemelhar ao gráfico anterior, a magnitude dos resultados são diversos. Na Figura 12, é sintetizado o subprocesso “Gestão de Pessoas” no âmbito das compras e contratações do CBMDF em análise e agrupa atividades e tarefas relacionadas com as competências multidisciplinares dos agentes da contratação.

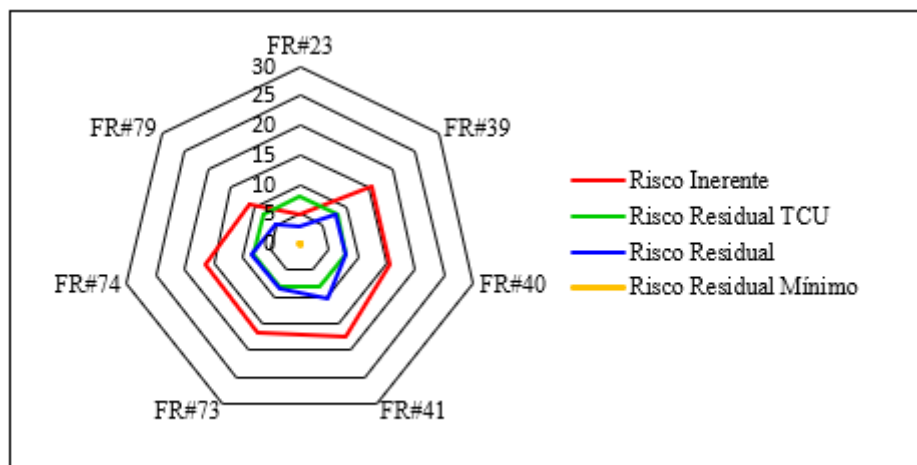
Analisando os resultados dos riscos inerentes em comparação com os riscos residuais (linhas vermelhas e azuis), é possível alcançar uma correlação Pearson (r) = 0,72. Apesar de ser um pouco mais baixo do que o escore alcançado no subprocesso anterior, ainda assim esse coeficiente também sugere forte uniformidade na aplicação dos controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso da Corporação, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

Para os riscos inerentes deste subprocesso, os níveis de riscos variaram entre NR=8,1 e NR=14,1; e, mesmo com a eventos classificados como risco moderado, o risco inerente do subprocesso deve ser classificado como risco alto. Quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis entre NR=4,7 e NR=8,5, alcançando a classificação de risco moderado.

Quanto à comparação em relação ao índice de risco máximo utilizado como paradigma (“Risco residual máximo-TCU” com NR=8,0), apenas o modo de falha FR#101 ultrapassou discretamente esse limite, com um nível de risco de NR=8,5; todos os demais escores indicam que os riscos residuais das outras atividades/tarefas ficaram abaixo do limite usado como paradigma (NR=8,0). Como todos os níveis de risco residuais se encontram na classificação de “risco moderado” ($4 \leq NR < 10$), infere-se ser necessário o uso de artefatos, ações ou controles

compensatórios que permitam reduzir o risco residual para um patamar considerado “risco baixo” ($NR < 4,0$).

Figura 13 - Gestão de Riscos



Fonte: elaborada pelo autor.

O gráfico da Figura 13 sintetiza o subprocesso da “Gestão de Riscos” dentro do metaprocesso de compras e contratações da corporação em análise, agrupando atividades e tarefas relacionadas com a forma como a instituição enfrenta as influências, os fatores e os efeitos que tornam incerto o atingimento dos objetivos esperados pelas contratações.

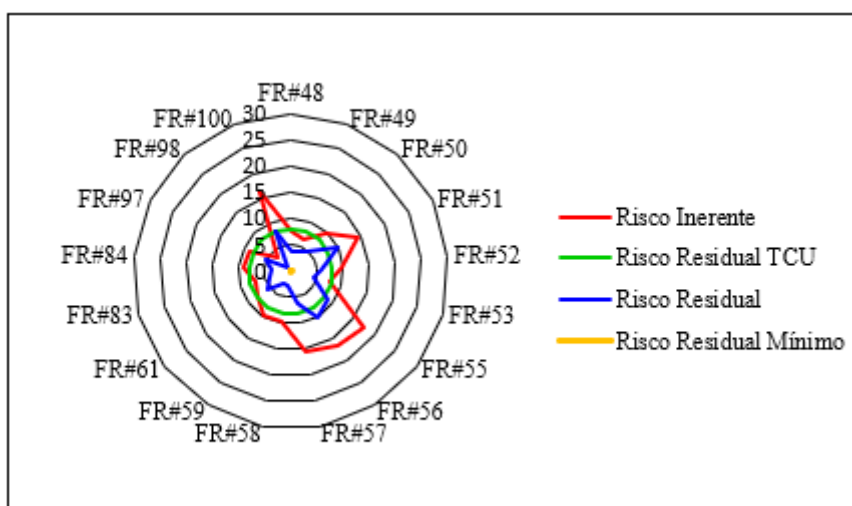
Quanto aos dados apurados, para os riscos inerentes deste subprocesso, apesar dos níveis variarem entre o risco moderado e alto (entre $NR=5,0$ e $NR=17,5$), os resultados não podem ser agregados para alcançar uma “média dos escores” o que impõe ao subprocesso uma classificação no conceito de “risco alto”. Quando considerados os controles existentes, os eventos de riscos são mitigados quase à metade e os riscos residuais alcançaram níveis entre $NR=3,0$ e $NR=10,5$; novamente, mesmo com alguns eventos classificados como risco baixo, o risco residual do subprocesso deve receber a classificação mais alta, de risco moderado. Importante registrar, no entanto, que uma análise mais detida aponta o evento de risco FR#23 comportando-se como um *outlier*, que se diferencia drasticamente dos demais; mesmo com tal comportamento, essa variável não altera o resultado que classifica este subprocesso como “risco moderado”.

Na comparação com o índice de risco máximo utilizado como paradigma, apenas esse evento de risco FR#23 posiciona-se abaixo desse limite, com um risco residual de $NR=3,0$; todos os demais riscos residuais tangenciam ou ficam acima do “risco residual máximo – TCU” ($NR=8,0$). E, mesmo se encontrando na classificação de “risco moderado” ($4 \leq NR < 10$),

infere-se ser necessário implementar ações ou controles compensatórios para reduzir o risco residual a um patamar considerado “risco baixo” ($NR < 4,0$).

Por fim, ainda sobre esse subprocesso, a análise da correlação entre os resultados registrados nos questionários para os riscos inerentes e os riscos residuais (linhas vermelhas e azuis) obtém-se um coeficiente de Pearson (r) = 0,96. A proximidade com a unidade (coeficiente igual a + 1 ou -1) demonstra uma quase dependência estatística linear entre as variáveis ou, em outros termos, pode-se inferir que na mitigação dos riscos, a corporação não privilegia uma atividade em detrimento de outra.

Figura 14 - Gestão do Contrato



Fonte: elaborada pelo autor.

Os eventos de risco específicos da fase da Gestão de Contratos foram sintetizados na Figura 14.

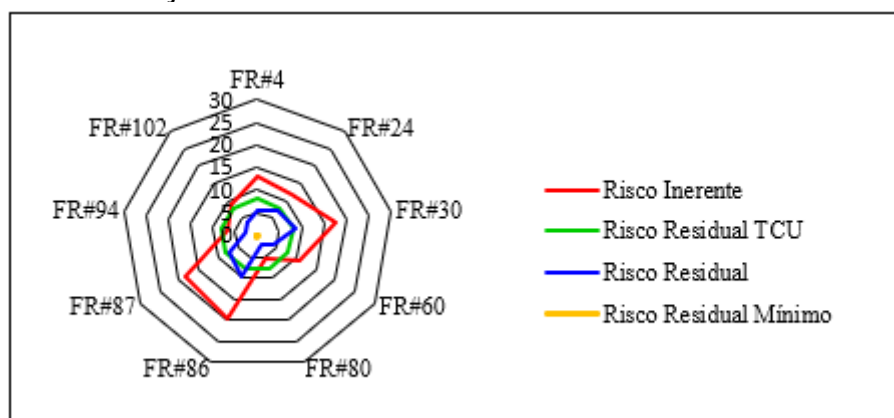
Dos resultados extraídos das percepções registradas nos questionários, é possível perceber disparidades de índices atribuídos entre as atividades/tarefas. Para os riscos inerentes, os níveis variaram entre risco baixo e risco alto (de $NR=3,6$ a $NR=17,5$), sendo o processo classificado com o nível de risco inerente como risco alto. Mas, quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis entre $NR=1,1$ e $NR=10,1$; apesar de restar demonstrada uma boa capacidade de mitigar os eventos de riscos, mesmo assim, a “teoria do elo mais fraco” impõe classificar o subprocesso no nível de risco residual alto (com um décimo acima do risco moderado).

Os escores indicam que, em apenas 23% dos eventos (FR#51, FR#55, FR#56 e FR#100), os riscos residuais da “Gestão de Contratos” ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma ($NR=8,0$). Por outro lado, apenas um evento (FR#98)

aproximou-se do risco residual mínimo (centro do gráfico), em que se infere ser necessário incrementar artefatos, ações ou controles compensatórios para reduzir os demais riscos residuais e permitir uma classificação de “risco baixo” ($NR < 4,0$).

A comparação dos resultados entre os riscos inerentes e riscos residuais desse subprocesso apresenta um escore de correlação Pearson médio ($r=0,68$). Esse coeficiente sugere uma moderada aplicação entre os controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso, podendo ocorrer relativo privilégio de uma atividade em detrimento de outra. Esse achado reforça a necessidade da implementação de controles compensatórios de forma equilibrada em todas as atividades ou tarefas.

Figura 15 - Padronização



Fonte: elaborada pelo autor.

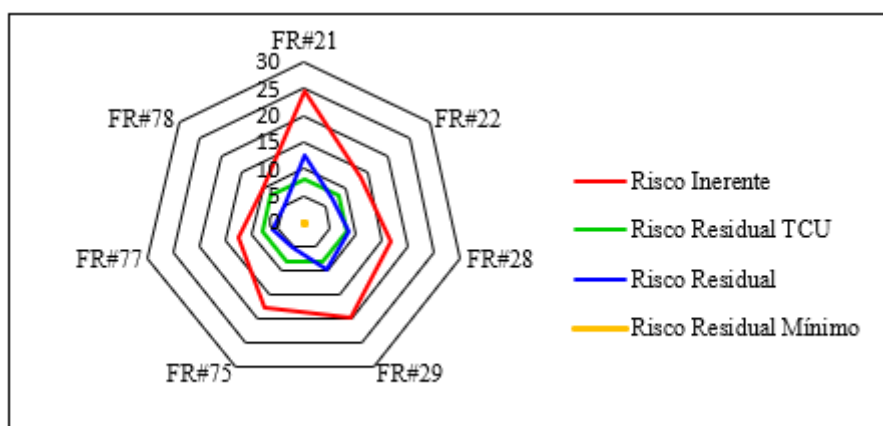
O gráfico da Figura 15 reporta os resultados do subprocesso da Padronização que agrupa os modos de falha potencial ou eventos de risco que representam a aplicação do princípio da padronização presente tanto na Lei nº 8.666/1993, como na nova Lei Geral de Licitações, a Lei nº 14.133/2021. As atividades e tarefas destinadas ao atendimento desse princípio permeiam todas as fases do metaprocesso de contratação.

A comparação dos níveis apurados para os riscos inerentes e os riscos residuais tratados neste subprocesso apresenta uma correlação Pearson de $(r) = 0,94$. Isso sugere que, ressalvada discreta discrepância em relação ao evento FR#24, os respectivos controles internos existentes para as atividades/tarefas são aplicados com relativa semelhança de intensidade, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

Os níveis de riscos apurados também indicam que as respostas aos questionários apresentaram disparidades de índices entre as atividades/tarefas; seus níveis de riscos inerentes variaram entre risco alto e risco moderado ($NR=5,6$ a $NR=19,4$), levando o risco inerente do subprocesso ser classificado com risco alto; e, quando considerados os controles existentes, os

riscos residuais alcançaram níveis entre $NR=2,2$ e $NR=9,7$, e classificação de risco moderado (maior nível do subprocesso). O coeficiente de Pearson (r) e a discrepância de resultados corroboram com o comportamento de nem todos os riscos residuais ficarem abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma ($NR=8,0$); também abalizam a necessidade do uso de artefatos, ações ou controles compensatórios capazes de reduzir o risco residual para um patamar considerado “risco baixo”, com $NR < 4,0$ (vide Tabela 9).

Figura 16 - Pesquisas de Preços e de Mercado



Fonte: elaborada pelo autor.

Na Figura 16, são sintetizadas as atividades e tarefas relacionadas com a pesquisa de preços e a pesquisa de mercado, necessárias para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar durante o planejamento das compras e contratações.

Em uma análise comparativa dos resultados apontados como níveis de riscos inerentes e níveis de riscos residuais (linhas vermelhas e azuis), é possível alcançar uma alta correlação de Pearson ($r=0,88$). Esse coeficiente sugere forte uniformidade na aplicação dos controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso da Corporação, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

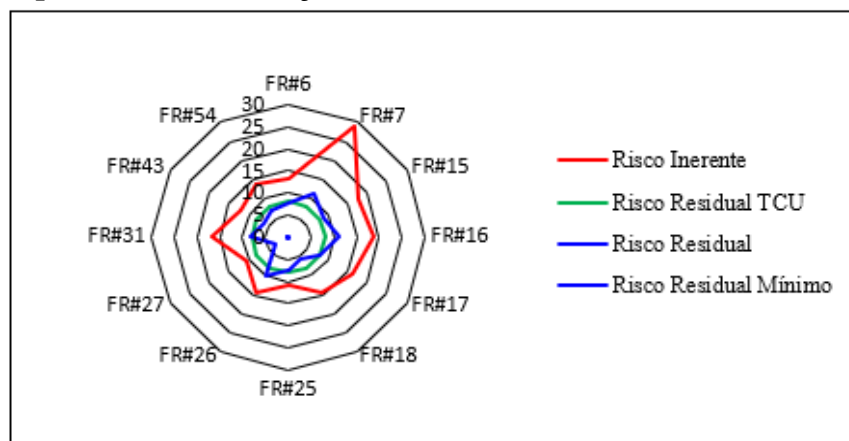
Uma análise específica dos níveis de riscos inerentes deste subprocesso identifica que os seus escores variaram entre risco moderado e risco extremo ($NR=9,8$ e $NR=24,7$). Anota-se que o evento FR#27 atuou como um *outlier*, contribuindo com a elevação dos níveis de risco; o resultado da avaliação para esse evento de risco, no entanto, não pode ser descartado, pois influencia no nível de risco geral do subprocesso, mantendo-o na classificação de risco extremo.

Quando considerada a avaliação dos controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis entre $NR=4,9$ e $NR=12,4$, o que demonstra a capacidade dos controles para

a mitigação do risco, pois reduz a classificação do nível de risco de extremo para alto.

Quando comparados com o índice de risco máximo utilizado como paradigma, três eventos (FR#21, FR#28 e FR#29) ultrapassaram o nível de risco $NR=8,0$. Esse dado, somado à classificação do risco residual como sendo de “risco alto” ($10 \leq NR \leq 24$), indica ser necessário o incremento de ações ou controles internos compensatórios para reduzir o nível de risco residual a um patamar considerado “risco baixo” ($NR < 4,0$).

Figura 17 - Requisitos da contratação



Fonte: elaborada pelo autor.

A Figura 17 sintetiza os eventos de risco relacionados com a definição dos Requisitos da Contratação e, por isso, integrante da fase de planejamento de um metaprocessos de contratações.

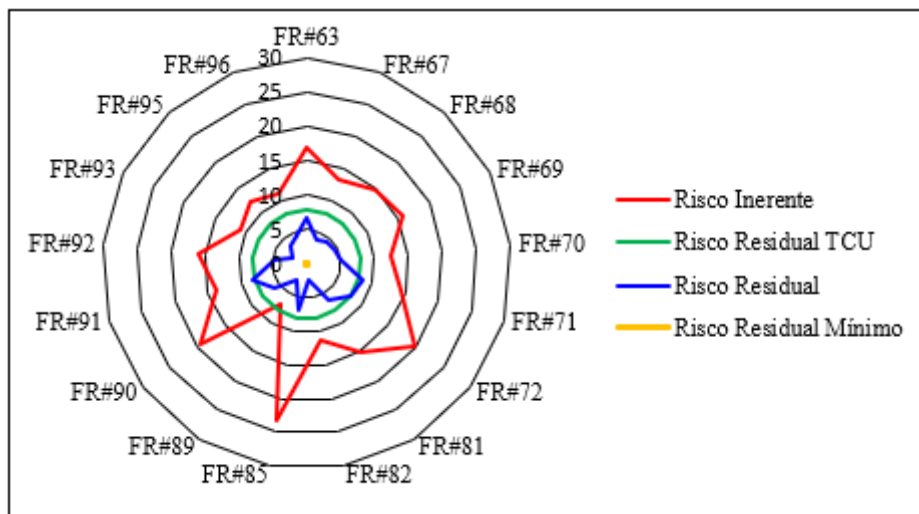
Das percepções registradas nos questionários, é possível perceber disparidades de índices atribuídos entre as atividades/tarefas. Os níveis de riscos inerentes variaram entre risco alto e risco extremo (de $NR=10,5$ a $NR=28,8$); quando considerados os controles existentes, é possível perceber que os eventos de riscos foram sensivelmente mitigados, permitindo que os riscos residuais alcançassem níveis entre $NR=3,2$ e $NR=11,5$, ainda assim com um risco residual do processo sendo classificado como Risco Alto ($10 \leq NR \leq 24$).

Uma comparação dos resultados quantitativos entre os riscos inerentes e riscos residuais desse subprocesso apresenta um escore de correlação Pearson (r) de 0,74. Por esse coeficiente, infere-se que os controles internos existentes para as atividades/tarefas as quais integram esse subprocesso são aplicados com relativa semelhança de intensidade, sem privilegiar uma atividade em detrimento de outra.

Por outro foco, no entanto, os escores indicam que, em 54% dos eventos, os riscos residuais ficaram acima do índice de risco máximo utilizado como paradigma ($NR=8,0$) e, em

apenas um evento (FR#27), o nível de risco residual pôde ser classificado como risco baixo (NR < 4). Isso indicando ser necessário implementar artefatos, ações ou controles compensatórios para reduzir os demais riscos residuais e permitir uma classificação de todo o subprocesso como “risco baixo” (NR < 4,0).

Figura 18 - Seleção do Fornecedor



Fonte: elaborada pelo autor.

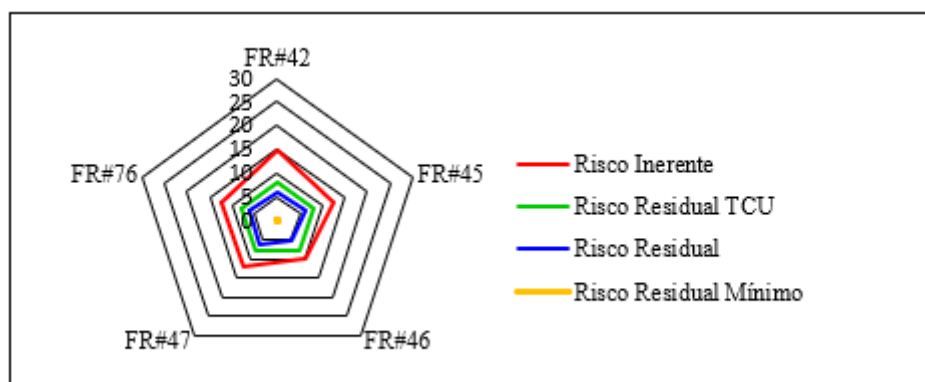
Diversos eventos de risco identificados pelo TCU como possíveis de ocorrer na fase da “Seleção do Fornecedor” foram reunidos na Figura 18. Da análise dos riscos inerentes e riscos residuais, sintetizados, respectivamente, pelas linhas vermelha e azul, é perceptível uma aparente ausência de padrão nos resultados registradas pelos questionários. Diz-se aparente porque, apesar da ausência de uma equidistância das variáveis com o centro do gráfico, 94% níveis de riscos inerentes ficaram classificados como risco alto ($10 \leq NR \leq 24$); apenas o evento de risco FR#89 foi classificado como risco moderado (NR=7), atuando no resultado como um *outlier*, mas sem alterar a classificação de risco do subprocesso.

Quando considerados os controles existentes, os riscos residuais alcançaram níveis entre NR=2,2 e NR=8,6 (Risco Moderado), demonstrando uma boa capacidade de mitigar os eventos de riscos. Os escores também indicam que, em apenas dois eventos (11%), os riscos residuais relacionados com atividades da “Seleção do Fornecedor” ficaram acima do índice de risco máximo utilizado como paradigma (NR=8,0), mas a classificação do risco residual como risco moderado propõe a necessidade de acrescentar ações e controles compensatórios para reduzir a classificação para o nível de “risco baixo” (NR < 4,0).

Em relação à correlação entre os riscos inerentes e riscos residuais desse subprocesso,

a comparação dos resultados apresenta uma correlação Pearson média ($r=0,64$), sugerindo uma moderada aplicação entre os controles internos existentes para as atividades/tarefas que integram esse subprocesso. Esse dado reforça a necessidade da implementação de controles compensatórios de forma equilibrada em todas as atividades ou tarefas, evitando-se que a mitigação do risco de um evento não sirva de fonte de risco para outro, em face de possível privilégio de uma atividade em detrimento de outra.

Figura 19 - Termo de Referência/Projeto Básico

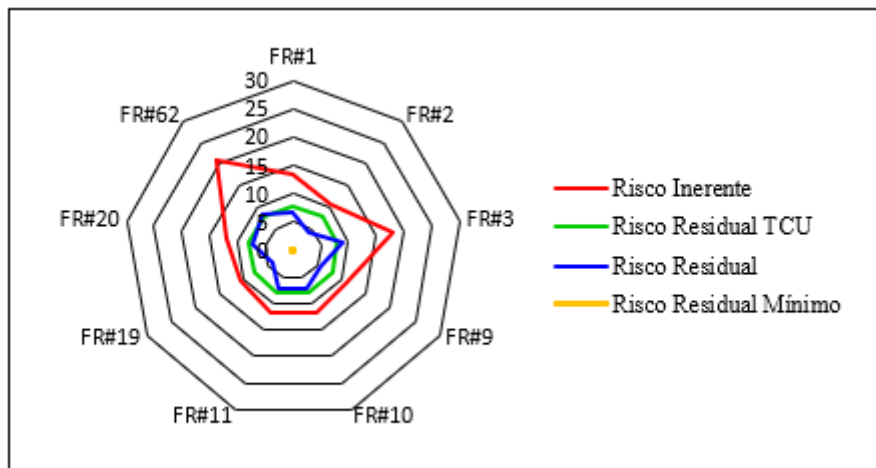


Fonte: elaborada pelo autor.

Na Figura 19, são registradas cinco atividades/tarefas específicas realizadas durante a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico enquanto parte integrante da fase de planejamento das compras e contratações.

Analisando os resultados dos riscos inerentes deste subprocesso, os níveis de riscos variaram entre $NR=10,1$ e $NR=14,9$, o que classifica todo o subprocesso no risco alto. Já em relação aos níveis de riscos residuais, verifica-se que todos os eventos ficaram abaixo do índice de risco máximo utilizado como paradigma ($NR=8,0$), eis que a avaliação da eficiência dos controles existentes apontou níveis entre $NR=5,1$ e $NR=6,2$ com um risco residual classificado como risco moderado ($4 \leq NR < 10$).

No entanto, ao considerar esse resultado em conjunto com a correlação de Pearson (r) de 0,64, considerada moderada, infere-se ser necessário implementar ações e controles compensatórios capazes de mitigar os riscos de todos os eventos com igual intensidade, de modo a reduzir o nível de risco residual do subprocesso para o nível de “Risco baixo” ($NR < 4,0$).

Figura 20 - Formalização da Demanda/ETP

Fonte: elaborada pelo autor.

O último subprocesso (Formalização da Demanda/ETP), analisado na Figura 20, é composto por atividades e tarefas relacionadas com algumas formalidades que deverão ser observadas durante o planejamento da contratação, sem as quais poderão gerar maior incerteza no alcance dos objetivos.

Os resultados sugerem que os controles internos são aplicados com relativa semelhança de intensidade entre as atividades. Tal percepção é obtida da comparação dos resultados entre os riscos inerentes e riscos residuais da corporação em estudo e que apresentam um coeficiente de Pearson ($r = 0,78$).

Analisando respostas aos questionários, os resultados indicam que os níveis dos riscos inerentes variaram de NR=10,5 a NR=21,0, o que classifica o subprocesso no nível de “risco alto”. Quando considerados os controles existentes, no entanto, os riscos residuais alcançaram níveis entre NR=4,2 e NR=9,0, indicando que os controles foram suficientes para reduzir o nível de risco do processo para “risco moderado” (risco residual).

Em comparação com o índice de risco máximo utilizado como paradigma (NR=8,0), apesar de apenas dois eventos (FR#3 e FR#62) ficarem acima desse limite, constata-se ser necessário reduzir os níveis de riscos residuais para um patamar que permita a classificação do subprocesso como “risco baixo” ($NR < 4,0$). Para tanto, é necessário o uso de artefatos, ações ou controles compensatórios.

De um modo geral, para a adequada compreensão dos gráficos apresentados nas Figuras 10 a 20, a premissa básica é considerar que o ponto central, em amarelo, representa uma situação de paradigma ideal. Essa condição estaria próxima do chamado “risco zero”, que considera a menor probabilidade de ocorrer o evento de risco o qual, se materializado, terá um

impacto mínimo e, mesmo nesse caso, será mitigado em todos os aspectos relevantes com a efetiva presença dos controles internos propostos como melhores práticas pelo TCU. Assim, quanto mais próximo o risco inerente (linha vermelha) e o risco residual (linha azul) apurados para cada fator de risco (FR) estiverem do índice de risco mínimo apontado como condição paradigma, maior será a conformidade com as normas e procedimentos legais e regulamentares determinados interna ou externamente.

Importante registrar que a proximidade da condição ideal depende, em grande medida, de três fatores: baixa probabilidade de ocorrência do evento de risco, baixo impacto e um controle eficaz. Nem sempre é possível controlar as variáveis “probabilidade” e “impacto”, logo, torna-se fundamental o uso de controles internos eficazes, compostos por um conjunto de mecanismos e procedimentos capazes de prevenir a ocorrência de tais fatores e, se materializados, que sejam aptos a detectá-los para mitigar os danos por eles causados.

4.3. Utilização da criticidade para a melhoria dos controles

Conforme orienta a norma NBR IEC 31010:2021 (ABNT, 2021), convém que o processo de estudo dos riscos prossiga com a identificação de ações corretivas para compensar as falhas, definindo-se a implementação de medidas para os modos de falha mais significativos. Para tanto, a técnica da Análise de Modos, Efeitos e Criticidade de Falha (FMECA) fornece, como saída, “uma classificação qualitativa da importância dos modos de falha, mas pode fornecer uma saída quantitativa, se dados de taxa de falha adequados e consequências quantitativas forem usados” (ABNT, 2021).

No estudo de caso, houve a preocupação de identificar o número de prioridade de risco (NPR) não apenas para atribuir níveis de importância para os eventos de risco, como também para cotejar os controles internos da Corporação com aqueles recomendados pelo TCU e, assim, definir os riscos residuais a partir da simulação de um *standard*. O resultado foi uma escala ou medida de risco consistente que indica o quão próximo um processo ou atividade estará da condição de conformidade, também conhecida como “estar em *compliance*”.

A análise é, então, complementada na tabela FMECA com um campo fundamental para o estudo, buscando apontar ações corretivas, mecanismos de governança e de integridade compensatórias capazes de implementar ou aumentar a eficácia dos controles já existentes. Avaliando a diversidade de controles internos propostos pelo TCU para os eventos de riscos identificados, é possível aglutinar os controles compensatórios com maior abrangência, de modo a abarcar o tratamento de mais de um modo de falha potencial em estruturas e

mecanismos adequados de governança para “auxiliar, e não impedir, a realização dos objetivos da organização” (CGU, 2017, p. 38).

Segundo a lógica da governança organizacional, ninguém faz nada sozinho na Administração Pública. A alta administração aponta estratégias formais ou informais – modelo institucionalista sugerido por Douglass North – cujas regras são aceitas e seguidas pelos membros da Administração como um padrão de conduta, um “*standard*” exigido de todo agente médio e diligente.

Nesse ponto, mesmo não isentando a alta administração de responsabilização – até porque ainda resta o dever de supervisão – para ser responsabilizada, serão consideradas as chamadas excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É precisamente da excludente de culpabilidade que se extrai a chamada boa-fé objetiva reconhecida pelo legislador ao incluir os artigos 22 e 28 no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro).

A Tabela 11 a seguir apresenta os modos de falha ou eventos de riscos agrupados em 10 ações corretivas ou controles compensatórios necessários para responder aos riscos na corporação em análise.

Tabela 11 - Ações corretivas, mecanismos compensatórios de governança e de integridade

Item	Ação Compensatória	Modo de Falha Potencial - Eventos de Risco	Impacto na vulnerabilidade da Corporação
1	Regulamentação Interna de procedimentos	FR#1; FR#2; FR#3; FR#5; FR#6; FR#7; FR#10; FR#12; FR#13; FR#14; FR#16; FR#17; FR#18; FR#24; FR#27; FR#28; FR#29; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#36; FR#37; FR#38; FR#39; FR#40; FR#42; FR#44; FR#45; FR#51; FR#54; FR#55; FR#58; FR#59; FR#60; FR#61; FR#62; FR#63; FR#64; FR#66; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#75; FR#78; FR#79; FR#80; FR#81; FR#82; FR#85; FR#86; FR#87; FR#88; FR#90; FR#91; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96; FR#98; FR#102	64%
2	Manualização de procedimentos operacionais	FR#20; FR#21; FR#22; FR#24; FR#25; FR#26; FR#27; FR#28; FR#29; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#36; FR#37; FR#38; FR#39; FR#41; FR#43; FR#45; FR#46; FR#47; FR#48; FR#49; FR#50; FR#51; FR#52; FR#53; FR#54; FR#55; FR#57; FR#58; FR#59; FR#62; FR#64; FR#65; FR#72; FR#73; FR#74; FR#75; FR#76; FR#77; FR#83; FR#85; FR#86; FR#87; FR#89; FR#90; FR#91; FR#92; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96; FR#97; FR#98; FR#99; FR#100; FR#101; FR#102	59%

3	Revisão Gerencial (Double Check; Check Lists)	FR#1; FR#3; FR#4; FR#8; FR#9; FR#15; FR#16; FR#17; FR#18; FR#20; FR#21; FR#22; FR#27; FR#28; FR#29; FR#35; FR#36; FR#40; FR#41; FR#42; FR#44; FR#46; FR#47; FR#48; FR#50; FR#52; FR#54; FR#55; FR#56; FR#57; FR#60; FR#62; FR#63; FR#64; FR#65; FR#66; FR#70; FR#71; FR#75; FR#76; FR#77; FR#81; FR#82; FR#83; FR#84; FR#85; FR#86; FR#88; FR#89; FR#90; FR#91; FR#92; FR#92; FR#94; FR#95; FR#97; FR#98; FR#102	58%
4	Informatização de Procedimentos	FR#1; FR#2; FR#3; FR#5; FR#6; FR#7; FR#12; FR#13; FR#14; FR#15; FR#20; FR#21; FR#22; FR#28; FR#29; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#35; FR#40; FR#42; FR#44; FR#45; FR#46; FR#54; FR#55; FR#56; FR#62; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#75; FR#76; FR#82; FR#85; FR#90; FR#91; FR#92; FR#93; FR#94; FR#95; FR#96	45%
5	Definição de Matriz de Competências	FR#1; FR#2; FR#4; FR#5; FR#8; FR#9; FR#11; FR#12; FR#15; FR#17; FR#19; FR#27; FR#35; FR#36; FR#38; FR#44; FR#52; FR#54; FR#55; FR#56; FR#60; FR#61; FR#63; FR#64; FR#66; FR#70; FR#71; FR#77; FR#78; FR#79; FR#80; FR#81; FR#88; FR#89; FR#96; FR#100	36%
6	Política de Gestão das Aquisições	FR#13; FR#14; FR#18; FR#23; FR#30; FR#31; FR#32; FR#33; FR#34; FR#39; FR#41; FR#61; FR#78; FR#79; FR#80; FR#83; FR#84; FR#86; FR#87; FR#96; FR#97	21%
7	Due Diligence	FR#23; FR#25; FR#26; FR#43; FR#47; FR#48; FR#49; FR#50; FR#53; FR#58; FR#67; FR#68; FR#69; FR#70; FR#71; FR#72; FR#73; FR#74; FR#84; FR#97	20%
8	Plano de Comunicação e Reporte	FR#23; FR#37; FR#38; FR#49; FR#51; FR#53; FR#64; FR#98; FR#99; FR#100; FR#101	11%
9	Programa de Auditoria Interna	FR#3; FR#21; FR#22; FR#28; FR#29; FR# 47; FR#62; FR#97	8%
10	Planos de Contingência	FR#37; FR#38; FR#58; FR#59	4%

Fonte: elaborada pelo autor.

As ações compensatórias, ou medidas corretivas, apresentadas nessa Tabela 11 acompanham a racionalidade lógica da aplicação da estrutura COSO ERM para o gerenciamento de risco de *compliance*. Isso ocorre na medida em que a resposta de uma organização a uma não conformidade é preponderante para distinguir programas eficazes de programas ineficazes (COSO ERM, 2020, p. 36).

Como “as medidas de mitigação dos riscos podem possuir efeitos mais amplos do que o tratamento do risco em si” (CGU, 2018, p. 41), sua implementação a partir de um programa

de *compliance* tem a capacidade de mitigar um evento de risco, proporcionando segurança razoável e atuando como excludente de culpabilidade. Isso demonstra que o gestor atuou dentro do conceito do “homem médio”, aquele que se porta de modo leal, cauteloso e dirigente.

Por fim, registra-se que a Tabela 11.6 apresenta um rol exemplificativo com algumas ações ou controles compensatórios que servem como medidas de tratamento de riscos de integridade nas contratações públicas. Ressalta-se, contudo, que, de acordo com os riscos específicos dos processos e dos padrões de governança de cada organização, outras medidas podem ser pensadas como, por exemplo, a elaboração e implementação de um plano de capacitação continuada voltado tanto para o desenvolvimento de uma cultura institucional de integridade como também contendo trilhas de aprendizagem específicas, mais focadas em questões de *compliance* na área de aquisições para o pessoal envolvido em atividades relevantes para cada risco de *compliance* (COSO ERM, 2020).

5. CONCLUSÃO

As compras governamentais possuem papel estratégico para tornar possível a prestação dos serviços públicos e, por conta disso, movimentam vultuosos recursos financeiros do Estado. Para tanto, o Estado vale-se dos processos de compras e contratações que são atividades complexas compostas por uma sucessão de atos, fases e tarefas que acabam tornando as compras governamentais vulneráveis a todo tipo de descumprimentos, intencionais ou não intencionais.

Enquanto atividade estatal, os procedimentos das contratações públicas são processos de trabalho que devem ser planejados, decididos e executados por agentes públicos dentro dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, as normas estabelecidas na Lei Geral de Licitações e nas diretrizes e objetivos do processo licitatório, ou mesmo nas hipóteses em que a licitação não seja exigível ou seja dispensável. Por decorrer de atividade humana, esses processos de trabalho sofrem forte influência do comportamento do gestor público, agravada por fatores internos e externos à organização, como a cultura corporativa, ações de concorrentes, volatilidade do mercado, mudanças legislativas – ou de interpretação das normas – e entre tantos outros, intrínsecos às compras governamentais.

A natureza dinâmica e mutável do comportamento humano, nesse ponto, contribui fortemente para tantos fracassos nas contratações públicas, em especial, devido a atos de corrupção, fraudes, ou mesmo às inseguranças, dúvidas e incertezas frente ao aparecimento de eventos não previstos que influenciam na tomada de decisão. Por conta disso, emerge uma nova

estratégia que adota uma abordagem comportamental baseada no gerenciamento de riscos, como forma de sustentáculo de um *compliance* público que seja capaz de assegurar compromettimentos equilibrados entre a razão, a vontade e a liberdade dos gestores na execução das tarefas diárias.

Do estudo dos elementos que compõem o processo de gestão de riscos, fica claro que, especialmente na estruturação do *compliance* público, os controles internos se constituem em uma das principais ferramentas para o tratamento de riscos. A gestão de riscos, então, surge como uma forte medida de governança organizacional, capaz de fomentar mecanismos de controles internos que favorecem os agentes públicos a tomarem decisões de acordo com critérios técnicos, além de permitir o enfrentamento dos riscos e o fornecimento de segurança razoável para a Administração.

Assim como em relação ao programa de *compliance*, existem diversos manuais, diretrizes e metodologias que definem estruturas para o processo de gerenciamento de riscos. Nesta pesquisa, optou-se pelas diretrizes do processo de avaliação de riscos fornecidas na norma NBR ISO 31000:2018.

Importante registrar que, apesar da ISO 31000:2018 não trazer em seu leque de definições um conceito para “*compliance*” ou tratar expressamente sobre esse tema, ao oferecer diretrizes para o gerenciamento dos riscos enfrentados pelas organizações, de forma subjacente, essa norma lida com o paradoxo entre a produção do gestor público, assumindo a responsabilidade por decisões equivocadas, e a segurança pela inação diante da dúvida. Essa realidade é percebida, particularmente, quando a ISO 31000:2018 integra o gerenciamento de riscos a todas as atividades de uma instituição – aí inserida a tomada de decisão – e, portanto, torna-se parte da governança organizacional.

Mesmo em uma organização militar em que vige a doutrina do comando e controle¹³, como o caso deste estudo, esse paradoxo de segurança/exposição ao risco na tomada de decisão coloca-se no campo de uma ciência não exata e complexa, que envolve processos mentais para escolher entre as opções disponíveis quando considera as situações fáticas, não raro contribuindo para as falhas nos processos de trabalho relacionados às compras e às contratações.

¹³ Um dos princípios do comando e controle consiste no fato de que, a depender da situação, os comandantes podem atribuir maior importância a alguns princípios em detrimento de outros (Portaria Normativa nº 1.691/MD, de 5 de agosto de 2015 que dispõe sobre a Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle – MD31-M-03, 3ª Edição/2015). Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md31a_ma_03a_douta_sismca_3a_ed_2015.pdf. Acessado em 23 mar. 2022.

Dos resultados da análise e avaliação da ocorrência, da probabilidade e dos controles relacionados aos eventos de risco do macroprocesso de aquisição pública, objeto do estudo de caso, é possível fazer algumas importantes inferências. A primeira dedução decorre da teoria do elo mais fraco, da qual se extrai a máxima de que qualquer sistema é tão forte quanto o seu elo mais fraco. A avaliação global dos riscos relacionados com as três fases do processamento das contratações – planejamento, seleção do fornecedor e gestão de contrato – atraiu uma classificação geral do risco residual como risco alto (intervalo de confiança de 95%); especificamente porque, dos 102 processos de trabalho avaliados, 07 processos (7,0%) permaneceram com essa classificação, os “elos mais fracos”. Essa classificação indica que os controles existentes são pouco eficazes, devendo ser implementados controles compensatórios ou, conforme o caso, planos de ação e contingência para mitigar os efeitos adversos.

Uma segunda inferência da análise quantitativa decorre dos dados que demonstram uma “baixa” ou “muito baixa” probabilidade de ocorrer os eventos de riscos apontados pelo TCU e ainda uma severidade “alta” ou “muito alta” se os eventos forem materializados, conforme apontaram 74,5% e 88,2% dos modos de falha pesquisados, respectivamente. Esses dois dados, combinados com a avaliação de que, em 98,0% das atividades, os controles existentes são “fracos” ou “medianos”, corroboram com a classificação geral da corporação no nível de risco residual alto.

Mas, em uma análise mais detida, particularizando-se cada um dos 102 eventos de risco, 83,0% depois de avaliados os controles internos, os níveis de risco residuais dos processos analisados foram classificados como sendo de risco moderado. Significa dizer que, individualmente, os controles internos de cada um desses processos foram eficazes e, para esses casos, será suficiente atribuir responsabilidades gerenciais para o acompanhamento, comunicação, reportes e, se possível, a redução do nível de risco residual.

A análise individual também evidenciou que os controles existentes foram capazes de reduzir o risco ao patamar tolerável “verde” em 17,0% dos eventos identificados. Esse patamar indica um risco baixo, uma condição ideal que demonstra máxima eficácia dos controles existentes para os respectivos eventos de riscos. Em casos tais, o procedimento interno esperado é manter e monitorar a prática (evento de risco) para que se mantenha no nível tolerável.

O estudo mostra ainda que, em 100% dos eventos de riscos, os níveis de riscos residuais ficaram abaixo dos riscos inerentes o que demonstra a presença ativa de controles internos em todos os eventos. A maior presença de risco residual na classificação “moderado”, no entanto, corrobora com a classificação “inicial” atribuída pelo TCU à corporação para a capacidade em

promover a integridade nas contratações (IntegrContrat), apontada no levantamento consolidado pelo Acórdão nº 2164/2021-TCU-Plenário.

Uma primeira conclusão parcial que se pode alcançar dos dados quantitativos é que, na medida em que os controles internos forem formalizados, conhecidos e adotados na prática, ou forem enquadrados em um nível de "Melhor Prática" com capacidade de mitigar os riscos em todos os aspectos relevantes, será possível alcançar uma melhor classificação de risco residual. Em outros termos, é a implementação de controles internos na forma de políticas, diretrizes, normalização de procedimentos, rotinas operacionais, sistemas informatizados, matrizes de responsabilidade, fluxos, entre outros procedimentos internos de integridade, que permitirá o enfrentamento dos riscos à integridade, promovendo o esperado ambiente íntegro e confiável no âmbito das contratações da organização.

Da análise qualitativa dos dados, a conclusão não será diferente. De um modo geral, os resultados apresentam a classificação dos riscos inerentes – apurado sem levar em conta quaisquer ações de mitigação de risco – variando entre risco alto e risco moderado; já, quando avaliado em conjunto com os controles internos implementados, uma significativa maioria dos eventos teve sua classificação reduzida para o risco moderado.

Comparando esses resultados com os índices de risco utilizados como paradigma (*standard*), um Nível de Risco Moderado considerado dentro do apetite a risco com NR=08, é possível identificar que a maioria dos riscos residuais da corporação se mantiveram acima desse índice *standard*. Tal fato demonstra a necessidade de implementação de controles internos compensatórios para manter os níveis de risco dentro de limites compatíveis com os índices de risco paradigma.

Nesse ponto, é válido um registro: mesmo que um risco residual próximo do “risco zero” possa ser considerado uma utopia, uma meta inalcançável; esse não pode ser um argumento para o gestor público justificar uma tolerância elevada e deixar de reduzir o nível para um risco baixo, exceto se a aceitação de mais risco decorrer de oportunidades com maior retorno e desde que demonstrada a avaliação da relação custos x benefícios. Essa é a conduta esperada do gestor médio disposta pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que estabelece considerar as circunstâncias práticas que imponham, limitem ou condicionam a ação do agente público. O comportamento esperado, portanto, é de perseguir o Nível de Risco Baixo para assegurar maior confiança e integridade nas contratações.

Os resultados demonstram ainda que existem controles cuja ineficiência ou falha podem ser catastróficas. Em tais situações, uma das formas de manter o processo de contratação confiável e *compliant* é não depender de um único controle, assegurando, por exemplo, uma

“malha” de controle ao processo e, se necessário, oferecendo um sistema de redundâncias com a implementação de controles internos compensatórios.

Outra conclusão parcial que se chega é que o programa de *compliance* nas contratações públicas não trata apenas do aumento da transparência, de incentivar a denúncia de irregularidades ou de promover o treinamento em um código de conduta e questões éticas amplas. Essas medidas são úteis, mas, por si só, podem não resultar em melhorias significativas. Quando combinadas com melhorias nos processos de controle, todavia, a promoção do esperado ambiente íntegro e confiável, com contratações eficientes, efetivas e eficazes, são muito mais prováveis de serem observadas, corolário do COSO ERM (2020).

O reforço na integridade do metaprocesso de aquisições demanda qualificar as decisões dos agentes públicos com determinação de responsabilidades e responsabilizações em função da sua autonomia. Essa tarefa que requer um processo de gestão de riscos que identifique, analise e avalie os riscos em cada etapa do processo de contratação e defina os tratamentos adequados com respostas gerenciais, monitoração e ações de mitigação dos efeitos indesejados, sem olvidar de situar o *compliance* nos processos de compras e contratações em uma situação mais ampla dentro da gestão da Administração.

Assim, a gestão de riscos apresenta-se como ferramenta fundamental que permite, não apenas alcançar os objetivos estabelecidos para o processo de compras e contratações, como também auxilia na promoção de um “ambiente íntegro e confiável”. Isso porque aponta com precisão os níveis de risco a que estão submetidos cada etapa do processo, servindo de apoio nas decisões que determinam onde serão necessárias ações adicionais; segundo a máxima de que, a diferença entre programas eficazes e programas ineficazes resume-se naquilo que uma organização faz em resposta às não conformidades.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa foi atingido. Foi analisado o processo de gestão de riscos relativos às fases do macroprocesso de contratação pública tomando como referência as contribuições do Tribunal de Contas da União. Com a fundamentação teórica, a metodologia aplicada e os resultados alcançados foram desveladas respostas para o problema que buscava compreender como a integração do processo de gestão de riscos com o programa de *compliance* pode contribuir para a elaboração de mecanismos e procedimentos internos capazes de coibir práticas ilegais ou irregulares nos processos de contratações públicas.

Nesse ponto, a conclusão valida a hipótese central da pesquisa. Depreende-se que a consequência da avaliação de riscos é o estabelecimento do tratamento de riscos, ou seja, os controles internos necessários e adequados para mitigar eventos de riscos; são precisamente esses controles internos que compõem o conjunto de mecanismos, políticas e diretrizes que se

consubstanciam nos procedimentos internos de integridade, elementos fundamentais de um processo de gestão do *compliance* que o tornam aptos a promover um ambiente íntegro e confiável nas contratações.

Um importante registro é oportuno: nenhum processo de gerenciamento de riscos é perene. Trata-se de uma “fotografia instantânea” que apresenta as características e riscos das atividades da organização analisada em determinado momento e, portanto, está baseado em parâmetros (riscos) mutáveis. Convém à organização promover a melhoria contínua, a conformidade, a efetividade e a suficiência da estrutura de gestão de riscos e do programa de integridade, bem como a forma como os processos de trabalho a eles se integram.

A contínua adaptação da estrutura do programa de integridade para abordar as mudanças dos riscos propiciam a melhoria na performance institucional. Isso porque permite identificar lacunas ou oportunidades de melhoria e oportuniza o desenvolvimento de novos planos ou tarefas que contribuem para o aprimoramento da gestão e da governança.

Por fim, para além dos objetivos buscados por esta pesquisa e apesar de o estudo de caso ter sido desenvolvido no CBMDF, a base de dados do TCU utilizada no processo de avaliação de riscos é composta por eventos que são atualizados de acordo com a Nova Lei Geral de Licitações e não se restringem apenas à essa Corporação. É possível personalizar a metodologia para os processos, tarefas, fases, atividades relacionadas com a contratação de qualquer órgão da Administração Pública, desde que ajustada aos contextos externo, interno, aos objetivos e riscos específicos de cada organização.

Desse modo, afastando-se de acepções filosóficas e etéreas, a grande contribuição do trabalho foi demonstrar uma forma prática de promover uma gestão íntegra e eficiente nas contratações, compatível com o moderno *compliance* do setor público e, ao mesmo tempo, mais preocupado com as condutas dos agentes públicos frente ao processo diário de tomada de decisões. Espera-se, com isso, que o resultado da pesquisa possa ser utilizado como inspiração para a estruturação de programas de *compliance* bem integrados às operações de compras e contratações da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- Adachi, P. P. (2016). Governança, risco e *compliance* nas empresas familiares. in Saad-Diniz, E.; Adachi, P.P.; Domingues, J.O. (Org). *Tendências em governança corporativa e compliance* (pp. 69-76). São Paulo: LiberArs.
- Alencar, A. C. (2020). *Compliance inteligente nas contratações públicas: defesa efetiva da concorrência* (Tese de doutorado, Universidade de Salamanca).
<https://doi.org/10.14201/gredos.145331>
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018). *ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos – Diretrizes*. (2 ed.). Rio de Janeiro: ABNT.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018). *ABNT NBR ISO 31010:2021. Gestão de Riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Rio de Janeiro: ABNT.
- Basso, B. B. (2020). Os programas de *compliance* enquanto mecanismos essenciais à efetivação da integridade pública: uma abordagem à luz da nova gestão pública (new public management). In A. N. Dal Pozzo & R. M. Martins (Coord.). *Aspectos controversos do compliance na administração pública*. (pp. 52-73). Belo Horizonte-MG: Fórum.
- Bernstein, P. L. (1997). *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. (Tradução Ivo Korytowski). Rio de Janeiro: Campus.
- Bottino, T. (2016). Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na "operação lava jato". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, (24)122, 359-390.
- Brasil. Câmara dos Deputados (2019). Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. *Integridade nas compras públicas*.
<http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019>
- Brasil. Controladoria-Geral da União (2015). *Guia de integridade pública - orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional*. Brasília-DF: CGU.
<https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/807>
- Brasil. Controladoria-Geral da União (2017). *Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público*. Brasília: CGU.
https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf

- Brasil. Controladoria-Geral da União (2018). *Guia prático de implementação de programa de integridade pública*. Brasília: CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>
- Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (2018). Introdução à Gestão de Riscos: Estruturas de Gerenciamento e Bases Normativas. In R. F. de A. Miranda. *Implementando a Gestão de riscos no setor público*. Brasília: Diretoria de Educação Continuada/ENAP.
- Brasil. Ministério da Economia (2021). Cadernos Brasil na OCDE: Compras Públicas. V. Thorstensen & L. F. Giesteira (Coord.). Brasília: IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/cbocdecpc/compraspublicas>
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2018). *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex).
- Carneiro, C., & Nepomuceno, A. (2020). A transparência e o sistema de gestão de *compliance* na Administração Pública. In A. N. Dal Pozzo & R. M. Martins (Coord.). *Aspectos controvertidos do compliance na administração pública* (pp. 33-49). Belo Horizonte: Fórum.
- Carvalho Filho, J. C. dos S. (2016). *Manual de direito administrativo* (30. ed.). São Paulo: Atlas.
- Castro, R. P. A. & Ziliotto, M. M. (2019). *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte-MG: Fórum.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2020). Compliance risk management: applying the COSO ERM framework. <https://www.coso.org/Documents/Compliance-Risk-Management-Applying-the-COSO-ERM-Framework.pdf>
- Corrêa, M. A. V., Conceição, M. M., Conceição, J. T. P., & Ferigato, E. (2020). Utilização do método FMEA dentro do ciclo PDCA aplicado à segurança do trabalho. *REPAAE*, 6(1), 152-166.
- Di Pietro, M. S. Z. (2019). *Direito administrativo*. (32 ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Estados Unidos. U.S. Department of Justice, Criminal Division 2020. Evaluation of Corporate Compliance Programs. Atualizado em jun. 2020. Consultado em <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>.
- Fernandes, J. U. J. (2016). *Contratação direta sem licitação*. (10 ed.). Belo Horizonte: Fórum.

- Fernandes, J. U. J. (2017a). O governo contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia do país. Brasília: SEBRAE.
- Fernandes, J. U. J. (2017b). Tomada de Contas Especial: Desenvolvimento do processo na administração pública e nos tribunais de contas. (7 ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Fernandes, R. V. de C., & Bicalho, G. P. D. (2011). Do positivismo ao pós-positivismo jurídico. O atual paradigma jusfilosófico constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, 48(189), 105-13.
- Gala, P. (2003). A teoria institucional de Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, 23(2), 276-292. <https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4 ed.). São Paulo: Atlas.
- Hanoff, R. V., & Nielsen, T. H. (2020). A norma ISO 37000 como ferramenta de aprimoramento dos processos de compras e proteção dos recursos públicos. In A. N. Dal Pozzo & R. M. Martins (Coord.). *Aspectos controvertidos do compliance na administração pública* (pp. 119-149). Belo Horizonte: Fórum.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2007). Guia de orientação para gerenciamento de riscos corporativos. In E. La Rocque. (Coord.). *Cadernos de Governança Corporativa 3*. São Paulo: IBGC.
- Jessé Torres P. J. (2009) Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável. (2 ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Joia, L. A., Soler, A. M., Bernat, G. B., & Rabechini Jr., R. (2013). *Gerenciamento de riscos em projetos*. (3 ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Justen Filho, M. (2005). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. (11. ed.). São Paulo: Dialética.
- Laufer, W. S. (2016). Ilusões de *compliance* e governança. In Saad-Diniz, E., Adachi, P. P., Domingues, J. O. (Org.). *Tendências em governança corporativa e compliance* (pp. 13-27). São Paulo: LiberArs.
- Lazzarini, A. (1991). Direito administrativo e prevenção de incêndio. *Revista De Direito Administrativo*, 186, 114-132. <https://doi.org/10.12660/rda.v186.1991.44644>
- Maximiliano, C. (2011). *Hermenêutica e aplicação do direito*. (20 ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Meirelles, H. L. (2006). *Direito Administrativo Brasileiro*. (32 ed.). São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. de. (2013). *Curso de direito administrativo*. (30 ed.). São Paulo: Malheiros.

- Mesquita, C. B. C. de. (2019). O que é *compliance* público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controlaria-Geral da União (CGU). *Journal of Law and Regulation*, 5(1), 147-182.
<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587>
- Miranda, R. F. de A. (2021). *Implementando a gestão de riscos no setor público*. (2 ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Moreira Neto, D. F. (1988). Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, 25(100), 127-162.
- Negrão, C. L., & Pontelo, J. F. (2017). *Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas*. (2 ed.). Brasília: Senac-DF.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2015). Recommendation of the Council on Public Procurement, OCDE/LEGAL/0411.
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017). Recommendation of the Council on Public Integrity, OCDE/LEGAL/0435.
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>
- Porto, E. G. (2020). *Compliance & governança corporativa*. Porto Alegre: Lawboratory.
- Santana, P. R. (2020). *Compliance nas contratações públicas: O sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas*. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).
<http://hdl.handle.net/10316/91255>
- Silva, J. A. da. (2009). *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- Souza, K., & Brasil, F. (2017). *Como gerenciar riscos na Administração Pública: Estudo Prático em Licitações*, Curitiba: Negócios Públicos.
- The Institute of Internal Auditors (2020). *Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa*. (Tradução de IIA Brasil).
<https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ia-2020>
- Zenkner, M. (2019). *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum.

Legislação, jurisprudência e documentos oficiais

- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em 15 dez. 2021,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

- Brasil. Decreto nº 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Acesso em 15 dez. 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Brasil. Decreto nº 8.420/2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Acesso em 15 dez. 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm
- Brasil. Decreto-Lei nº 4.657/1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Acesso em 15 dez. 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm
- Brasil. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Acesso em 15 dez. 2021, https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197
- Brasil. Lei Federal nº 8.255/91. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Acesso em 15 dez. 2021, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8255.htm
- Brasil. Lei nº 14.133/21. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Acesso em 15 dez. 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
- Brasil. Portaria Normativa nº 1.691/MD/2015. Dispõe sobre a Doutrina para o Sistema
- Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2164/2021. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Seção de 15/09/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 15 dez. 2021.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1321/2014. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Seção de 21/05/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 15 dez. 2021.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2471/2008. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Seção de 05/11/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 15 dez. 2021.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2622/2015. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Seção de 21/10/2015. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 15 dez. 2021.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 63/2010 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. Acesso em 15 dez. 2021,

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E50B945014E657CEAE9028E>

Brasil. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 222 – TCU. Decisão 759/1994-Plenário. Relator: Ministro Iram Saraiva. Seção de 13/12/1994. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/sumula>. Acesso em 15 dez. 2021.

Distrito Federal. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (2016). Plano Estratégico 2017-2024.

<https://www.cbm.df.gov.br/downloads/edocman/estrategico//Plano%20Estrategico%202017-2024.pdf> Acesso em 15 dez. 2021.

Militar de Comando e Controle - MD31-M03 (3ª Edição/2015). Acesso em 15 dez. 2021,

https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md31a_ma_03a_douta_sismca_3a_eda_2015.pdf

OCDE (ca. 2017). Integridade Pública: Recomendação do Conselho da OCDE sobre

Integridade Pública. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Escala de probabilidade	72
Tabela 2 - Escala de impacto.....	73
Tabela 3 - Eficácia do controle	74
Tabela 4 - Análise de dados – Tabela FMECA simplificada	74
Tabela 5 - Avaliação da eficácia dos controles internos	75
Tabela 6 - Resultado da avaliação da probabilidade de ocorrência dos eventos de riscos	76
Tabela 7 - Resultado da avaliação da severidade da ocorrência dos eventos de riscos ...	76
Tabela 8 - Resultado da avaliação da eficácia dos controles internos.....	77
Tabela 9 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações	77
Tabela 10 - Resultado do processo de avaliação de riscos nas contratações do CBMDF, com intervalo de confiança de 95%.....	78
Tabela 11 - Ações corretivas, mecanismos compensatórios de governança e de integridade	91

Lista de Figuras

Figura 1 - Matriz das incertezas	32
Figura 2 - O modelo das três linhas.....	37
Figura 3 - Elementos comuns de um sistema de gestão de compliance.....	49
Figura 4 - Comparativo entre requisitos	51
Figura 5 - Componentes da estrutura da gestão de riscos	53
Figura 6 - Capacidade em Promover a Integridade nas Contratações.....	65
Figura 7 - Metaprocesso de aquisição pública	66
Figura 8 - Processo de gestão de riscos	70
Figura 9 - Nível de Risco (NR): Matriz de impacto X Probabilidade.....	73
Figura 10 - Estratégia da Contratação.....	79
Figura 11 - Descrição do Objeto	80
Figura 12 - Gestão de Pessoas	81
Figura 13 - Gestão de Riscos	82
Figura 14 - Gestão do Contrato	83
Figura 15 - Padronização	84
Figura 16 - Pesquisas de Preços e de Mercado.....	85
Figura 17 - Requisitos da contratação	86
Figura 18 - Seleção do Fornecedor	87
Figura 19 - Termo de Referência/Projeto Básico.....	88
Figura 20 - Formalização da Demanda/ETP.....	89

Apêndice A

Análise dos Eventos de Risco – Modos de Falhas

Prezado gestor,

Este questionário foi desenvolvido como parte do processo de avaliação de riscos relacionados com o processo de aquisições do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). Consiste em um dos pilares da estruturação de um programa de integridade para as contratações públicas.

O que se busca com o Questionário I é analisar a probabilidade de ocorrer as falhas potenciais identificadas pelo Tribunal de Contas da União nos processos conduzidos pelo CBMDF.

Ressalta-se que este questionário é ABSOLUTAMENTE ANÔNIMO, proporcionando total liberdade ao respondê-lo. Estimamos que o tempo dedicado para responder às questões listadas em seguida não ultrapassará 30 minutos.

Muito obrigado por sua contribuição!

Direcionamento:

Considerando a escala da Tabela de Referência a seguir, segundo a sua percepção, avalie a probabilidade de ocorrência dos Eventos ou Modos de Falha tal como serão descritos e anote na coluna “Ocorrência (O)” o peso de 1 a 5 correspondente à frequência julgada mais adequada.

Tabela de Referência

Probabilidade	Frequência	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
Média	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 que se reproduz muitas vezes, que se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e, não raramente, de modo acelerado. Interfere de forma clara no ritmo das atividades, sendo evidentes mesmo para os que conhecem pouco o processo.	5

Questionário I

Processo/ação	Item	Modo de Falha Potencial – Eventos de Risco	Probabilidade Ocorrência (O)
Oficialização da Demanda	FR#1	Ausência da formalização da demanda que origina a contratação.	
Oficialização da Demanda	FR#2	O autor que inicia a contratação não é o requisitante.	
Oficialização da Demanda	FR#3	A necessidade da contratação não é definida em termos de uma demanda do negócio.	
Planejamento da contratação	FR#4	Organização realiza contratações sem atentar ao princípio da padronização.	
Planejamento da contratação	FR#5	O responsável pelo planejamento da contratação não detém as competências necessárias à execução da atividade.	
Planejamento da contratação	FR#6	Executar o processo de planejamento de forma muito detalhada para contratações com menor impacto na corporação.	
Planejamento da contratação	FR#7	Executar o processo de planejamento muito simplificado para contratações de maior impacto na corporação.	
Planejamento da contratação	FR#8	Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), sem adequado planejamento da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#9	Contratação sem realização de ETP.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#10	Indefinição do conteúdo dos estudos técnicos preliminares.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#11	Realização de atividades sem racionalização, sem otimização de processos e com formalismos dissociados do objeto da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#12	Ausência de designação de responsável, gerente ou unidade gestora da solução.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#13	Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos nos planos da organização.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#14	Inexistência de planos formais na organização (PDTI, Planejamento Estratégico etc.).	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#15	Definição insuficiente dos requisitos mínimos de qualidade que a contratação deverá alcançar.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#16	Definição indevida das especificações ou dos requisitos mínimos da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#17	Inclusão de requisito vedando participação de fornecedor de produto ou serviço estrangeiro.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#18	Estabelecimento, no processo para contratação de prestação de serviços de natureza continuada, de prazo de duração inicial insuficiente para que a contratada dilua adequadamente os custos iniciais da prestação dos serviços.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#19	Estimativa de quantidades maiores que as necessidades da organização.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#20	Estimativa de quantidades menor que as necessidades da organização.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#21	Análise de mercado inadequada, utilizando somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#22	Levantamento de mercado deficiente, não verificando se existe fornecedor para a solução como foi especificada.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#23	Relação de parentesco, amizade ou proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresas do mercado.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#24	Escolha de tipo de solução que siga predominantemente padrões proprietários, que dificultam o órgão a mudar para outras soluções.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#25	Escolha de um tipo de solução imatura.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#26	Adoção de uma solução para a demanda da Administração obsoleta ou próxima da obsolescência.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#27	Opção por solução da demanda baseada em locação em detrimento da compra de equipamentos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#28	Estimativas inadequadas de preços ou falta de método para realizar a estimativa.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#29	Fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irreais, dificultando a realização da estimativa.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#30	Utilização de especificações técnicas não padronizadas.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#31	Não planejar a contratação considerando uma solução completa como um todo.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#32	Deixar de parcelar solução cujo parcelamento é viável.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#33	Usar o método de parcelamento do objeto inadequado.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#34	Parcelar solução cujo parcelamento é inviável.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#35	Definição de resultados subjetivos para os benefícios almejados pelo órgão.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#36	Definição de resultados ou de benefícios esperados pela contratação fora da realidade.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#37	Inexistência de avaliação da necessidade de adequação da organização, em termos de infraestrutura, espaço físico, acesso, capacitação, rotina e entre outros.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#38	Intempestividade na gestão das mudanças necessárias para adequar o ambiente da organização e viabilizar a utilização da solução contratada.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#39	Inexistência de análise de riscos relativos à contratação e à gestão do contrato.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#40	Análise deficiente dos riscos relativos à contratação e à gestão do contrato.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#41	Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#42	Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) incompleto ou inconsistente.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#43	Questionamentos quanto a exigências legais e legítimas, mas não usuais, contidas no edital.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#44	Declaração imprecisa do objeto.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#45	A justificativa da contratação não é explicitada em nível de detalhe adequado.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#46	O TR ou PB não descreve a solução como um todo.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#47	O TR ou PB define mecanismos que propiciam ingerência do órgão na administração da empresa contratada.	
Gestão do Contrato	FR#48	Ausência de acompanhamento e fiscalização concomitante à execução do contrato (i. e., a fiscalização ocorre somente após a conclusão da execução).	
Gestão do Contrato	FR#49	Elementos básicos do contrato obscuros e sem uniformidade de entendimentos para as partes do contrato.	

Gestão do Contrato	FR#50	Método subjetivo, ou ausência de método, para quantificar o objeto demandado pela Administração.	
Gestão do Contrato	FR#51	Ausência de internalização, no órgão, do conhecimento adquirido sobre a solução contratada.	
Gestão do Contrato	FR#52	Os responsáveis pela gestão do contrato não detêm as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade.	
Gestão do Contrato	FR#53	Ausência de protocolo de comunicação formal entre as partes contratantes.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#54	Modelo de execução do objeto que contempla remuneração apenas pela alocação de postos de trabalho, ou de mão de obra.	
Gestão do Contrato	FR#55	Uso de método subjetivo para avaliar e mensurar os resultados do objeto contratado para fins de remuneração da contratada (ex.: "a qualidade da xérox deve ser boa").	
Gestão do Contrato	FR#56	Falta de uma sistematização sobre o que deve ser verificado na fiscalização contratual.	
Gestão do Contrato	FR#57	Complexidade do recebimento provisório dos serviços.	
Gestão do Contrato	FR#58	Não manutenção das condições contratuais, nos contratos de execução continuada ou parcelada.	
Gestão do Contrato	FR#59	Cláusulas contratuais com penalidades genéricas, sem atrelar a um fato gerador específico.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#60	Ausência de crítica para aproveitar modelos de edital ou adesão a uma ata de registro de preço de outra instituição.	
Gestão do Contrato	FR#61	Utilização de controles pouco eficazes para garantir o cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS.	
Seleção do Fornecedor	FR#62	Contratação direta com justificativas inadequadas do preço.	
Seleção do Fornecedor	FR#63	Deixar de utilizar a modalidade pregão devido à crença de que o seu único critério é o menor preço, desconsiderando a qualidade.	
Seleção do Fornecedor	FR#64	Realizar licitação para a criação de ata de registro de preços sem convidar outras organizações para integrar a ata como participantes.	

Seleção do Fornecedor	FR#65	Realizar licitação para a criação de ata de registro de preços permitindo a disputa por itens, mas adjudicando por grupo de itens.	
Seleção do Fornecedor	FR#66	Realizar adesão à ata de registro de preços cujo objeto apresenta características diversas das que atendem à necessidade, em especial, no registro de preços de serviços.	
Seleção do Fornecedor	FR#67	Empresas participando da licitação sem qualificação econômico-financeira adequada para a execução do objeto.	
Seleção do Fornecedor	FR#68	Exigência de atestado de capacidade técnica sem determinar qual a execução de objeto deve ser comprovada, cujas características, prazo e qualidade devem ser compatíveis com o que se deseja contratar, ou com exigência desproporcional.	
Seleção do Fornecedor	FR#69	Empresas participando da licitação sem qualificação técnica adequada para a prestação de serviços de terceirização.	
Seleção do Fornecedor	FR#70	Inclusão de critério de seleção do fornecedor que leve a despesas desnecessárias e anteriores à licitação por parte das licitantes.	
Seleção do Fornecedor	FR#71	Inclusão de credenciamento do licitante junto ao fabricante como critério técnico obrigatório.	
Seleção do Fornecedor	FR#72	Previsão de critério subjetivo de avaliação das propostas técnicas.	
Seleção do Fornecedor	FR#73	Combinação de alta complexidade do objeto com baixa maturidade do adquirente com relação ao objeto.	
Seleção do Fornecedor	FR#74	Objeto fornecido por mercado tradicionalmente problemático.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#75	Licitante vencedora apresenta proposta com preços de alguns itens abaixo do mercado (subpreço) e de outros itens acima do mercado (sobrepço), mas de forma que o valor global de sua proposta seja o menor.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#76	Estabelecimento de margem de preferência para a contratação de bens e serviços sem a devida regulamentação via decreto do Poder Executivo Federal ou não estabelecimento dessa margem caso haja decreto regulamentando-a.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#77	Ausência de refinamento da estimativa de preços realizada nos estudos técnicos preliminares, em especial, para contratações complexas.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#78	Contratações anteriores acima do orçamento reservado ou presença de aditivos não previstos em outros contratos.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#79	Ausência de informações sobre a situação das contratações planejadas.	
Seleção do Fornecedor	FR#80	Ausência de padronização dos editais de licitações	
Seleção do Fornecedor	FR#81	Utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico.	
Seleção do Fornecedor	FR#82	Ausência de previsão de penalidades nos editais para comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão.	
Gestão do Contrato	FR#83	Ausência de estrutura da contratada para executar o contrato no local da prestação dos serviços de duração continuada.	
Gestão do Contrato	FR#84	Domicílio bancário dos colaboradores da contratada em local distinto do da prestação dos serviços.	
Seleção do Fornecedor	FR#85	Licitantes ofertam os próprios lances muito próximos do menor lance.	
Seleção do Fornecedor	FR#86	Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica.	
Seleção do Fornecedor	FR#87	Parecer jurídico não conclusivo e sem a explícita aprovação ou rejeição das minutas examinadas.	
Seleção do Fornecedor	FR#88	Responsável pela condução do certame (tipicamente o pregoeiro ou CPL) não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade.	
Seleção do Fornecedor	FR#89	Falta de sistematização dos procedimentos que devem ser executados pelos agentes que conduzem a seleção do fornecedor (fase de julgamento da licitação).	
Seleção do Fornecedor	FR#90	Prazo curto demais para ajuste de proposta complexa (ex.: proposta composta por dezenas de itens) após a fase de lances do pregão.	
Seleção do Fornecedor	FR#91	Deixar de consultar todas as listas nas quais constam restrições para contratar com a Administração Pública.	

Seleção do Fornecedor	FR#92	Não instaurar procedimento administrativo para apurar condutas de licitantes que podem ser tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002.	
Seleção do Fornecedor	FR#93	Falta de clareza sobre data e hora dos eventos relacionados aos certames licitatórios (ex.: data e hora de reinício das sessões após suspensão).	
Seleção do Fornecedor	FR#94	Ausência de padrão ou publicação incompleta dos avisos de licitação e extratos de contrato.	
Seleção do Fornecedor	FR#95	Avaliação do mérito do recurso durante a fase de intenção de recursos, no caso de pregão.	
Seleção do Fornecedor	FR#96	Contratação por dispensa de valor utilizando apenas a cotação de fornecedores convidados.	
Gestão do Contrato	FR#97	Ausência de processo de trabalho formalizado e falta de definição clara de papéis e responsabilidades na atividade de fiscalização e gestão de contratos.	
Gestão do Contrato	FR#98	Atuação dos responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos sem nomeação formal.	
Gestão do Contrato	FR#99	Falta de competência dos atores nomeados pela Administração para atuarem na fase de gestão do contrato.	
Gestão do Contrato	FR#100	Contratos celebrados com deficiências no seu planejamento.	
Gestão do Contrato	FR#101	O gestor designado pela Administração não tem tempo suficiente para desempenhar as atividades de gestão do contrato.	
Gestão do Contrato	FR#102	Ausência de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos com vistas à apuração de descumprimentos contratuais.	

Apêndice B

Análise dos Impactos

Prezado gestor,

Este questionário foi desenvolvido como parte do processo de avaliação de riscos relacionados com o processo de aquisições do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). Ele consiste em um dos pilares da estruturação de um programa de integridade para as contratações públicas.

O que se busca com o Questionário II é analisar a severidade ou impacto que pode gerar a ocorrência das falhas potenciais identificadas pelo Tribunal de Contas da União nos processos conduzidos pela Corporação em análise.

Ressalta-se que este questionário é ABSOLUTAMENTE ANÔNIMO, proporcionando total liberdade ao respondê-lo. Estimamos que o tempo dedicado para responder às questões abaixo não ultrapassará 30 minutos.

Muito obrigado por sua contribuição!

Direcionamento:

Considerando a escala da Tabela de Referência a seguir, segundo a sua percepção, avalie a severidade ou impacto das consequências dos riscos descritos abaixo e anote na coluna “Severidade (S)” os pesos 1, 2, 4, 8 ou 16 correspondente ao impacto que melhor representar seu julgamento.

Tabela de Referência

Impacto	Impacto Qualitativo nos Objetivos	Peso
Muito Baixa	Sem incômodo político; atrasos contidos no setor; não afeta o alcance dos objetivos; não há prejuízos financeiros.	1
Baixa	Leves incômodos na instituição; podem ocorrer atrasos em outros setores; impede o alcance dos objetivos por período curto; irrisório aumento nos gastos.	2
Média	Necessidade de envolvimento de outros setores para correções; impede o alcance de um objetivo por período longo; gastos elevados.	4
Alta	Necessidade da alta direção para correções; impede o alcance de vários objetivos por período longo; grandes perdas.	8
Muito Alta	Grandes reflexos políticos externos; impossibilidade de correções ou ajustes; enormes perdas; impedimento na continuidade dos serviços da organização.	16

Questionário II

Processo/ação	Item	Efeito da Falha Potencial – Consequência do Risco	Severidade (S)
Oficialização da Demanda	FR#1	Contratação que não atende a uma necessidade da organização e desperdício de recursos públicos.	
Oficialização da Demanda	FR#2	Contratação de uma solução que não atenda à necessidade de negócio que a desencadeou; necessidade de muitos ajustes para adequar às necessidades; ou abandono da solução contratada.	
Oficialização da Demanda	FR#3	Contratação que não atende a uma necessidade real da organização, com consequente desperdício de recursos públicos.	
Planejamento da contratação	FR#4	Multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes, com esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação, repetição de erros e perda de economia de escala.	
Planejamento da contratação	FR#5	Especificações com indefinição do objeto, dificuldade de obtenção da solução necessária ao atendimento da demanda; ou diminuição da competição e aumento dos custos.	
Planejamento da contratação	FR#6	Execução de procedimentos ou atividades cujo custo é superior ao benefício em uma contratação corriqueira e de baixo valor, com consequente desperdício de recursos humanos.	
Planejamento da contratação	FR#7	Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade que originou a contratação, com consequente desperdício de recursos públicos, ou levando à impossibilidade de contratar.	
Planejamento da contratação	FR#8	Contratos com modelos inadequados, principalmente de execução do objeto e de gestão do contrato, que não satisfazem às necessidades da Administração com desperdício de recursos públicos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#9	Contratação com especificações restritivas, diminuição da competição e aumento indevido do custo da contratação, que não produz resultados capazes de atender à necessidade que originou a contratação ou gerando desperdício de recursos públicos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#10	Estudos técnicos preliminares cujo conteúdo não permite atingir seu objetivo, com consequente desperdício de recursos públicos.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#11	Contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições, gerando desperdício de recursos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#12	Manutenção de um contrato, ou de uma solução que não atenda mais a uma necessidade do órgão, porque a solução não mais atende à necessidade ou ela deixou de existir, gerando desperdício de recursos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#13	Não investir em iniciativas que contribuam para o alcance dos objetivos institucionais, deixando de alcançá-los.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#14	Contratações que não contribuam para o cumprimento das competências legais do órgão, com consequente desperdício de recursos públicos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#15	Contratação de solução que não atende à necessidade que originou a contratação, gerando desperdício de recursos públicos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#16	Limitação indevida da competição, com consequente elevação do preço contratado ou equivocada dependência de um único fornecedor, no caso de inexigibilidade.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#17	Restrição indevida (e ilegal) da competição, levando ao aumento do preço contratado, a interrupção do processo de aquisição ou o não atendimento da necessidade que originou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#18	Aumento do preço contratado em razão dos riscos de não retorno da contratada ou licitação deserta.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#19	Sobra de produtos ou serviços, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#20	Contratos com quantidades de produtos ou serviços insuficientes para atender à necessidade da Administração, gerando aditivos para acréscimo, novas contratações ou cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento anual das contratações.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#21	Direcionamento da licitação e aumento do valor contratado, comprometendo a maior parcela do orçamento do órgão.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#22	Ocorrência de licitação deserta, sem nenhuma proposta apresentada na licitação, com consequente retrabalho para realizar a contratação ou não atendimento da necessidade que originou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#23	Ausência de imparcialidade da equipe de planejamento, resultando no direcionamento da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#24	Dependência excessiva da organização com relação à determinada solução, com elevação do custo de sua manutenção ou descontinuidade de fornecimento.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#25	Problemas na implantação de uma solução ou sua descontinuidade antes do órgão conseguir desfrutar do investimento feito, com consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#26	Descontinuidade de uma solução contratada antes do órgão conseguir atender a necessidade que gerou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#27	Contratação antieconômica e desperdício de recursos públicos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#28	Utilização de parâmetro inadequado para a análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas de preços quando questionados por partes interessadas.	
	FR#29		
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#30	Dificuldade de encontrar referências de preços em contratos públicos, gerando estimativas inadequadas e contratação com sobrepreço ou inexecutável.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#31	Aquisição de somente parte da solução demandada, impossibilitando atender a necessidade que motivou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#32	Diminuição da competição nas licitações por não permitir a participação de empresas especializadas, gerando aumento dos valores contratados.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#33	Ausência de integração das partes de uma solução demandada, deixando de atender a necessidade que originou a contratação ou demandando uma nova para a integração das partes da solução.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#34	Contratações por inexigibilidade ou a licitações com poucos fornecedores, levando ao aumento dos valores contratados em comparação à compra de uma solução conjunta, como um todo.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#35	Dificuldade na análise custo-benefício de uma contratação, gerando uma solução que não representa a melhor alocação de recursos na organização.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#36	Frustração do beneficiário/demandante e de outros interessados, principalmente, pelo não atendimento da necessidade que gerou a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#37	Escolha de solução que não é a mais vantajosa para a Administração, por desconsiderar a avaliação dos custos para adequar a organização em termos de infraestrutura, espaço físico, acesso, capacitação, rotina e entre outros.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#38	Atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação; atraso do início dos trabalhos da contratada; ou o não atendimento da necessidade que originou a contratação podendo gerar indenizações à contratada pela alocação de recursos sem poder obter retorno.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#39	Desconsideração dos riscos existentes na contratação e gestão do contrato, levando a Administração a assumir o impacto causado por todos os riscos desconsiderados.	
	FR#40		
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#41	Deixar de considerar todos os aspectos necessários à análise da viabilidade da contratação, levando à licitação deserta; à contratação de fornecedor sem capacidade técnica; ou à solução que não produz os resultados esperados pela Administração.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#42	TR ou PB cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração ou o contrato sem mecanismos adequados para a sua gestão, gerando desperdício de recursos públicos.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#43	Impugnações, recursos, pedidos de esclarecimentos no certame ou questionamentos junto a órgãos externos que levam à paralisação do certame até que a exigência seja compreendida.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#44	Contratação que não atende a necessidade da organização devido à ausência de precisão na natureza, quantidades ou o prazo do objeto demandado.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#45	Atraso na contratação devido à necessidade de reunir e sistematizar as justificativas pelos atores envolvidos, quando questionados por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#46	Licitante oferece proposta que não atende a necessidade da contratação por não compreender o contexto em que se insere a solução objeto da licitação.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#47	Caracterização de contratação de trabalhadores por empresa interposta com formação de vínculo dos trabalhadores diretamente com o órgão tomador dos serviços, conforme entendimentos contidos na Súmula 331/TST.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#48	Distorções na execução do contrato, detectadas na etapa de recebimento; retrabalho e atraso na entrega do objeto que ainda não está em condições de ser aceito.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#49	Atrasos durante a execução do contrato devido a diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes com necessidade de esclarecer os pontos com entendimentos divergentes.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#50	Paralisação da execução contratual, ou do pagamento, por demandas não entregues em razão de divergências com a contratada sobre a quantidade demandada e executada.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#51	Dependência excessiva do órgão em relação à empresa contratada e perda da capacidade de gerenciamento por desconhecimento sobre uma solução contratada.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#52	Fiscalização inadequada do contrato e não detecção de descumprimento de partes da avença.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#53	Retardo e falhas na execução do contrato ou impossibilidade de identificar a parte descumpridora dele em face de dificuldades na comunicação entre as partes.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#54	Pagamentos sem que a Administração obtenha uma contraprestação compatível com o objeto contratado, desperdício de recursos públicos, paralisação do contrato e não atendimento à necessidade da contratação.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#55		
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#56	Aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados, com consequente pagamento indevido, superfaturamento ou paralisação do contrato.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#57	Avaliação incompleta dos aspectos contratuais, recebimento de serviço em desconformidade com especificações técnicas ou incorreção nos procedimentos de recebimento devido à indisponibilidade do fiscal do contrato para executar o acompanhamento e fiscalização.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#58	Retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#59	Impossibilidade de aplicação de penalidades e induzir o contrato a voltar à normalidade em caso de desconformidades na execução.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#60	Gestão contratual que deixa de observar as regras contidas no contrato utilizado para o qual o órgão não está preparado, ou cujo contrato não possui instrumentos para induzir uma volta à normalidade, em caso de desconformidades na execução.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#61	Responsabilização solidária da administração pelo descumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS da contratada, decorrente da fiscalização ineficiente e ineficaz no cumprimento do objeto do contrato.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#62	Contratação com sobrepreço e dificuldade de justificar se o preço contratado é corrente no mercado, quando questionado pelo controle externo ou por partes interessadas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#63	Contratações por valores superiores e consequente desperdício de recursos públicos.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#64	Perda de economia de escala contratando quantitativo inferior ao que poderia ser contratado e duplicidade de esforços administrativos.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#65	Permitir jogo de planilhas, sobrepreço ou superfaturamento contratando itens por valor que não é o menor preço para o respectivo item no certame.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#66	Não atendimento da necessidade que originou a contratação ou necessidade de executar o contrato em condição diversa da que consta no instrumento contratual.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#67	Contratação de empresa incapaz de executar a avença, não obtenção do objeto contratado ou descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato.	
	FR#68		
	FR#69		
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#70	Limitação indevida da competição, elevação do preço contratado.	
	FR#71		
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#72	Aceitação de proposta que não atende aos requisitos do edital ou recusa de proposta que atende ao edital, contratação que não atende à demanda necessária ou contratação por valor mais oneroso.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#73	Contratação de produtos que não atendam aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório; atraso no recebimento do objeto;	
	FR#74		

		comprovação de não atendimento somente com o recebimento do objeto.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#75	Contratação de proposta que não espelha a realidade dos preços de mercado, cujo "jogo de planilhas" causa danos ao erário em caso de utilização de quantidade maior de itens, com sobrepreço, ou menor, dos itens com subpreço.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#76	Impugnações, pedidos de esclarecimentos, questionamento dos licitantes, ou paralisação do certame mediante atuação dos órgãos de controle.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#77	Inclusão no TR ou PB de referência de preço inadequado; utilização de parâmetro inadequado para julgamento da proposta vencedora; e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#78	Indisponibilidade orçamentária e impossibilidade de novas contratações.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#79	Inércia no planejamento das contratações ainda não iniciadas, não contratação ou necessidade de realizar adesões a atas de registro de preços ao final do exercício.	
Edital	FR#80	Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos e repetição de erros ante o "reaproveitamento de editais".	
Edital	FR#81	Diminuição da competição e da transparência; prática de ato de gestão antieconômico; e possibilidade de conluio entre licitantes.	
Edital	FR#82	Impossibilidade de aplicação de penalidades e inibir comportamentos que retardam indevidamente o certame por parte das licitantes "aventureiras".	
Edital	FR#83	Dificuldades de contato com a contratada para solucionar problemas operacionais nos contratos, com não obtenção de solução e não atendimento da necessidade que originou a contratação.	
Edital	FR#84	Dificuldade de os colaboradores da contratada resolverem problemas relacionados ao recebimento de seus salários, retardando a detecção de irregularidades no cumprimento de obrigações trabalhistas.	
Edital	FR#85	Contratação por valor maior que aquele que poderia ter sido contratado.	
Parecer Jurídico	FR#86	Ineficiência ou repetição de erros já detectados em outros certames e não examinados; avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade em detrimento de outros com alto risco de ilegalidade.	

Parecer Jurídico	FR#87	Continuidade de licitação com vícios de legalidade, não contratação pela atuação dos órgãos de controle ou futura responsabilização dos agentes envolvidos.	
Seleção do Fornecedor	FR#88	A aceitação ou a recusa de propostas em desacordo com o edital; contratação de objeto que não atende à demanda da Administração; ou interrupção do processo de contratação.	
Seleção do Fornecedor	FR#89	Ineficiência e falha nos procedimentos de seleção do fornecedor, com excesso de detalhismo em procedimentos com baixo impacto para o certame e execução com menor nível de detalhe, de outros com alto impacto.	
Seleção do Fornecedor	FR#90	Desclassificação indevida da proposta mais vantajosa para a Administração.	
Seleção do Fornecedor	FR#91	Contratação de licitante com restrições, descumprimento da legislação e possibilidade de ilícito penal.	
Seleção do Fornecedor	FR#92	Atraso no processo de contratação, aumento do custo administrativo e favorecimento de ambiente propício a conluio entre licitantes para fraude.	
Seleção do Fornecedor	FR#93	Impedimento de que as licitantes pratiquem atos no certame licitatório (ex.: manifestação da intenção de recorrer), afrontando os princípios da publicidade, transparência e isonomia.	
Seleção do Fornecedor	FR#94	Publicação de informações incompletas, em desacordo com a legislação e questionamento de partes interessadas, inclusive do controle externo.	
Seleção do Fornecedor	FR#95	Retardo do fim do procedimento licitatório devido ao indeferimento de recurso em fase inapropriada ou por agente público ilegítimo; declaração de nulidade da decisão; e necessidade de refazimento de todos os atos decorrentes do ato nulo.	
Seleção do Fornecedor	FR#96	Aumento do custo da contratação, diminuição da transparência e retardo na aquisição por dispensa pelo desconhecimento de possíveis interessados ou devido aos convidados não apresentarem propostas.	
Gestão do Contrato	FR#97	Recusa dos servidores mais capacitados da organização em exercerem a função de fiscal de contrato ou participarem de comissões de recebimentos.	
Gestão do Contrato	FR#98	Questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual e impossibilidade de o órgão responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação.	

Gestão do Contrato	FR#99	Fiscalização inadequada; não detecção de descumprimento de partes da avença; e não atendimento do objetivo padrão sob o qual a demanda foi contratada.	
Gestão do Contrato	FR#100	Dificuldade ou até impossibilidade de gerir o contrato, de obter o objeto do contrato ou de fazer com que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais	
Gestão do Contrato	FR#101	Fiscalização inadequada do contrato; não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências.	
Gestão do Contrato	FR#102	Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e não aplicação da penalidade.	

Apêndice C

Avaliação dos Controles

Prezado gestor,

Este questionário foi desenvolvido como parte do processo de avaliação de riscos relacionados com o processo de aquisições do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). Consiste em um dos pilares da estruturação de um programa de integridade para as contratações públicas.

O que se busca com o Questionário III é avaliar a eficácia dos controles internos existentes nessa corporação tendo por parâmetro os controles internos recomendados pelo Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se que este questionário é ABSOLUTAMENTE ANÔNIMO, proporcionando total liberdade ao respondê-lo. Estimamos que o tempo dedicado para responder às questões abaixo não ultrapassará 30 minutos.

Muito obrigado por sua contribuição!

Direcionamento:

Considerando a escala da Tabela de Referência a seguir, segundo a sua percepção, julgue o nível de eficácia dos controles internos e anote na coluna “Detecção (D)” o correspondente índice (1; 0,7; 0,4 ou 0,1).

Tabela de Referência

Eficácia do Controle	Situação do Controle Existente	Detecção (D) Multiplicador do Risco Inerente
Inexistente	Ausência completa do controle.	1
Fraco	Em desenvolvimento; informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha.	0,7
Mediano	Formalizado, conhecido e adotado na prática; funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado.	0,4
Forte	Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado em um nível de "Melhor Prática".	0,1

Questionário III

Processo/ação	Item	Sugestões de Controles Internos	Deteção (D)
Oficialização da Demanda	FR#1	Equipe de planejamento da contratação elabora o Documento de Oficialização da Demanda e o submete à aprovação do requisitante para sua ratificação formal antes de iniciar o planejamento da contratação.	
Oficialização da Demanda	FR#2	O requisitante deve ser o autor do Documento de Oficialização da Demanda (DOD).	
Oficialização da Demanda	FR#3	O DOD é revisado por um servidor sênior para verificar se a necessidade da contratação está definida em função de uma necessidade de negócio.	
Planejamento da contratação	FR#4	Assessoria jurídica não aprova processo de contratação com especificação diferente da que foi padronizada, salvo mediante justificativas robustas para tal.	
Planejamento da contratação	FR#5	Norma estabelecendo que as contratações sejam planejadas por uma equipe multidisciplinar, incluindo, pelo menos, os papéis de requisitante, especialista e administrativo.	
Planejamento da contratação	FR#6	Nas contratações de menor risco, a equipe de planejamento executa as atividades de planejamento de forma mais simplificada.	
Planejamento da contratação	FR#7	No caso de contratações de maior risco, a equipe de planejamento executa as atividades de planejamento de forma mais exaustiva	
Planejamento da contratação	FR#8	Assessoria jurídica reprova processo de contratação direta que não contenha os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico).	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#9	Assessoria jurídica não aprova processo de contratação que não contenha os estudos técnicos preliminares.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#10	Norma interna estabelecendo os elementos mínimos do ETP capazes de evidenciar o problema a ser resolvido e a solução como um roteiro para a Equipe de Planejamento.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#11	Requisitante da solução declara nos autos do processo de contratação que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes esgotaram-se ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#12	Normativo interno define qual é a unidade gestora de cada solução do órgão, que normalmente é o requisitante da solução, e quais são as obrigações deste com relação à solução.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#13	A alta administração aprova o planejamento anual das contratações e do orçamento da organização contendo o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos, em especial, as contratações de maior importância ou materialidade.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#14	A alta administração aprova planos formais (PDTI, Plano Estratégico etc.) para a organização, alinhados aos planos dos órgãos superiores, quando for o caso.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#15	Servidor sênior revisa os artefatos do planejamento para verificar suficiência e adequação dos requisitos ou especificações.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#16	Equipe de planejamento da contratação busca identificar todas as soluções de mercado que atendem aos requisitos especificados e, se a quantidade de fornecedores for considerada restrita, revisa os requisitos para identificar se podem ser flexibilizados para não limitar a participação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#17	Servidor Sênior revisa o planejamento da contratação para certificar que a equipe não incluiu, entre os requisitos, a vedação a produtos e serviços estrangeiros, por ser restrição ilegal.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#18	Equipe de planejamento da contratação avalia o prazo inicial adequado para os contratos de natureza continuada, considerando contratar por prazo superior a 12 meses, ante a peculiaridade ou complexidade do objeto e presente o benefício advindo para a Administração.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#19	Assessoria jurídica não aprova processo de contratação que não contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#20	Fiscal do contrato de uma determinada solução armazena dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação da próxima licitação para a mesma solução (ou solução similar) conte com séries históricas de contratos anteriores para facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#21	Equipe de planejamento da contratação executa o levantamento de soluções do mercado junto a diferentes fontes possíveis como contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet, visita a feiras, consulta a publicações especializadas.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#22	Equipe de planejamento da contratação realiza pesquisa junto a diferentes potenciais fornecedores da solução identificada como adequada para a administração.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#23	Equipe de planejamento da contratação interage com os fornecedores de forma cautelosa, documentando todas as interações, participando de reuniões sempre em grupo de servidores e, quando necessário, conhecer as instalações de empresas que são potenciais fornecedoras, a justificativa da necessidade é juntada ao processo de contratação com o custo a cargo do órgão, e não das empresas.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#24	Equipe de planejamento da contratação opta por contratar solução que siga padrões de mercado que permitam a migração para outras soluções.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#25	Equipe de planejamento da contratação verifica se existem vários fornecedores no mercado oferecendo soluções do tipo demandada pela Administração; se a solução apresenta perspectiva de amadurecimento; e descarta aquelas consideradas imaturas.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#26		
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#27	A assessoria jurídica só aprova processo de contratação para locação em detrimento da compra se contiver, nos autos, a memória de cálculo com avaliação da economicidade de uma locação em comparação com a possibilidade de aquisição dos respectivos produtos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#28	Órgão publica normativo estabelecendo procedimento para a elaboração de estimativas de preço, prevendo que a equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, considerando uma cesta de preços.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#29	Ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, a equipe de planejamento deve notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos (Lei nº 8.078 de 1990, art. 40).	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#30	Utilização de especificações padronizadas durante o planejamento da contratação, sempre que estas existirem e atenderem às suas necessidades.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#31	A equipe de planejamento da contratação realiza os ETPs identificando todas as partes da solução necessárias ao atendimento da necessidade que motivou a contratação, para somente depois decidir pelo parcelamento ou não para fins de contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#32	A equipe de planejamento da contratação avalia se a solução demandada é divisível ou não, considerando o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada sempre que técnica e economicamente viável, não gerar perda de escala e permitir a ampliação da competitividade.	

Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#33	A equipe de planejamento da contratação avalia todas as formas de parcelamento possíveis para escolher a que melhor se adequa à contratação pretendida.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#34	A equipe de planejamento da contratação avalia se a solução deve ser parcelada ou não, levando em consideração o aumento da competitividade e a economicidade da medida escolhida.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#35	O demandante deve declarar, formalmente, os resultados pretendidos nos autos do processo de contratação, de forma clara e objetiva, sempre que possível, utilizando resultados mensuráveis, de modo a haver melhores condições de aferir o alcance dos resultados declarados após a aquisição ou implantação da solução.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#36	Equipe de planejamento da contratação avalia a possibilidade de a contratação alcançar os resultados esperados definidos e negocia com a área requisitante para ajustar as expectativas e planejar uma contratação viável. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#37	Equipe de planejamento da contratação elabora planejamento da adequação do ambiente da organização em termos de infraestrutura, espaço físico, acesso, capacitação, rotina e entre outros e considera os custos na análise que determina a solução que será escolhida.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#38	Juntar aos autos ata de reunião, gravações ou outro tipo de registro formalizado pela equipe de planejamento da contratação, dos gerentes máximos da área especialista e da área beneficiária, e demais atores responsáveis, comprometendo-se pelas mudanças no ambiente da organização necessárias para que a solução gere os benefícios esperados.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#39	A alta administração aprova normativo instituindo a análise de riscos da contratação e da gestão contratual, que deverá ser elaborada pela equipe de planejamento da contratação.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#40	Servidor sênior revisa os artefatos do planejamento, incluindo a análise de riscos.	
Estudos técnicos preliminares (ETP)	FR#41	Equipe de planejamento elabora lista de verificação (<i>checklist</i>) para servir como base das justificativas que devem ser expostas na conclusão da análise de viabilidade da contratação.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#42	A alta administração institui a elaboração de lista de verificação (<i>checklist</i>) para verificar a completude do TR ou PB pela Equipe de Planejamento ou por servidor sênior.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#43	Inclusão, no edital, de referência aos dispositivos legais e/ou jurisprudência que fundamenta determinadas exigências que não são usuais e têm maior risco de questionamentos.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#44	Servidor sênior revisa os artefatos do planejamento, incluindo a consistência da declaração concisa, mas completa, do objeto que a Administração deseja contratar.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#45	Normativo interno institui, como item do termo de referência ou projeto básico, a fundamentação da contratação.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#46	Equipe de planejamento da contratação inclui no TR ou PB seção destinada a descrever a solução como um todo, explicitando que o objeto da licitação é uma parte dessa solução.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#47	Equipe de planejamento da contratação deve definir, no modelo de execução do objeto, critérios que garantam a natureza jurídica da contratação, incluindo, dentre outros, vedação aos servidores públicos, qualquer tipo de ingerência, ou influência sobre a administração da contratada, ou comando direto sobre os funcionários.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#48	Equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de execução do contrato a previsão de acompanhamento e fiscalização concomitantes à execução, divisão de demandas grandes e longas em demandas menores e mais curtas, a possibilidade de inspeções in loco e diligências e entre outras aplicáveis conforme o objeto.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#49	Durante o planejamento da contratação, é previsto, no modelo de execução do objeto, a realização de uma reunião de iniciação do contrato, imediatamente após a sua assinatura, com a presença das partes interessadas, para esclarecer os principais pontos do contrato e do TR/PB.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#50	O TR/PB define método objetivo para quantificar a demanda, buscando, sempre que possível, métricas usuais de mercado e, quando necessário, inclui um glossário de expressões técnicas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#51	No modelo de execução do objeto, constante do TR/PB, são incluídos procedimentos relativos à transferência de conhecimentos, como reuniões mensais, oficinas e treinamentos, bem como os produtos esperados desses procedimentos.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#52	Conforme a complexidade do objeto, o modelo de gestão do contrato estabelecido no TR/PB define a utilização de uma equipe multidisciplinar de fiscalização do contrato, incluindo papéis para o gestor do contrato, para o fiscal requisitante, para o fiscal especialista e fiscal administrativo.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#53	Um protocolo de comunicação entre contratante e contratada, ao longo da execução contratual, é definida no modelo de gestão do contrato, dentro do TR/PB.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#54	O TR/PB define modelo de execução que contempla pagamento por resultados (entrega de produtos ou serviços), salvo excepcionalidade, devidamente justificada nos autos, em que o modelo de execução do objeto vincula resultados aos postos de trabalho.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#55	O TR/PB define modelo de execução que contempla método objetivo para a avaliação da conformidade dos produtos e serviços entregues, definindo os parâmetros que serão utilizados para balizar a mensuração do objeto executado. Quando necessário, inclui um glossário de expressões técnicas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#56	Inclusão de listas de verificação para os aceites provisórios e definitivos no TR/PB da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#57	Os artefatos da contratação preveem modelo de gestão do contrato contemplando segregação de atividades, com o recebimento provisório a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato e o recebimento definitivo a cargo de outro servidor ou comissão responsável.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#58	A minuta do contrato inclui cláusula que obrigue o contratado a manter, durante toda a execução contratual, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, a respectiva penalidade e garantia contratual para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração pela não manutenção das condições.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#59	Minuta de contrato possui cláusulas de penalidades que atrela sanções às obrigações da contratada, define o rigor de cada sanção de modo proporcional, estabelece o processo de aferição da desconformidade e define condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#60	Consultoria Jurídica, com base nos elementos dos estudos técnicos preliminares, avalia todas as condições estabelecidas no edital (e minuta de contrato anexo), somente aprovando se for possível cumpri-las e se forem suficientes para que a organização tenha sua necessidade atendida.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#61	A alta administração aprova estratégia de terceirização que contempla normativo, definindo modelo de execução e gestão de contrato, bem como a contratação de empresa especializada na área contábil e de administração, com a finalidade de prestar assistência à fiscalização dos contratos de terceirização, nos termos do art. 67, da Lei nº 8.666/93.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#62	A equipe de planejamento da contratação elabora justificativa dos preços contratados adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, se for o caso, inclusive nas contratações diretas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#63	Consultoria jurídica não aprova contratação que não contenha a declaração expressa se o objeto é ou não comum.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#64	Servidor sênior confere se a equipe condutora do certame avisou às demais organizações públicas sua intenção de realizar licitação para a constituição de ata de registro de preços.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#65	O edital de licitação por SRP inclui dispositivo vedando a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#66	Consultoria jurídica não aprova contratação na forma de adesão à ata de registro de preços se não houver declaração, nos autos, que o objeto da ata a qual se pretende aderir enquadra-se totalmente nas especificações que atendem a necessidade que originou a contratação.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#67	Utilização de minuta de edital padrão com cláusula exigindo demonstração da capacidade financeira do licitante compatível com os compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, incluindo, índices, patrimônio líquido mínimo e certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#68	Utilização de minuta de edital padrão com cláusula expressa exigindo apresentação de atestado para a comprovação da qualificação técnica limitada simultaneamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, inclusive com comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, guardada a proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#69		
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#70	Servidor sênior revisa os critérios de seleção do fornecedor para verificar se não há critério que leva à necessidade de despesas desnecessárias e anteriores à licitação por parte das licitantes, podendo, justificadamente, exigir o atendimento à condição requerida até a assinatura do contrato ou durante a vigência contratual.	

Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#71	Servidor sênior avalia as particularidades do mercado e decide se é o caso (excepcional) de exigir o credenciamento das licitantes pelo fabricante, incluindo as justificativas cabais no processo licitatório.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#72	Equipe de planejamento da contratação estabelece, no TR/PB, os procedimentos que serão utilizados na avaliação das propostas técnicas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#73	Equipe de planejamento da contratação avalia a complexidade do objeto, a maturidade do órgão com relação a ele e o mercado que o fornece, definindo, motivadamente, se há risco que necessite ser mitigado e a inclusão da avaliação de amostras na etapa de avaliação das propostas técnicas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#74		
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#75	Minuta padrão de edital estabelece critério de aceitabilidade de preços globais e unitários, fixando preços máximos para ambos, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#76	Equipe de planejamento da contratação estabelece margem de preferência apenas se citar qual o decreto do Poder Executivo Federal regulamenta a margem para os bens ou serviços licitados.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#77	Equipe de planejamento da contratação avalia a necessidade de refinar a estimativa de preços, considerando os mesmos riscos e controles apresentados nos estudos técnicos preliminares.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#78	Gestor responsável pelas aquisições mantém atualizado o plano anual de contratações durante a execução orçamentária, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização, os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível.	
Termo de Referência ou Projeto Básico	FR#79		
Edital	FR#80	A alta administração institui, mediante normativo interno, a padronização dos editais a serem utilizados na organização, podendo valer-se das minutas de editais disponibilizadas pela AGU como base.	
Edital	FR#81	A consultoria jurídica somente aprova o edital para a realização de licitação na forma presencial se houver motivo justificado nos autos que demonstre a vantagem da escolha em detrimento da forma eletrônica.	
Edital	FR#82	A minuta de edital padrão inclui dispositivo com a gradação das sanções para os comportamentos tipificados na Lei 10.520/2002, art. 7º.	

Edital	FR#83	Área administrativa inclui no edital para contratação de serviços de duração continuada a obrigação de a contratada instalar, em um prazo máximo também definido no edital, escritório em local (cidade/município) previamente definido pela administração.	
Edital	FR#84	O edital para contratação de serviços de duração continuada inclui exigência de que o domicílio bancário dos empregados terceirizados deverá ser na cidade ou na região metropolitana na qual serão prestados os serviços.	
Edital	FR#85	O edital estabelece intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.	
Parecer Jurídico	FR#86	O órgão institui para sua assessoria jurídica a utilização de listas de verificação padronizadas contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados durante sua atuação, podendo valer-se das listas disponibilizadas pela AGU e dos itens deste documento como base.	
Parecer Jurídico	FR#87	A alta administração institui normativo interno estabelecendo a obrigatoriedade de o assessor jurídico emitir parecer com parágrafo conclusivo, registrando a aprovação ou a rejeição das minutas avaliadas, informando, no último caso, as alterações que devem ser realizadas antes de nova submissão para avaliação.	
Seleção do Fornecedor	FR#88	A alta administração define atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação, incluindo, pelo menos, o pregoeiro, representante do beneficiário, do especialista, do administrativo e da assessoria jurídica.	
Seleção do Fornecedor	FR#89	A organização padroniza listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação para serem executados durante a fase de julgamento das licitações.	
Seleção do Fornecedor	FR#90	O edital estabelece prazo compatível com a complexidade do objeto para a licitante proceder o ajuste da proposta após a fase de lances.	
Seleção do Fornecedor	FR#91	Norma interna aprovada pela alta administração define lista de restrições que o pregoeiro ou CPL deve consultar durante a seleção do fornecedor.	
Seleção do Fornecedor	FR#92	Pregoeiro inicia a instauração do procedimento administrativo para a apuração dos casos em que o vencedor da fase de lances não é o adjudicatário do objeto do certame, indicando a conduta e as evidências de infração ao art. 7º da Lei 10.520/2002, ou apresenta as justificativas quando não ocorrer instauração do processo, documentando, em ambos os casos, o ocorrido na ata de julgamento do pregão.	

Seleção do Fornecedor	FR#93	O edital define com clareza a forma como serão divulgadas as informações relativas à data e hora das sessões públicas, sua suspensão e reinício, incluindo o sistema eletrônico que suporta a execução da licitação, quando for o caso (ex.: ComprasNet).	
Seleção do Fornecedor	FR#94	Alta administração define, em normativo interno, as informações e os elementos mínimos obrigatórios por lei que devem constar nas publicações relativas a licitações e contratos, inclusive a forma de publicidade (Diário Oficial, portal institucional, jornal etc.).	
Seleção do Fornecedor	FR#95	A norma interna estabelece que, no juízo de admissibilidade das intenções de recurso, o pregoeiro avalia somente os pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação).	
Seleção do Fornecedor	FR#96	A alta administração institui, na organização, o uso obrigatório da seleção do fornecedor ser realizada por meio de chamamento público e cotação eletrônica para aquisições por dispensa de licitação.	
Gestão do Contrato	FR#97	Alta administração implementa processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos das aquisições na organização de forma que o ambiente da organização seja mais controlado, mitigando os riscos dos atores envolvidos na fiscalização dos contratos.	
Gestão do Contrato	FR#98	Normativo interno define a obrigatoriedade da juntada aos autos, de ato formal de nomeação dos representantes da organização que atuarão na gestão do contrato, assim como seus substitutos eventuais, bem como do ofício de apresentação formal do preposto da contratada.	
Gestão do Contrato	FR#99	Representante da administração que for nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual, que não detenha competências para tal, notifica, formalmente, autoridade que o nomeou sobre sua falta de competência.	
Gestão do Contrato	FR#100	Gestor do contrato avalia se os mecanismos previstos no contrato permitem sua execução, promove a gestão do contrato da melhor forma possível, sempre que necessário com o apoio da consultoria jurídica, mantendo informada a autoridade competente sobre as deficiências que devem ser sanadas.	
Gestão do Contrato	FR#101	Representante da administração nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual, que não tenha tempo hábil para executar a atividade, notifica o fato formalmente à autoridade que o nomeou.	
Gestão do Contrato	FR#102	Autoridade competente regula internamente a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades.	

