A GESTÃO DE RISCOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ: APLICAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE *LINKS* DE INTERNET NA DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Audrey Jaqueline do Vale Maretti¹

Graduada em Direito - UNOPAR
Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional - Escola Superior Verbo Jurídico
MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Luciane Maria Gonçalves Franco²

Graduada em Ciências Contábeis - FAE
Especialista em Direito Administrativo - Instituto Bacellar
Especialista em Gestão e Controle Externo - FAE
Especialista em Compliance e Gestão de Riscos - Polis Civitas
Mestre em Contabilidade e Finanças - UFPR
MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Doutora em Gestão Urbana - Políticas Públicas - PUCPR
Analista de Controle Externo - TCEPR

Tiago Maler Fernandes³

Graduado em Ciências Econômicas - PUCPR
MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle Externo - TCEPR

RESUMO

O presente estudo versa sobre a gestão de riscos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), uma vez que as organizações públicas possuem metas desafiadoras e, para manter a continuidade de suas ações, buscam continuamente ferramentas administrativas estratégicas, para mitigar erros e fraudes, bem como alavancar oportunidades. A gestão de riscos consiste em ferramenta administrativa que busca coordenar atividades que possam identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, além de esboçar situações desconhecidas da administração, para antever fragilidades de sistemas e oportunidades mitigação ou eliminação de erros e fraudes. O objetivo do artigo foi descrever conceitos e a aplicação da gestão de riscos no setor de Tecnologia da Informação do TCEPR. O marco teórico, com base em literatura nacional e internacional, traçou pontos relacionados ao gerenciamento de riscos no setor público, à modernização técnico-administrativa e à necessidade de eficiência nos

1 Contato: audrey.maretti@tce.pr.gov.br

2 Contato: lutc@tce.pr.gov.br

3 Contato: tiago.fernandes@tce.pr.gov.br

processos de trabalho dos Tribunais de Contas, além de indicar conceitos relacionados à gestão de riscos nos processos de trabalho de Tribunais brasileiros. Como metodologia utilizou-se de pesquisa bibliográfica qualitativa, agregada à análise de um estudo de caso: o caso da aplicação da gestão de riscos junto às unidades administrativas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os resultados detalham a aplicação de ferramentas de gestão de riscos no procedimento de “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, sob a utilização de “Canvas”, além da técnica de “*Brainwritting*” para a identificação de riscos e a indicação de planos de mitigação preventiva, aplicando-se a matriz *Bow-Tie*. Em plano conclusivo, o estudo revelou que a Gestão de Riscos na Administração Pública é fundamental para o seu desenvolvimento assim como para alcance dos objetivos institucionais.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas. Gestão de Riscos. Administrativo.

ABSTRACT

The present study deals with risk management within the scope of the Paraná State Audit Court (TCEPR), since public organizations have challenging goals and, in order to maintain the continuity of their actions, they continuously seek strategic administrative tools to mitigate errors and fraud, as well as leveraging opportunities. Risk management is an administrative tool that seeks to coordinate activities that can identify, analyze, evaluate, monitor and respond to risks, in addition to outlining situations that are unknown to management, in order to anticipate system weaknesses and opportunities to mitigate or eliminate errors and fraud. The objective of the article was to describe concepts and the application of risk management in the Information Technology sector of TCEPR. The theoretical framework, based on national and international literature, outlined points related to risk management in the public sector, technical and administrative modernization and the need for efficiency in the work processes of the Courts of Auditors, in addition to indicating concepts related to the management of risks in the work processes of Brazilian Courts. As a methodology, qualitative bibliographic research was used, added to the analysis of a case study: the case of the application of risk management with the administrative units of the Court of Accounts of the State of Paraná. The results detail the application of risk management tools in the procedure of “contracting Internet Links”, by the Information Technology Directorate, using “Canvas”, in addition to the “Brainwritting” technique for the identification of risks and the indication of preventive mitigation plans, applying the Bow-Tie matrix. In a conclusive plan, the study revealed that Risk Management in Public Administration is fundamental for its development as well as for reaching institutional objectives.

KEYWORDS

Audit Court. Risk Management. Administrative.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema “A Gestão de Riscos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Aplicação na contratação de *links* de internet na Diretoria de Tecnologia da Informação”.

Diversas organizações públicas e privadas possuem metas desafiadoras para manter a continuidade de suas ações, devendo avaliar constantemente as oportunidades e experiências administrativas que possam agregar valores aos seus resultados. Nesse sentido, devem buscar ferramentas administrativas estratégicas como a gestão de riscos, para mitigar erros e fraudes, e, ato contínuo, alavancar as oportunidades de negócios.

A gestão de riscos consiste em ferramenta administrativa que busca coordenar atividades que possam identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, almejando conferir razoável segurança e tornar mais eficientes suas ações, promovendo o alcance de objetivos. Tais riscos podem ser entendidos como operacionais, financeiros, legais, físicos, entre outros, e suas experiências vêm sendo paulatinamente implantadas na administração pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Por tal motivo, a gestão de riscos representa instrumento eficaz ao gerenciamento de atividades administrativas e fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, como experiência de inovação a partir do desenvolvimento de competências associadas à busca por melhores práticas, as quais vêm sendo tema de discussão e aprimoramento conjunto por parte das cortes administrativas, de norte a sul no país.

Desta feita, buscou-se observar o seguinte problema: A gestão de riscos, como ferramenta estratégica de modernização da administração, deve ser aplicada como forma de mitigação de riscos à atuação pública?

Assim, o objetivo do presente estudo é identificar rotinas e/ou ferramentas que identifiquem se a gestão de riscos vem sendo aplicada na administração do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, em caso positivo, em que áreas ela pode ser identificada, assegurando que, em um cenário de modernização, haja evidência de que esta rotina possa tornar mais eficientes os processos de trabalho do Tribunal, mediante a adoção de boas práticas, em especial, aquelas que possam também identificar oportunidades empreendedoras e de fortalecimento institucional, além de mitigar ou eliminar externalidades negativas que venham a retardar ou comprometer o alcance dos resultados.

Por certo, que os Tribunais de Contas intencionam implementar maior profissionalização de seus quadros funcionais, com a integração com outros órgãos de controle interno e externo e também com a sociedade, adotando soluções sistêmicas, de modo a tornar-se mais eficientes, valendo-se de novas ferramentas

e técnicas comumente aplicadas no setor privado que possam ser aproveitadas e aperfeiçoadas em sua estrutura administrativa e no exercício do controle externo.

Neste trabalho, para traçar a metodologia de pesquisa, partiu-se de uma abordagem aplicada à realidade circunstancial e teórica sobre a gestão e/ou o gerenciamento de riscos em suas diversas vertentes, para aplicá-la aos setores administrativos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assim, com ênfase no método indutivo agregado às experiências vivenciadas no dia a dia do trabalho dos autores, buscou-se iniciar a pesquisa bibliográfica qualitativa, a qual culminou na análise de um estudo de caso: o caso da aplicação da gestão de riscos junto à Diretoria de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 GERENCIAMENTO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

A Carta Constitucional de 1988⁴, impõe à administração pública a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, gerir os riscos atrelados ao desempenho das atividades públicas resulta na concretização da aplicação efetiva de tais princípios.

De acordo com o *National Audit Office* – NAO (2011), de Londres, os processos de gerenciamento de riscos são úteis para que as entidades públicas possam alcançar seus objetivos estratégicos, pois permite às repartições melhoria nas informações para as suas decisões, e, assim ajudá-las a evitar erros dispendiosos às suas políticas e aos anseios da população. Ressalta-se que o termo risco pode ser entendido “como situação que possa impedir o alcance dos objetivos institucionais ou operacionais” (CASTRO, 2013, p. 178). Assim, o referido autor destaca que o risco pode ser desdobrado em três níveis, quais sejam:

- (i) riscos relacionados ao ambiente externo: riscos políticos, riscos econômicos, riscos tecnológicos, riscos legais, riscos ambientais, etc.;
- (ii) riscos relacionados ao ambiente operacional: riscos de produção, riscos de capacidade operacional, riscos de patrimônio físico, etc.;
- (iii) riscos relacionados com informações: falta ou má qualidade das informações para o processo decisório.

Nessa seara, para Baldry (1998, p. 36), define-se risco como “o potencial de ocorrência de consequências negativas indesejadas de um evento”, associada a eventuais perdas. No mesmo sentido, Aritua *et al.* (2011) afirma que risco é um evento negativo que pode afetar adversamente as perspectivas de atingir um objetivo. Para os autores, a gestão de riscos diz respeito a decisões a serem tomadas acerca de determinado potencial de efeitos nocivos ou negativos de um evento.

4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37. Acesso em 15.10.2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.

Para Castro e Ziliotto (2019, p. 143), “gerenciar riscos é a capacidade de uma organização de gerenciar “incertezas”, seja ela positiva (ganho) ou negativa (perda)”.

Levando-se em conta que as diversas organizações públicas possuem metas desafiadoras e devem manter a continuidade de seus serviços em alta qualidade, a necessidade de um gerenciamento de riscos eficaz não deve ser subestimada. Mudanças nas estruturas organizacionais e dificuldades no cumprimento dos planos de governo aumentam a complexidade na identificação e gestão dos riscos públicos.

Uma eficaz gestão de riscos torna-se fundamental para o balanceamento entre uma posição mais inovadora e empreendedora do gestor público e uma postura mais cautelosa e conservadora, que identifique óbices no atingimento dos objetivos, tradicionalmente associada à cultura e aos valores do setor público (FREITAS, 2002).

O *National Audit Office* – NAO (2011), de Londres, afirma que as organizações, para gerenciar riscos, precisam abordar alguns requisitos como tempo, recursos, comprometimento dos níveis superiores, clareza sobre as responsabilidades, prestação de contas apoiada por escrutínio e desafio robusto, mediante informações confiáveis, oportunas e atualizadas.

Ao revisar a sua estrutura de gerenciamento de riscos, com o intuito de incorporar mudanças para melhor abordar as mais recentes e emergentes experiências do governo americano, o *United States Government Accountability Office* – GAO (2016) indicou seis boas práticas para se implementar o gerenciamento de riscos.

Essas práticas vêm sendo implementadas de forma gradativa nos órgãos governamentais daquele país e consistem em: (i) alinhar o gerenciamento de riscos às metas e objetivos organizacionais; (ii) identificar os riscos em sua essência; (iii) avaliar riscos; (iv) selecionar a resposta ao risco; (v) monitorar riscos; e (vi) comunicar e informar todos sobre os riscos, com incorporação de *feedback* de partes interessadas para aumentar a transparência e a comunicação dos resultados.

Apesar de todas essas vantagens, a potencialidade da gestão de riscos no setor público ainda não é explorada de forma ampla (FREITAS, 2011), e a percepção de riscos limita-se à contenção de fraudes, desvio de recursos e desperdícios, sem explorar as oportunidades que sua implementação pode oferecer às entidades do setor público.

Para tanto, torna-se necessário adotar uma cultura organizacional sobre riscos. Para o *Australian National Audit Office* – ANAO (2018), a cultura de risco deve ser empreendida de forma positiva de modo a promover uma abordagem aberta e proativa para gerenciar riscos que considerem ameaças e oportunidades, de modo que essas incertezas possam ser identificadas, avaliadas, comunicadas e gerenciadas em todos os níveis hierárquicos.

Para a Controladoria-Geral da União (2018), na condução do gerenciamento de riscos, devem ser considerados aspectos como: apoio e compromisso da alta direção; engajamento de pessoas que garantam um panorama suficientemente completo do órgão/entidade e seus riscos; identificação e descrição dos riscos com o detalhamento necessário para sua análise; avaliação dos riscos com base em uma apreciação realista de sua probabilidade e impacto; documentação precisa; revisão periódica; comunicação efetiva que garanta o desenho de controles apropriados; estabelecimento de mecanismos de supervisão e controle adequados; adequação do processo à realidade do órgão/entidade; compartilhamento de conhecimento e experiências com outros órgãos/entidades; orientação para mudanças de mentalidade e estímulo ao comportamento íntegro na organização.

Para o Tribunal de Contas da União (2018), é objeto da gestão de riscos qualquer processo de trabalho, atividade, projeto, iniciativa ou ação de plano institucional, assim como os recursos que dão suporte à realização dos objetivos do TCU. Unidades organizacionais também podem ser objetos da gestão de riscos.

É assim que a gestão de riscos pode não somente conferir mais efetividade aos processos administrativos dos tribunais de contas, mas também ajudar a impulsionar o alcance dos objetivos e de seus resultados nos processos fiscalizatórios, contribuindo para a melhoria dos serviços públicos. A uma porque identificará percalços e dispêndios desnecessários nos processos administrativos, que, ao serem removidos, otimizarão o uso dos recursos e acelerarão a obtenção de resultados. A duas porque poderá trazer a lume um leque de oportunidades antes desconhecidas e que poderão revelar benefícios a toda a administração e sobretudo à população.

Nessa seara, para se identificarem os riscos, deve-se pautar com clareza os objetivos e resultados de cada processo de trabalho, listar cada um desses objetivos, qualificar os eventos que possam vir a ter impacto negativo no alcance desses objetivos e resultados, além de descrever como cada risco os impacta. Para tanto, algumas dicas podem auxiliar na identificação dos riscos desses processos: (i) responder à seguinte pergunta-chave: “o que pode atrapalhar o alcance do objetivo/resultado?”; (ii) considerar os fatores de sucesso para a consecução dos objetivos (qualquer evento que afete o fator de sucesso potencialmente afeta o objetivo/resultado); e (iii) considerar as principais fontes de riscos (infraestrutura, pessoal, processos e tecnologia).

2.2 MODERNIZAÇÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA NOS PROCESSOS DE TRABALHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao representar o controle externo no país, os tribunais de contas buscam aprimorar e otimizar a aplicação de seus recursos, em resposta aos anseios da sociedade, promovendo um processo de modernização técnico-administrativa, que

intenciona identificar oportunidades empreendedoras e mitigar fraquezas, valendo-se de medidas de profissionalização de seus quadros e de ferramentas, técnicas e soluções que melhor possam se adequar às suas necessidades.

Importante considerar que o cenário de crise sem precedentes de desrespeito aos valores éticos, que dá guarida à prática sistemática de corrupção em diversos setores, demanda o fortalecimento de instituições de controle para uma firme atuação em sua missão constitucional, de modo a mitigar o prejuízo econômico e social, de raiz político-institucional causado à população.

Como bem explanado por Cunha (2020, p. 247):

Sobretudo nas relações de contratação entre o Poder Público e a iniciativa privada, processo em que há franca elevação do grau de exposição aos riscos de integridade a todas as partes envolvidas, a avaliação e gestão destes riscos deve fazer parte da estratégia contínua de gestão de todos os relacionados, mormente, para a prevenção de práticas de corrupção, tão nocivas à Administração Pública, à livre concorrência, assim como aos interesses coletivos e bem comum.

Os tribunais de contas, desta feita, devem assumir a condição de protagonismo nesse ambiente e buscar meios para alcançar os resultados pretendidos, banindo de seu contexto o risco de retrocesso ou insucesso das suas ações de fiscalização dos gastos públicos.

Para tanto, o aprimoramento administrativo e de sistemas deve ser contínuo e pressupõe readequação do aparelhamento das cortes de contas, de modo que estas possam cumprir as funções que lhes foram outorgadas, sendo imprescindível, para isso, acompanhar os avanços da sociedade contemporânea organizacional e imprimir na sua conduta diária a adoção de práticas de boa gestão e governança, além de medidas que aprimorem a efetividade do controle externo e que promovam integração, comunicação, transparência, harmonia de conceitos e procedimentos, e compartilhamento de ferramentas que visem contribuir para o fortalecimento do controle interno e externo.

No governo federal, a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016, em seu art. 2º, XII, afirmou que política de gestão de riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. Assim sendo, os órgãos e entidades devem formular e disseminar a política de gestão de riscos, aprovada pela alta direção, na seara federal.

Como bem pontuado por Castro e Gonçalves (2019, p. 59) “fica nítida a preocupação da Controladoria-Geral da União, portanto, em fortalecer a tomada de decisão, sustentar o alcance dos objetivos e agregar valor aos serviços prestados”.

Neste contexto, há evidência de que a gestão de riscos deixou de ser uma mera peça formal em desuso para se tornar instrumento fundamental de gestão, controle e tomada de decisão, obrigatória no âmbito da administração pública federal.

Para Sousa (1998), num anseio de melhores práticas para as estruturas administrativas, os tribunais de contas no mundo passaram a incorporar, principalmente na Europa, a necessidade de desenvolver alternativas para atuar de forma eficiente e dar ao processo de modernização administrativa o seu contributo, seja no seu âmbito de fiscalização, seja no aspecto puramente administrativo interno.

Assim, para alcançar melhores resultados e reforçar o combate à corrupção na alocação de recursos públicos, o controle externo deve ser realizado de modo eficiente, sendo muito importante adotar o uso de indicadores para avaliar e melhorar os seus resultados institucionais e justificar a aplicação de seus orçamentos à sociedade (CAMELO; FRANCA FILHO, 2017).

2.3 A GESTÃO DE RISCOS APLICADA AOS PROCESSOS DE TRABALHO DOS TRIBUNAIS

É fato que os tribunais nacionais vêm inserindo em seu cotidiano experiências pontuais de gestão de risco, em meio à padronização, formalização e institucionalização de seus processos de trabalho. A gestão de riscos coordena atividades com o fim de identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, para conferir razoável segurança e tornar mais eficientes suas ações, promovendo o alcance de objetivos. Os riscos, por sua vez, podem ser operacionais, financeiros, legais, físicos, entre outros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

No ano de 2013, na União, inserido no Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública (GESPÚBLICA), o Ministério do Planejamento publicou o “Guia de orientação para o gerenciamento de riscos”, estruturado com base no *The orange book*, provendo a introdução ao tema gerenciamento de riscos, com o objetivo de capacitar organizações do setor público a lidar com os altos graus de riscos em seus planos estratégicos, programas, projetos e processos finalísticos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018). Ainda naquele ano, no 27º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, as cortes administrativas assumiram o compromisso de implantar sistemas de controle interno à luz dos princípios da boa governança e prevenção de riscos, tipificado na Resolução ATRICON nº 04/2014, por orientação da INTOSAI.

Também o Poder Judiciário vem implantando sistemas de gestão de riscos, e, para tanto, há que se destacar as experiências do Superior Tribunal de Justiça (2015), Tribunal Superior do Trabalho (2015), Conselho da Justiça Federal (2017), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2017) e, atualmente, do Tribunal de Justiça do Paraná (2019). Há uma série de Cortes de Contas que vêm gradualmente implementando sistemas de gestão de riscos, dentre os quais os dos estados de Mato Grosso do Sul (2016), Alagoas (2016) e Rio Grande do Sul (2017).

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, em 2017, aprovou a Resolução nº 287, definindo a política de gestão de riscos, assim como a Controladoria-Geral da União e

o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a adoção de medidas voltadas à prática de gestão de riscos.

Para o Tribunal de Contas da União – TCU (2018), a gestão de riscos tem como objetivo primordial auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão organizacional e no alcance dos objetivos institucionais. Para tanto, o TCU implementou uma política de gestão de riscos para amadurecimento de um sistema que anuncia como princípios regentes os seguintes:

- (i) fomentar a inovação e a ação empreendedora responsáveis ao realizar algo que nunca foi feito antes ou que implique riscos;
- (ii) considerar riscos e, também, oportunidades: a oportunidade é também chamada de risco positivo, pois constitui a possibilidade de um evento afetar positivamente os objetivos;
- (iii) aplicar-se a qualquer tipo de atividade ou projeto;
- (iv) aplicar-se de forma contínua e integrada aos processos de trabalho;
- (v) a gestão de riscos deve ser implantada por meio de ciclos de revisão e melhoria contínua;
- (vi) considerar a importância dos fatores humanos e culturais;
- (vii) ser dirigida, apoiada e monitorada pela alta administração (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

No Paraná, a Corte administrativa estadual implantou o Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (PROGERI – TCEPR), instituindo um programa para desenvolver o seu sistema de gestão de riscos, aplicado inicialmente, às Unidades administrativas, que, além de reduzir a possibilidade de danos e retrabalho, facilite a rotina dos servidores do tribunal e contribua com a melhoria de sua missão institucional.

3 APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – UM ESTUDO DE CASO

A Gestão de Riscos vem sendo aplicada de forma gradual nos processos de trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os procedimentos iniciais foram aplicados ao setor de Licitações, compras diretas e de passagens aéreas.

Observou-se que a Corte de Contas elaborou um Manual de Gestão de Riscos para realizar o trabalho junto às suas Unidades, o qual teve como principais ações: a apresentação da contextualização e o mapeamento dos riscos de um processo de trabalho, a identificação dos riscos, a análise e a avaliação dos respectivos riscos levantados, o tratamento dos riscos por meio da técnica (Bow-Tie), a elaboração de um plano de ação, a indicação dos riscos levantados, a indicação de ações de mitigação dos riscos com indicação de ações implementadas.

Em cada setor foi indicado um processo de trabalho, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1

	UNIDADES	OBJETO – PROCESSO DE TRABALHO
1	Gabinete da Presidência (GP)	Passagens aéreas
2	Diretoria Administrativa (DA) e Diretoria Financeira (DF)	Compras Diretas
3	Diretoria Administrativa (DA) e Controle Interno (CI)	Almoxarifado
4	Diretoria Geral (DG), Diretoria Administrativa (DA) e Controle Interno (CI)	Obras do Solário
5	Diretoria Geral (DG) e Diretoria Administrativa (DA)	Termos de Cooperação
6	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)	Comissão de Estratégia
7	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)	Plataforma “low code”
8	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)	<i>Links Internet</i>
9	Controle Interno (CI)	Análise das aquisições de bens e contratações de obras e serviços
10	Diretoria Financeira (DF)	Processo de Pagamento
11	Diretoria de Protocolo (DP)	Distribuição de processos nos casos de afastamento de Membros
12	Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)	Folha de pagamentos
13	Diretoria de Comunicação Social (DCS)	Atendimento de demanda externa de veículo de comunicação em tempo hábil
14	Diretoria Jurídica (DIJUR)	Contencioso
15	Escola de Gestão Pública (EGP)	Organização de cursos online
16	Diretoria de Planejamento (DIPLAN)	Gestão da Estratégia
17	Ouvidoria	Reclamações à Ouvidoria
18	Diretoria Financeira (DF)	Retenção de ISS
19	Diretoria Geral (DG), Diretoria de Comunicação Social (DCS) e Diretoria Administrativa (DA)	Reservas de salas de reunião (Subsolo)
20	Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)	Folha de pagamentos – Estagiários
21	Escola de Gestão Pública (EGP)	Programa de Capacitação do Controle Social
22	Ouvidoria	Pedidos de Acesso à Informação
23	Diretoria de Planejamento (DIPLAN)	Elaborar Relatório de Atividades do TCEPR (encaminhado para ALEP)
24	Escola de Gestão Pública (EGP)	Elaboração de Cursos Ao vivo (Lives)
25	Ouvidoria	Atendimento de Solicitações
26	Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)	Serviços Odontológicos
27	Diretoria de Comunicação Social (DCS)	Processos em trâmite no tribunal transformados em notícia
28	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)	Trabalho remoto durante o Teletrabalho

Fonte: autores (2020).

No presente estudo detalhar-se-á a gestão de riscos aplicada no procedimento de “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, que teve como objetivo manter um serviço de internet capaz de suportar as necessidades de comunicação do Tribunal com disponibilidade, segurança, tempestividade e qualidade.

O procedimento seguiu o processo de Gerenciamento de Riscos e Oportunidades instituído pela Resolução nº 72/19 (política de Gestão de Riscos) do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Para a contextualização foi utilizada a ferramenta Canvas. Os Stakeholders externos foram o Comitê de Tecnologia da Informação (TI), a Diretoria Geral, a Diretoria Administrativa, a Diretoria Jurídica, o Controle Interno, o Gabinete da Presidência e o Núcleo de Gestão de Riscos.

Na identificação dos riscos utilizou-se a técnica de “*Brainwriting*”, e foram elencados 20 (vinte) riscos: 1. Designar servidores fiscais e gestores de contratos sobrecarregados com outros processos de fiscalização e gestão; 2. Valor orçado abaixo do praticado; 3. Deficiência na elaboração do Termo de Referência; 4. Contratação de apenas um *link*; 5. Contratar sem níveis mínimos de segurança; 6. Escolha por parte do comitê de TI de um cenário aquém das necessidades; 7. Previsão de glosas insuficientes; 8. Demora na conclusão do processo licitatório (impugnações, recursos, fraudes ou conluios); 9. Licitação deserta/fracassada; 10. Implantação de novo link após o fim da vigência do contrato atual (março/2020); 11. Não aplicação de glosas face a má prestação de serviços; 12. Falha de comunicação entre o TCEPR e a contratada; 13. Falta de pagamento, pela contratada, de tributos, encargos trabalhistas e impostos definidos; 14. Descumprimento de cláusulas contratuais pela contratada; 15. Resultados de qualidade e desempenho aquém do esperado; 16. Inexperiência da função de fiscal do contrato; 17. Mau uso do acesso privilegiado por parte dos funcionários da contratada; 18. Dependência excessiva da contratada; 19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância de *links*; e 20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses.

Foi utilizada a matriz de probabilidade e impacto 5x5, com as escalas em ambos de muito baixo (a), baixo (a), moderado (a), alto (a) e muito alto (a), sendo os riscos classificados e distribuídos na matriz da seguinte forma:

Tabela 2

IMPACTO	Muito Alto	17. Mau uso do acesso privilegiado por parte dos funcionários da contratada;		9. Licitação Deserta / Fracassada;		
	Alto		3. Deficiência na elaboração do TR; 13. Falta de pagamento, pela CONTRATADA, de tributos, encargos trabalhistas e impostos definidos; 15. Resultados de qualidade e desempenho aquém do esperado;	2. Valor orçado abaixo do praticado;	4. Contratação de apenas um link; 6. Escolha por parte do comitê de TI de um cenário aquém das necessidades; 10. Implantação do novo link após o fim da vigência do contrato atual (março/2020); 19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância dos links;	5. Contratar sem níveis mínimos de segurança;
	Moderado	12. Falha de Comunicação entre a Administração e a Contratada;	8. Demora na conclusão do processo licitatório (impugnações, recursos, fraudes ou conluios); 14. Descumprimento de cláusulas contratuais pela CONTRATADA;	1. Designar servidores fiscais e gestores de contrato sobrecarregados com outros processos de fiscalização e gestão;	20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses;	
	Baixo		7. Previsão de glosas insuficientes; 18. Dependência excessiva da contratada;		11. Não aplicação de glosas face a má prestação de serviços; 16. Inexperiência da função de Fiscal do Contrato;	
	Muito Baixo					
		Muito Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito Alta
		PROBABILIDADE				

AMEAÇA ALTA
AMEAÇA MODERADA
AMEAÇA BAIXA

Fonte: autores (2020).

Com a mensuração dos riscos, foram priorizados para tratamento e monitoramento os riscos 9, 4, 5, 6, 10, 19, 2, e 20.

O objetivo do tratamento e monitoramento visou a realização de ações para modificação dos níveis de riscos incluindo planos de mitigação preventiva ou contingenciais, aplicando-se a matriz *Bow-Tie*.

Desta feita, foram obtidos os seguintes resultados:

Como mitigação preventiva concluiu-se: pela contratação de fornecedores para o melhor entendimento do mercado; análise de editais de outros órgãos que obtiveram sucesso em seus certames; alinhamento prévio com outras unidades; conscientização do comitê de TI; validação dos requisitos com fornecedores; convencimento da necessidade de proteção; previsão contratual de tratamento de serviço por demanda em caso de ataque; gestão contratual adequada; previsão de glosa no contrato para atraso do início do fornecimento do serviço; atuação corporativa do TCE junto aos órgãos envolvidos na estrutura do centro cívico; capacitação da equipe responsável pelo ETP; primazia por especificação realista do objeto, dimensionamento adequado da demanda e parâmetros de qualidade; levantamento das necessidades de uso da internet para cada unidade do Tribunal de Contas; previsão em contrato do aumento de *link*; e redução do prazo contratual.

Como medidas de mitigação atenuantes foram estabelecidas as seguintes: fixação de prazo para apresentação de nova documentação ou outras propostas, no caso de licitação fracassada; providenciar pedido de dispensa de licitação, no caso de

licitação deserta; realizar planejamento para nova licitação; emissão de comunicado de risco; realizar planejamento para nova licitação (dezembro/2020); contratação direta de soluções alternativas para garantir o mínimo de redundância; contratar serviço por demanda; contratar soluções de segurança alternativas e independentes (appliance local); racionamento dos serviços prestados; glosar a contratada; agir internamente junto à Engenharia do TCE; realização de nova orçamentação; estudo de possibilidade de ajustes contratuais; nova contratação; e publicação dos serviços em outros canais (CELEPAR, Nuvem).

Ao final o plano de ação, foi deliberado e definidas como ações de comunicação e monitoramento as seguintes: Risco 9. Licitação deserta/fracassada: contatar fornecedores para melhor entendimento do mercado e analisar editais de outros órgãos que obtiveram sucesso em seus certames. Risco 5. Contratar sem níveis mínimos de segurança: convencimento da necessidade de proteção e conhecer outros serviços ou ferramentas que atendam à necessidade. Risco 6. Escolha por parte do comitê de um cenário aquém das necessidades: conscientização e convencimento do comitê. Risco 10. Implantação de novo *link* após o fim da vigência do contrato atual: alinhamento prévio com outras unidades e previsão de glosa no contrato para atraso do início do fornecimento do serviço. Risco 19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância dos *links*: atuação corporativa do TCE junto aos órgãos envolvidos na estrutura do centro cívico e alinhamento prévio com outras unidades. Risco 2. Valor orçado abaixo do praticado: consultar fornecedores para melhor entender o mercado, capacitação da equipe responsável pelo ETP, primar por realista especificação do objeto, dimensionamento adequado da demanda e parâmetros. Risco 20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses: levantamento das necessidades de uso da internet para cada unidade do TCE e redução do prazo contratual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo, verificou-se que a gestão de riscos no setor público é um caminho sem volta, que deve ser cada vez mais estimulada e fomentada em todas as áreas de atuação pública, sobretudo no combate à corrupção.

Isso porque impõe a seus atores um modo mais transparente e eficiente de prestar um serviço público de qualidade para toda a sociedade, em especial ao Tribunal de Contas, na fiscalização e cuidado com o erário.

Diversas organizações nacionais e internacionais, dentre elas *National Audit Office* de Londres, *Australian National Audit Office*, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Conselho da Justiça Federal, já trabalham com a gestão de riscos como forma de atingir seus objetivos estratégicos, melhorando a qualidade nas informações para tomadas de decisões, e evitando erros dispendiosos e desnecessários.

O governo federal, por meio da Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016, afirmou que a política de gestão de riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização, ou seja, deve ser disseminada e aprovada pela alta direção.

Destarte, tem-se que a o combate à corrupção na alocação de recursos públicos deve estar atrelado à gestão de riscos, uma vez que esta tem por objetivo identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, almejando conferir razoável segurança e tornar mais eficientes as ações dos agentes públicos.

Por representar o controle externo no país, os Tribunais de Contas precisam estar em constante otimização de suas ferramentas e aprimoramento de seus recursos, visando a prestação de um serviço público de qualidade, mitigando fraquezas e potencializando o combate aos desvios de recursos públicos.

Neste ínterim, a gestão de riscos vem ao encontro dos anseios de melhores práticas para a estrutura administrativa, tanto internamente quanto na execução de sua atividade finalística, que é a fiscalização da aplicação do dinheiro público.

Na esteira dessa necessária modernização dos modelos de trabalho, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná criou, no ano de 2019, o PROGERI – Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas, aplicado inicialmente às suas unidades administrativas, visando melhorias na sua missão institucional.

Após a elaboração do Manual de Gestão de Riscos, a Corte de Contas do Estado do Paraná aplicou inicialmente os procedimentos ao setor de licitações, compras diretas e de passagens aéreas. E em cada setor foi indicado um processo de trabalho, sendo detalhado no presente estudo a “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

Foram identificados, tratados e monitorados os riscos do procedimento, utilizando-se a matriz *Bow-Tie*, e definidas medidas de mitigação preventivas e atenuantes, com um plano de ação formalizado. Tal iniciativa ocupou-se de manter um serviço de internet capaz de suportar as necessidades de comunicação do Tribunal com disponibilidade, segurança, tempestividade e qualidade, principalmente, com o advento da pandemia da COVID e a necessidade de se estabilizar o suporte de internet ao trabalho remoto para todas as áreas técnicas e administrativas do Tribunal.

Desta feita, tem-se que metodologia utilizada permitiu uma eficiente execução deste trabalho, sendo possível concluir que a gestão de riscos, como ferramenta estratégica de modernização da administração pode e deve ser aplicada como forma de mitigar os riscos inerentes à natureza da prestação do serviço público.

Ademais, entende-se que o objetivo do presente estudo de avaliar se a gestão de riscos vem sendo aplicada na administração do Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi atendido, sobretudo ao se identificar que não somente na área de

Tecnologia da Informação, mas também em outras áreas ou processos de trabalho como a aquisição de passagens aéreas, compras diretas, controle de almoxarifado, obras, distribuição de processos de fiscalização para trâmite, controle de folha de pagamento, demandas de comunicação, organização de cursos, reclamações à Ouvidoria, programas de capacitação, acesso à informação, resultados do trabalho remoto, entre outros.

Tais processos de trabalho poderão abrir oportunidade para pesquisas futuras, uma vez que o presente estudo dedicou-se a avaliar as fases da gestão de riscos tão somente na área de Tecnologia da Informação.

Destarte, ao se aplicar a gestão de riscos no âmbito do TCEPR, evidenciou-se que o programa representou uma mudança de paradigma que afetou a estrutura de integridade dentro da instituição. A mudança comportamental que geralmente é baseada em valores de uma entidade, neste caso foi além. Toda mudança foi amparada por ferramentas técnicas e conduzida por uma comissão multidisciplinar designada por servidores experientes e comprovadamente aptos para desempenhar o mapeamento dos processos, identificação, análise e avaliação dos riscos, tratamento e monitoramento dessas atividades.

Por fim, conclui-se que a gestão de riscos, como ferramenta a potencializar as boas práticas e o combate à corrupção, deve ser adotada no âmbito da administração pública, não apenas como procedimento, mas como uma nova cultura a ser adotada, garantindo maior eficiência na prestação de um serviço público de qualidade.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Risk Management Framework 2017-18*. Sidney: ANAO, 2017.

ARITUA, Bernard; SMITH, Nigel J.; BROWER, Denise. *What risks are common to or amplified in programmes: Evidence from UK public sector infrastructure schemes*. Viena: International Journal of Project Management, n. 29, p. 303-312, 2011.

BALDRY, David. *The evaluation of risk management in public sector capital projects*. Salford, UK: International Journal of Project Management, v. 16, n. 1, p. 35-41, 1998. Elsevier Science IPMA. 1997.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASTRO, Domingos. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 169p.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 195 p.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, set. 2018.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. *A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção a corrupção*. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p.

FREITAS, Carlos Alberto S. *Gestão de Riscos: possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior*. Brasília: Revista do TCU, v. 33, n. 93, jul./set. 2002.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Managing Risks in Government*. London: National Audit Office, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Gestão de Riscos do TCU*. Brasília: Segeples - Seplan - TCU, 2018.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (US-GAO). *Enterprise Risk Management (ERM)*. Report to the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives. Selected Agencies, Experiences Illustrate Good Practices in Managing Risk. Washington: GAO, december, 2016.