

GABRIEL MONTEIRO CLEM

**POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS E SUA
APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE NITERÓI:**

**um estudo de caso sobre o modelo das três linhas e o Guia de
Identificação de Riscos em Licitações e Contratos**

Rio de Janeiro
2022

GABRIEL MONTEIRO CLEM

**POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS E SUA
APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE NITERÓI:**

**um estudo de caso sobre o modelo das três linhas e o Guia de
Identificação de Riscos em Licitações e Contratos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Prof. Cláudia Paiva.

Rio de Janeiro
2022

GABRIEL MONTEIRO CLEM

**POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS E SUA APLICABILIDADE
NO MUNICÍPIO DE NITERÓI:**

**UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MODELO DAS TRÊS LINHAS E
O GUIA DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS EM LICITAÇÕES E
CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Paiva Carvalho

Apresentado em: 31/08/2022

BANCA EXAMINADORA



Cláudia Paiva Carvalho
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Rosângela Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Arlindo Nascimento Rocha
Controladoria-Geral do Município de Niterói – CGM-Niterói

AGRADECIMENTOS

Como forma geral, tenho uma gratidão por todos os familiares, amigos e colegas de profissão que atravessaram o meu destino e que, com isso, muito contribuíram para minhas assimilações e compreensões sobre os temas da área pública e da vida, que se mesclam, pois, o campo de públicas está vinculado internamente com cada pessoa.

Gratidão especial por meu avô, homem a frente de seu tempo, professor, servidor público e um entusiasta de seu neto. Sujeito único que tem por aptidão o compromisso em ensinar a importância da educação, dos livros, dos estudos e da capacidade de enxergar os “dois lados” do mundo. Indivíduo íntegro, generoso, humilde e apaixonado por sua família, que está vivo eternamente na pessoa que vos escreve, de todas as formas, fruto de sua aptidão como avô.

Por fim, agradeço aos (às) professores (as), dedicados com a educação e com a troca proporcionada em uma sala de aula, de um “olho no olho”, que levantam e têm fome pelo aprendizado e por um Brasil melhor.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.”

Paulo Freire

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.”

Eduardo Galeano.

RESUMO

Esta pesquisa busca discutir as tendências de modelos de gestão pública que estão em prática no município de Niterói e as regularidades para a correta aplicação dos temas ligados à área de gestão de riscos e integridade pública. A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, institui marcos estruturantes para sua aplicação, que versam a respeito do planejamento e da prevenção nos processos licitatórios e contratuais, que necessitam de amadurecimento prático e assimilação teórica. Assim, tem-se a importância dos trabalhos dos órgãos centrais de controle interno e a coordenação/o engajamento das demais pastas da administração pública, como também dos agentes municipais em incorporar práticas preventivas ligadas à gestão de riscos e integridade.

Palavras-chave: gestão de riscos; integridade; modelos das três linhas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Instituto dos Auditores Internos do Brasil (2020): Modelo de três linhas;

Figura 2 – Guia de Identificação de Riscos 003: Primeira linha: gestão operacional;

Figura 3 - Guia de Identificação de Riscos 003: Segunda linha: apoio à gestão pública – governança;

Figura 4 - Guia de Identificação de Riscos 003: Terceira linha: órgão central de controle interno;

Figura 5 - Guia de Identificação de Riscos 003: Unidades de Controle Interno Setorial (UCIs);

Figura 6 - Guia de Identificação de Riscos 003: Anexo de riscos - Licitação fase interna;

Figura 7 - Guia de Identificação de Riscos 003: Anexo de riscos - Licitação fase interna;

Figura 8 - Guia de Identificação de Riscos 003: Anexo de riscos - Matriz da probabilidade de ocorrência dos riscos detectados e do impacto na gestão pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP: Núcleo de Consultoria e Avaliação Processual;

CEP/CFCH: Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro;

CF/88: Constituição Federal de 1988;

CGM: Controladoria-Geral do Município. Órgão Central de Controle Interno;

CPFGEF: Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal;

EGG: Escola de Gestão e Governo de Niterói;

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública;

GIR 003: Licitação e Contratos Públicos;

GIR: Guias de Identificação de Riscos e Formas de Mitigação;

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IIA: Instituto dos Auditores Internos do Brasil;

NLLC: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei Federal nº 14.133/2021;

NRM: Núcleo de Riscos e Maturidade;

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico;

PGM: Procuradoria-Geral do Município;

TCE-RJ: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

TRMs: Termos de Requisitos Mínimos;

UCIs: Unidades de Controle Interno Setorial;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 JUSTIFICATIVA	12
3 OBJETIVO GERAL	13
3.1 Objetivos específicos	13
4 INTEGRIDADE, GESTÃO DE RISCOS E NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	14
4.1 Aspectos da nova governança	15
4.2 Integridade e gestão de riscos como alicerces	17
4.2.1 Integridade como parâmetro ético e legal	18
4.2.2 Gestão de riscos como parâmetro de desempenho e eficiência	20
5 APLICABILIDADE E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI	24
5.1 Caminhos para adequação à NLLC	26
5.2 Diagnóstico para aplicação da gestão de riscos:	30
5.3 Implementação do GIR 003	34
6 CONCLUSÃO: DISCUSSÃO E PERSPECTIVAS	42
REFERÊNCIAS	45
ANEXO 1	49
ANEXO 2	50
ANEXO 3	51

1 INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) – Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – estipula novos marcos a serem elaborados pela gestão pública para a realização dos seus objetivos institucionais. Um dos marcos com importante relevância é o eixo do fortalecimento de medidas de governança. Este, de acordo com Fortini e Amorim (2021), busca induzir maior participação e responsabilidade da alta administração em alinhar as contratações com o planejamento estratégico, as leis orçamentárias, como também a promoção de um ambiente íntegro e transparente, a partir do estímulo à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas públicas.

Toda organização pública possui propósitos e razões de existir, constituindo-se em entregas de serviços ou bens públicos. Essa preponderância e primazia podem remeter a diversos fatores e, de forma geral, dizem respeito à supremacia junto ao interesse público, que irá condizer com as atividades finalísticas de cada órgão ou entidade: bem-estar, segurança, justiça etc. (BRASIL, 2020b, p.14)

Na nova normativa geral sobre licitações e contratos públicos, recém aprovada e categorizadora de um corrente momento para os âmbitos das normas gerais, certa revisão de estruturas de direcionamento de governo, no que se refere à implementação de uma cultura de governança que estabelece funções a respeito do alinhamento do planejamento de curto, médio e longo prazo, e da construção de um ambiente de probidade e eficiência administrativa tende a incorporar a indução de comportamentos públicos em consonância com práticas preventivas.

Certas medidas de fortalecimento da prevenção se tornam fundamentais na NLLC, surge a necessidade de implementar medidas de gestão de riscos, governança e integridade, como forma de antecipar e precaver situações que possam ocasionar improbidades ou irregularidades administrativas, incentivando avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos licitatórios e contratuais.

É fundamental esclarecer que a NLLC se encontra em vigor, mas ainda não é praticada em muitos entes federativos, inclusive em Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 2021-22, pelo fato de haver o prazo legal de transição, no qual os entes federativos dispõem de 2 anos para implementação de medidas

adaptativas quanto aos marcos da nova lei, vinculando uma possível série de padronizações e adaptações – jurídicas, administrativas, financeiras e estratégicas, haja vista os decretos publicados pelos entes municipais, dispondo sobre procedimentos para aplicação da NLLC (NITERÓI, 2021).

A despeito disso, os entendimentos e caminhos para sua plena concretização já servem de referência e pautam a atuação dos gestores públicos. Em uma longa trajetória de construção de mecanismos preventivos, gerir riscos, minimizando o máximo possível de ocorrência de problemas futuros, é visto como um grande desafio no setor público, principalmente no que diz respeito à realidade dos mais diversos municípios brasileiros em relação às estruturas administrativa e de pessoal, conforme o estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no qual é possível observar essa dinâmica de desigualdades regionais (BRASIL, 2020a).

No entanto, monitorar e gerir riscos é de grande valia para a administração, antecipando-se ou precavendo-se de possíveis irregularidades. Aderir estratégias para conter ou eliminar eventos de incerteza, chamados de riscos, durante processos licitatórios e contratuais, que podem impactar de forma impugnativa ou até mesmo improba por parte dos gestores públicos é fundamental.

Esse disciplinamento que induz circunstâncias de aumento da prevenção está expresso de forma clara nos arts^o. 7^o,11,12,18, 22, 25,169 (...). Designa-se regras sobre gestão de riscos e promoção de controles internos, assim como modelos de gestão, como, por exemplo, das *três linhas*. É importante situar que a NLLC não é perfeita e nem promove uma reviravolta procedimental, de acordo com Fortini e Amorim (2021, p. 2), porém consolida processos e estruturas no sistema de contratações públicas.

Assim, no ano de 2020, instituiu-se em Niterói os Guias de Identificação de Riscos e Formas de Mitigação (GIR), por meio das resoluções e proposições da Controladoria-Geral do Município (CGM), órgão central de controle interno, com o objetivo primário de mapear regulamentos e processos que poderiam impactar negativamente, se não levados em consideração, a aprovação de contas do governo (GIR 002), como também, uma segunda versão sobre a impugnação em licitações e contratações públicas (GIR 003).

Os GIRs são elaborados a partir do modelo de três linhas do Instituto dos

Auditores Internos do Brasil (2020), compondo estruturas de atribuições e responsabilidades para que o efeito positivo de aprovação de contas ou procedimento licitatório e contratual ocorra. A capacidade que esse mecanismo administrativo possui para produzir conhecimento público, identificação, monitoramento e propostas de mitigação é relevante nos contextos de controle interno, gestão de riscos, integridade pública e contratações.

Assim, as perguntas que norteiam a presente pesquisa partem do desafio de estruturar uma administração pública preventiva: como implementar um gerenciamento de riscos capaz de sintetizar preocupações reais quanto à possibilidade de problemas futuros? Como materializar a gestão de riscos? O município de Niterói e os servidores municipais estão aptos a englobar a gestão de riscos numa nova ótica de prevenção?

Com isso, o trabalho propõe uma análise qualitativa do GIR 003 – Licitação e Contratos, com o objetivo de compreender as dificuldades, as estratégias e os desafios à gestão de riscos no âmbito municipal à luz dos novos referenciais de prevenção, integridade e governança das contratações públicas.

Para isso, foi conduzida uma revisão teórica documental, compondo a primeira parte do trabalho e, em seguida um estudo de caso, por meio de entrevistas com servidores diretamente impactados e construtores dessa política pública, assim como com a elucidação dos instrumentos, fluxos e modelos de gestão.

Entende-se que o estudo proposto é capaz de oferecer uma importante contribuição, dado o pioneirismo do município de Niterói em regulamentar tal procedimento de gestão de riscos, assim como o interesse em debater vínculos críticos para sua efetiva implementação.

Dessa forma, elaborar uma pesquisa quanto à adequação da gestão municipal aos requisitos impostos pela NLLC, principalmente no que se refere ao gerenciamento de riscos e controles internos, constituindo-se em instrumentos administrativos fundamentais para o fortalecimento da prevenção e produção de credibilidade pública, é o principal foco e problema de pesquisa.

Este trabalho está dividido em seis partes, incluída esta introdução. A seguir, será exposta a justificativa desta investigação, juntamente com os objetivos (geral e específicos). Posteriormente, o capítulo de análise teórica/bibliográfica a respeito

dos temas, o estudo de caso realizado por meio de entrevistas com servidores municipais e análise dos instrumentos, e, por fim, uma conclusão crítica sobre as perspectivas do objeto de estudo.

2 JUSTIFICATIVA

A política de gestão de riscos como instrumento dentro da administração pública é expressamente recente em termos de maturidade e entendimento, tendo a NLLC representado um marco importante para o tema. Nesse contexto, muitos entes federativos e instituições públicas têm adotado iniciativas para impulsionar mecanismos capazes de fortalecer medidas de prevenção, principalmente no campo da prestação de contas, do combate a desvios éticos e fraudes, assim como em procedimentos licitatórios e contratuais.

Dessa forma, é relevante debater perspectivas práticas de atuação de entes federativos, especificamente Niterói, que, visando fortalecer medidas de prevenção, está produzindo políticas e redes de governança pública capazes de coordenar a gestão num caminho de aperfeiçoamentos e adequação aos normativos da NLLC.

A construção metodológica e culturalmente absorvida da gestão de riscos e da integridade pública promove oportunidades de benefícios na arquitetura de uma organização, reforçando a possibilidade de sucesso estratégico e operacional, em um extenso e possível desafio que instituições públicas percorrem para alinhamentos estruturais e de pessoal.

3 OBJETIVO GERAL

Analisar como a construção e implementação do Guia de Identificação de Riscos (GIR) 003 - Licitações e Contratos Públicos, pela Prefeitura de Niterói, dá suporte a uma transformação dentro da cultura institucional da administração pública direta e indireta do município, de modo a viabilizar maior conformidade legal e desempenho institucional, e fortalecer aspectos de governança pública e atividade preventiva.

3.1 Objetivos específicos

- Identificar aspectos impactados na gestão pública relacionado à implementação da NLLC;
- Compreender o caminho de adequação municipal de Niterói em relação a marcos estruturantes estabelecidos pela NLLC;
- Investigar a correlação da governança pública no município de Niterói e das bases documentais-teóricas;
- Especificar a coordenação e o planejamento do fomento à integridade pública e gestão de riscos;
- Exemplificar as possibilidades de materialização da política de gestão de riscos no município de Niterói, por meio dos GIRs.

4 INTEGRIDADE, GESTÃO DE RISCOS E NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A análise investigativa desta pesquisa fundamenta-se em uma longa trajetória de aperfeiçoamentos administrativos referentes à gestão pública e aos seus processos de governança. Pode-se dizer que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), têm sido propostos modelos administrativos que superem vínculos patrimonialistas e excessivamente burocráticos, em um sentido de falta de entrega de resultados, fuga das distorções provocadas e práticas corruptas.

É proposta e aprovada na década de 1990 a conhecida Reforma Administrativa, por meio da Emenda à Constituição nº 19, 4 de junho de 1998. Essa alteração constitucional veio a instituir uma série de entendimentos a respeito de uma lógica gerencial de administração pública, visando à entrega de resultados, ao princípio da eficiência e a outros fatores. Após essa Reforma Administrativa, é possível situar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – como indutora do planejamento governamental ao exigir uma ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que pudessem afetar o equilíbrio das contas públicas, como afirmam Vieira e Barreto (2021, p. 62).

A LRF é uma importante legislação, num sentido de observância e impacto nos entes federativos. Ademais, a partir da Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 –, os programas de integridade entram de vez na pauta pública, assim como, a partir da edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, e do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dão por consolidadas as regras para viabilizar processos administrativos de gestão de riscos e governança.

Assim, é possível situar que a preocupação sobre aspectos de governança pública, integridade e gestão de riscos remontam normativos advindos de uma transição constitucional e de modelo administrativo. No entanto, em âmbito municipal, a análise sobre a implementação de regulamentos e práticas de integridade pública e gestão de riscos exige, em um primeiro momento, situar essa área ainda em construção.

Diante dos desafios de maior complexidade com os quais os governos

tendem a lidar no mundo contemporâneo, novos modelos estão sendo pensados no âmbito da gestão, governança e coordenação governamental.

No livro publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), intitulado *Governança, gestão de riscos e integridade*, sugere-se o modelo de nova governança pública como um caminho que busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo, e valoriza o estabelecimento de redes de parceria e a promoção de valores públicos, ou seja, conformidade legal.

Vivencia-se atualmente uma nova lógica de governança pública, orientada para o fortalecimento das redes de colaboração que

[...] reconhecem a existência de múltiplos e independentes atores que contribuem não só para informar o processo decisório, mas efetivamente prover uma grande variedade de bens e serviços de interesse público. (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 34)

Dito isso, este capítulo descreverá o momento que administração pública municipal está atravessando, num sentido único acerca de modelos de gestão, que possui como alicerces o fomento à integridade pública e à gestão de riscos, tendo em vista a adequação à Lei Federal nº 14.133, de 2021.

4.1 Aspectos da nova governança

A noção de governança adquiriu importância em um contexto de fortalecimento democrático e de avanço das medidas de transparência e prevenção. Segundo Vieira e Barreto (2021, p. 17), governança se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização, e está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à forma hierárquica e verticalizada.

De acordo com esses teóricos “a governança é um meio necessário aos órgãos públicos para efetivamente cumprir seus objetivos, garantir a sustentabilidade de seus resultados e a manutenção de suas operações” (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 53). Assim, pode-se compreender a governança como um mecanismo de dirigir politicamente o Estado, tendo como característica principal o reconhecimento de que “nenhum ator social – governamental ou da sociedade civil

– detém os recursos e a capacidade para resolver os problemas públicos de forma unilateral” (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 17).

Dada a complexidade dos problemas públicos no mundo contemporâneo, ouvir/reconhecer e considerar a participação de um número maior de instituições, pessoas e especialistas constitui um possível caminho, de maior agregação de valor e responsabilidade. Nesse sentido, a governança pública:

[...] estabelece, em múltiplos níveis, os mecanismos de recompensa que favorecem a cooperação, o monitoramento das ações, a disseminação de informações, o incentivo à reciprocidade baseada na confiança e a realização das sanções para coibir o oportunismo e assim criar condições para a ação coletiva (...) um quadro de referência institucional que incentiva os indivíduos a cooperar com as iniciativas de resolução dos problemas públicos do Estado por meio da produção e gestão eficiente dos recursos comuns e dos serviços de interesse público (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 27).

Nesse contexto, a governança pública promove ferramentas de coordenação, tornando o Estado menos hierárquico ao reconhecer a correlação entre múltiplos atores, em diferentes níveis de governo, atuando em formatos de redes de políticas públicas. Isso acontece e é característica central do objeto de estudo desta pesquisa, pois os GIRs de Niterói somente funcionarão com adequado quadro institucional, envolvendo a CGM de Niterói, os demais órgãos e entidades do Poder Executivo municipal e a sociedade como um todo.

Dentre os princípios que regem o modelo de governança colaborativa ou nova governança pública estão: responsividade, excelência, transparência, participação e conformidade legal (VIEIRA; BARRETO, 2021, p. 33). A principal função consiste na promoção da coordenação entre agências públicas e uma efetiva geração de valor. Entende-se como valor público, de acordo com o art. 2º do Decreto Federal nº 9.203, de 2017:

[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Com isso, as consequências geradas pelo modelo de governança será a construção de bens público e credibilidade. Nesse modelo, está o pressuposto da dimensão da conformidade – ética e legal – como valor público fundamental, dado com equivalência ao bom desempenho – eficiência, eficácia e sustentabilidade. Dessa maneira, a governança pública consiste em “dar direção para um destino” (BRASIL, 2020b); em outras palavras, buscar o alinhamento das práticas administrativas e comportamentais de agentes públicos em pilares de estratégia, transparência e controle.

Isso posto, é necessário entender, de acordo com os teóricos Viera e Barreto (2021, p. 55), que a boa governança não diz respeito somente a exercer o controle negativo – impedir o agente de fazer algo que não deveria –, mas garantir as condições para o controle positivo – assegurar que o agente realize algo que deveria fazer. Outro ponto fundamental é compreender que uma transformação administrativa não acontece de maneira repentina e friamente normativa, irá depender de readequações estruturais dentro da capacidade dos governos e da administração pública brasileira, atravessada por procedimentos altamente formais (burocracia excessiva) e vínculos patrimonialistas (informalidade em excesso).

Como passo seguinte, é importante destrinchar os significados e as correlações que o tema da integridade pública e gestão de riscos possuem no âmbito da gestão.

4.2 Integridade e gestão de riscos como alicerces

Os temas que serão discutidos a seguir possuem como características o importante desenvolvimento decorrente de linhas gerais de trajetórias nacionais e internacionais que findam em agrupar o setor público na atualidade.

Estes dois paradigmas – integridade pública e gestão de riscos – custam elevados direcionamentos políticos e sociais, atingindo, de maneira sólida, a sociedade como um todo, a partir de uma edificação e um compromisso com o alinhamento das mais respeitadas e boas práticas administrativas.

Dessa forma, o entendimento das áreas e de suas temáticas decorrentes, como também seus vínculos de materialização, necessita de contínua revisão e impulsionamento, como estratégias de concretização, pois são campos de grande

sensibilidade. A seguir, serão expostos a presente análise bibliográfica e os direcionamentos teóricos sobre os temas. Os riscos são inerentes às incertezas de todo processo voltado à concretização de objetivos organizacionais, ou seja, são a possibilidade de ocorrências de eventos que venham a ter impactos significativos.

Uma das formas de evitar a ocorrência de problemas graves que comprometam a consecução dos serviços ou bens públicos é o de buscar implementar um efetivo gerenciamento dos riscos, minimizando consequências desalinhadas de políticas públicas e gestão governamental, assim, produzindo direta e indiretamente valor e credibilidade pública.

4.2.1 Integridade como parâmetro ético e legal

Dado o pressuposto de coordenação entre múltiplos atores para a resolução de problemas públicos (agência pública – iniciativa privada – organização civil), advindo de uma nova forma de governança colaborativa, convém projetar balizadores dessa correlação. A integridade aparece como importante conceito para resguardar o compromisso dos múltiplos atores em colaborar, de forma conjunta, rumo à governança e aos interesses legitimamente públicos.

O tema da integridade pode ser tomado como de grande relevância no contexto da administração pública, principalmente a partir dos movimentos que visaram a dar maior confiabilidade e proteção aos cidadãos e consumidores, após crises fiscais da década de 1990 e escândalos envolvendo empresas privadas e instituições públicas (RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, OCDE, 2020).

A integridade pública pode ser vista como uma grande área, que envolve respostas à malversação de recursos públicos e confiabilidade política, além da criação de vínculos e do alinhamento de valores, princípios e normas éticas, tornando-se uma das pautas dos diversos setores sociais e da agenda dos governos.

As *Recomendações da OCDE* sobre o tema consolidam uma série de entendimentos a respeito de medidas a serem adotadas. A partir desse documento, entende-se a corrupção como uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria

descontentamento e polarização política, reduzindo a confiança nas instituições. Para além do desvio de recursos públicos, pode-se pensar questões éticas, sociais, ambientais etc. que vinculam todo o espectro da integridade (LUCAS, 2020).

A trajetória normativa, conceitual e prática de medidas que fortaleçam a prevenção teve um gradual avanço no Brasil desde 2013, com a aprovação da Lei Anticorrupção. Essa norma, fundamentada em referências internacionais, mudou o paradigma vigente ao reconhecer que, aplicadas de forma isolada, as medidas punitivas tradicionais são ineficientes, o que origina a associação a mecanismos preventivos que fortaleçam a conformidade com princípios éticos, boas práticas de gestão e normas legais.

Esse paradigma ampara a inauguração dos programas de integridade que, segundo o Tribunal de Contas da União:

[...] é o conjunto estruturado de ações, realizadas nas organizações públicas, sociais ou privadas, voltadas a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2018).

Segundo Barreto e Vieira (2021), as organizações públicas são cobradas fortemente por formas mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras de gestão, ao mesmo tempo em que sofrem com a desconfiança quanto à sua capacidade para coordenar e gerir, advinda de uma trajetória geral de descrédito perante a sociedade, com isso, cabe constatar a importância da construção da integridade pública como basilar para iniciativas de apoio mútuo.

Assim, de acordo com os autores citados, os programas de integridade moldam uma estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos agentes de forma a alinhá-lo ao interesse público. Esses incentivos visam a assegurar a conformidade dos agentes com os princípios éticos, as melhores práticas gerenciais e a observância de leis e normas aplicáveis – *compliance* (VIEIRA; BARRETO, 2021, pp. 445-446).

Como forma de conceituação, de acordo com a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017), programas de integridade pública agregam um conjunto de mecanismos e procedimentos com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas organizações, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, em um claro direcionamento para

a prevenção e o compromisso republicano.

A construção de um ambiente íntegro nas organizações públicas tem por objetivo subsidiar certa relação de confiança junto à sociedade, capaz de fortalecer aspectos de credibilidade para executar ações no meio social. Tendo em vista as diversas formas de descrédito ocorridas na relação Estado-sociedade, torna-se um imperativo o objetivo de alinhar a conduta dos agentes públicos aos aspectos éticos, morais e cívicos que compõem a integridade pública.

Não se trata de tarefa fácil, diante da necessidade de reverter problemas crônicos da atuação do poder público em prestar os serviços essenciais, bem como diante do cenário de violências e de negação de direitos, principalmente para classes sociais mais vulneráveis. No entanto, há uma trajetória em curso, cujo início ocorreu com a Constituição cidadã, de avanços das lutas por direitos, nos âmbitos civis, sociais, políticos e até ambiental, o que clama por uma boa governança pública e uma expansão da cidadania a partir de suas possibilidades.

Com isso, a implementação de programas de integridade tem sido crescentemente reconhecida como uma medida fundamental. Assim, o tema exige certo compromisso e disseminação público-social, em alinhamento com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – princípios explícitos na CF/88 (BRASIL, 1988).

Já o tema da gestão de riscos tomou um contato maior com o universo do setor público em tempos recentes, principalmente após a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 2016 (IN 1/2016).

4.2.2 Gestão de riscos como parâmetro de desempenho e eficiência

O outro alicerce para construção do ambiente preventivo na administração pública é a capacidade de antecipação das situações adversas, desconhecidas ou incertas, essencial para edificar o aperfeiçoamento contínuo na prestação de serviços públicos. Esse alicerce é o adequado gerenciamento de riscos.

O tema dos riscos tomou maior parte da sua conceituação normativa e teórica a partir da IN 1/2016, citada anteriormente, que dispõe acerca da adoção de medidas para a sistematização de práticas administrativas relacionada aos controles internos, à governança e à gestão de riscos.

Essa norma consolida as publicações de manuais nacionais e internacionais sobre esta temática, os chamados *frameworks* – COSO II, COSO 2017 do Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee of Sponsoring Organizations*); *The IIA* do Instituto Internacional de Auditores; *NBR ISO 31000:2009* da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) na Comissão de Estudos Especial de Gestão de Riscos –, como também diversas recomendações de organismos internacionais, tais como as avaliações da OCDE sobre governança pública: *Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra* (2011).

Já com o Decreto Federal nº 9.203/2017, tem-se o importante papel de articular a promoção desses princípios e atribuições para a política de governança da administração pública, com a gestão de riscos e os sistemas de controles internos. Essas normatizações acabam por provocar as regulamentações em entes federativos, como Niterói – a exemplo da Lei Municipal nº 3.466, de 9 de janeiro de 2020, e do Decreto Municipal nº 13.425, de 19 de dezembro de 2019.

A finalidade central da gestão de riscos deve ser o cuidado com o bem público, pelo cumprimento das etapas fundamentais e de métodos claros para direcionar as organizações em atuar de maneira sólida e próspera, ter conhecimento antecipado e direcionar suas políticas públicas. Segundo Miranda, em seu livro *Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público*, o gerenciamento de riscos consiste em:

[...] um elemento chave da governança nas organizações do setor público, em termos de suas estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento. É uma pedra angular da arquitetura de uma organização para o sucesso estratégico e operacional e precisa se encaixar bem como um processo de gestão dentro do quadro de governança. Ela existe para ser associada ao processo decisório e ao processo de estabelecimento da estratégia (MIRANDA, 2020, p.31).

A gestão de riscos passou a ser um elemento-chave de governança, integrando as práticas e os processos administrativos com o objetivo de buscar a perenidade da organização e os seus objetivos institucionais, tratando de maneira adequada as incertezas, ou seja, um caminho com vistas a dar suporte ao planejamento de curto, médio e longo prazo, mapeando, analisando e tratando riscos.

No setor público, a gestão de riscos permite que a administração lide de modo eficaz com as ameaças e oportunidades, reforçando sua capacidade de criar valor e oferecer serviços mais eficientes. O que deverá ser levado em consideração são valores como desempenho e proatividade, sendo um equacionamento entre benefícios e perdas, para que as incertezas dos cenários internos e externos à organização não desviem de atingir seus objetivos. Segundo Klein (2020, p. 3), “as práticas de gestão de riscos visam transformar as culturas burocráticas, avessas ao risco, em culturas de inovação e cooperação interorganizacional”.

Assim, trazendo aspectos da própria operacionalização, a gestão de riscos requer um relacionamento junto à alta administração e aos demais agentes públicos, com esforços de participação conjunta de diversas áreas, para que seja desenvolvida uma perspectiva holística e sistêmica.

Pressupõe que a gestão de riscos seja uma parte, e não separada, do propósito organizacional, da governança, da liderança e do comprometimento, como estratégia para cumprir as atribuições institucionais, formados pelos objetivos e pelas operações traçadas.

Segundo Miranda (2020, p. 42):

[...] integrar a gestão de riscos em uma organização é um processo dinâmico, interativo e convém que seja personalizado para as necessidades e cultura da instituição. Para tanto, a gestão integrada de riscos deve ser um processo contínuo, proativo e sistemático de compreensão, gerenciamento e comunicação.

O gerenciamento de riscos implica uma nova lógica de atuação para o setor público, dada a necessidade de dar visibilidade aos problemas previsíveis e/ou imprevisíveis, no qual cumpre ao gestor a tarefa de antecipar situações, tornando possível a elaboração de planos de ação ou contingenciais, tornando imprescindível o planejamento e o mapeamento de dispositivos necessários à correta instrução processual.

Dada a dificuldade de encontrar caminhos práticos para materializar a gestão de riscos no setor público, debater práticas e questionar como operacionalizar é tema fundamental desta pesquisa. Segundo Klein (2020, p.3):

[...] perspectivas voltadas à compreensão do trabalho de agentes

envolvidos na concepção e implementação de práticas de gestão de riscos têm apontado que os ideais de integração da agenda de gestão de riscos são difíceis de colocar em prática, seja pelos papéis conflitantes dos diferentes atores envolvidos, seja pela maneira divergente como esses interpretam e utilizam as ferramentas.

Dessa forma, no município de Niterói, foi dado um importante pontapé nessa temática, integrando a gestão de riscos aos processos de avaliação de licitações e contratos públicos, primeiramente através da edição de normativos – vide o decreto citado anteriormente, como também pelo início da institucionalização dos Termos de Requisitos Mínimos (TRMs), formalizado via Decreto Municipal nº 13.269/19.

A partir de uma agenda política do órgão central de controle interno (CGM) e da estrutura de governança municipal em programação financeira e gestão fiscal (CPFGE), foi dada atribuições de prestar, de forma prévia, consultoria aos ordenadores de despesas, na forma de “anexos de riscos”, constante no GIR 003 (Vide Anexo 1), aos órgãos e entidades públicas, conforme regulamentação municipal – Decreto nº 14.397/2022.

Os aspectos de aplicabilidade e implementação desse instrumento serão discutidos no próximo capítulo. Para concluir essa análise de conceitos e mecanismos que são peças-chave para a governança pública, vale reforçar que os temas da integridade e gestão de riscos estão interligados, construindo uma lógica de responsabilidade e engajamento da administração pública, assim como uma importante trajetória, sem volta, rumo à adequada implementação da NLLC e à satisfação do interesse público.

5 APLICABILIDADE E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

É interessante notar que a busca por maior integridade e gestão de riscos no setor público, que se fundamenta no caminho da prevenção, em um sentido contrário da atuação apenas repressiva e/ou reativa, sempre em certo aguardo do erro, da falta, da catástrofe ou da impropriedade administrativa, para, a partir disso agir, é um movimento advindo de uma percepção do íntegro.

Situado em contextos de fraudes financeiras e desvios éticos, principalmente após caso da *Enron Scandal* (WORLD BANK GROUP, 2020) e crises fiscais da década de 1990 e 2000, a incorporação do princípio da integridade e gestão de riscos aparece em diversas legislações internacionais e nacionais, como forma de superação e iniciação de condutas condizentes com o que se exige do controle democrático e, de forma clara, com respeito à coisa pública e eficiência na administração.

Explorada no livro *A era da integridade*, de Luiz Fernando Lucas, a condição do íntegro se constitui em um pilar para próxima “evolução”, conduzindo “impacto da consciência e da cultura de valores” (2020, p. 82):

[...] a soma de fatores, das crises à criação de leis e à crescente conscientização dos consumidores/cidadãos, preocupados com o planeta e o meio ambiente, contribuiu para criar o contexto e o cenário propício ao resgate e à priorização da cultura de valores. [...] os valores absolutos: a honestidade, a verdade, o respeito, a humildade, a justiça, a liberdade, a fraternidade, a igualdade, a solidariedade e a compaixão (LUCAS, 2020, p.83).

Assim, advindos de décadas e séculos de escândalos, autoritarismos, crises de confiança e de credibilidade, que ainda nos permeiam, novas leis e regras também surgem com intuito de direcionar, de forma contundente, o entendimento que ações de corrupção, fraude, assédio, racismo, nepotismo, serviços mal prestados etc. são passíveis de crime, de não se tolerar mais, existindo uma crescente conscientização quanto às preocupações com meio ambiente, sociedade e práticas responsáveis.

É obvio que a trajetória é longa e talvez nunca se vislumbre uma sociedade,

os Estados-Nações, as grandes corporações e a classe trabalhadora num vínculo bem resolvido, estipulado pelos limites de conduta, pela reciprocidade e em prol do benefício maior de conscientização e bem coletivo. Porém, o caminho, o intuito, está em ação, existindo a primária necessidade de estabelecer parâmetros e condições para gerar o impacto positivo na vida em sociedade.

Com isso, trazendo para o aspecto de atuação do governo municipal, ente federativo que possibilita o maior contato com o cotidiano de cidadãos e empresas, que tem por competência a prestação de bens e serviços em âmbito local, de interferência direta na vida social, é relevante notar como certos comportamentos públicos são de difícil superação, em um sentido de vícios e vínculos de poder, como também de profissionalismo e adequada conformidade com as leis, segundo explorado por Edson Nunes no clássico livro *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*¹.

No entanto, uma trajetória foi iniciada, de construção do trabalho preventivo e proativo dos gestores públicos municipais, que lidam tão de perto com a operacionalização dos direitos civis, sociais, políticos e ambientais.

Dito isso, este capítulo buscará compreender a trajetória de adequação do município de Niterói a certos fundamentos da NLLC, principalmente no que diz respeito ao controle preventivo de licitações e contratos, como também do fomento à cultura de integridade e gestão de riscos, a partir da implementação dos GIRs por iniciativa da CGM.

Para tanto, foram realizadas **entrevistas individuais** com cinco (5) servidores da CGM, cujo roteiro de perguntas e cujo quadro de entrevistados podem ser conferidos nos anexos, como também, realizado um estudo de caso com a capacidade de investigar o instrumento administrativo em questão (*GIR 003 e respectivos anexos de riscos*).

A escolha dos servidores deu-se pela participação ativa em elaborar e implementar o GIR 003 e pela atuação diária com os trabalhos de avaliação processual exercida como macrofunção do órgão central de controle interno, por meio do Núcleo de Consultoria e Avaliação Processual (CAP).

Para essa finalidade, faz-se necessário constar que a pesquisa empírica

¹ Cf.: Acumulação de capital, instituições e clientelismo no Brasil.

também conta com a técnica de **observador participante**, já que o pesquisador está lotado no Núcleo de Riscos e Maturidade da Controladoria e importantes circunstâncias de implementação serão relatadas.

É importante situar que a implementação da NLLC ainda se encontra sem regulamentação e operacionalização pelo município, o que não impede de ter como objeto de análise a trajetória efetuada pelos sistemas de controle interno de Niterói no sentido de compreender e fortalecer os rumos de atuação preventiva.

A pesquisa preocupou-se em elaborar e apresentar um termo de consentimento esclarecido para os entrevistados, a partir da aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CEP/CFCH). As entrevistas semiestruturadas, baseadas em um roteiro de perguntas previamente disponibilizado aos participantes, foram realizadas presencialmente na sala de reunião da CGM/Niterói. Todos os entrevistados optaram por manter em anonimato as informações pessoais, de modo que serão referenciados por: Servidor 1, Servidor 2, Servidor 3, Servidor 4 e Servidor 5.

A seguir, os relatos serão analisados com o objetivo de extrair as percepções e os entendimentos das pessoas entrevistadas sobre os instrumentos aqui investigados, a partir da experiência diária em aplicar as normatizações em vigor.

5.1 Caminhos para adequação à NLLC

Pode-se dizer que a NLLC consolida, no âmbito da União, e assim reverbera, nos diversos entes federativos, os aspectos de fortalecimento de planejamento e prevenção na área de licitações e contratos públicos, explicitamente vinculados com os dispositivos do art. 11, parágrafo único, e do art. 169º, respectivamente:

[...] a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

[...] as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo [...].

Segundo o texto de Fortini e Amorim (2021), a NLLC estabelece **eixos estruturantes** para plena consecução de seus dispositivos, podendo-se citar no mínimo três que são foco deste trabalho de pesquisa:

1) promover a governança das contratações: 'responsabiliza a alta administração dos órgãos e entidades públicas pela governança, considerando-a como meio necessário (...) busca-se a disseminação de uma cultura de planejamento e probidade. ' (FORTINI; AMORIM, 2021, p. 4)

2) impulsionar o planejamento: 'garantir o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico, estimula a elaboração de plano de contratações anuais (...) priorização das necessidades. ' (FORTINI; AMORIM, 2021, p. 12)

3) Fortalecer a prevenção: 'está intimamente relacionado à governança, começa pela obrigatoriedade de a alta administração se responsabilizar pela institucionalização da gestão de riscos e controles internos (...) contínua e permanentemente, monitorar a execução por todos os níveis da organização, sempre no sentido de prevenir eventos negativos, inclusive riscos de fraude e corrupção' (FORTINI; AMORIM, 2021, p. 16)

Assim, de forma geral, pode-se apresentar, como certa novidade do novo marco legal, a exigência da promoção da gestão de riscos e integridade, não se limitando a uma área e consolidando-se em uma política estruturada, a fim de promover a coordenação e comunicação entre instâncias diversas, bem como implementar medidas de controle necessárias para garantir segurança razoável nas contratações e alinhamento ao planejamento.

Em Niterói, estruturar modelos destes tipos para vínculos de administração preventiva, em processos licitatórios e contratuais, dependerá de um engajamento do corpo de servidores como um todo e das autoridades máximas dos órgãos e entidades, já que superar vínculos de erros procedimentais, carência de pessoal, excessos burocráticos e vínculos dos acordos políticos traçados por governos locais não são tarefas simples.

Com isso, a trajetória está lançada, o caminho de adequação a dispositivos legais e modelos de gestão são fundamentais, o compromisso com a ética, a

legalidade, o desempenho e o *accountability* estão em pleno vigor, e os entes federativos necessitam assimilar esses entendimentos.

No município de Niterói, esse caminho vem sendo construído desde 2017, quando houve a criação do órgão central de controle interno – CGM (NITERÓI, 2017) –, como também seu quadro de profissionais – os auditores.

A promoção do órgão central de controle interno, com caráter autônomo, cria e responsabiliza toda uma carreira de profissionais aptos a atuar de maneira coordenada em desenvolver macrofunções para assegurar a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção, o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria, a promoção da ética e o incremento da moralidade e transparência.

Isto é extremamente relevante, já que a carreira de auditor, na atualidade, passará pela promoção da gestão de riscos e integridade, gerando uma transformação significativa na profissão, sendo a agenda de prevenção impulsionada pelos órgãos centrais de controle interno.

No município, por meio do Decreto nº 13.425/19, institucionalizou-se a política de gestão de riscos do Poder Executivo, delimitando atribuições de responsabilidades – o denominado **modelo das três linhas (IIA)** –, diretrizes, objetivos e tipologias de riscos. No mesmo ano, tem-se a institucionalização dos Termos de Requisitos Mínimos (TRMs), por meio da edição do Decreto Municipal nº 13.369/19, que, como veremos nos relatos dos entrevistados, visa a dar suporte a padronização das instruções processuais.

O **modelo das três linhas** consiste em uma ferramenta de referência em relação às questões de governança, gestão de riscos e controle. Contribui para mudar a forma como a gestão pública tem gerido seus processos, aprimorando seus controles internos e sistemas de *compliance*, a partir da institucionalização de estruturas administrativas que objetivam atribuir responsabilidade em níveis distintos da organização.

Conforme regularizado, nos termos do art. 9º, § 1º, § 2º e § 3º, do Decreto da política de gestão de riscos, o **modelo das três linhas** contribui para evitar o cometimento de irregularidades intencionais, ou por erro, e vir a ser penalizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) ou por outros órgãos de controle externo.

O objetivo é “focar na contribuição que o gerenciamento de riscos oferece para atingir objetivos e criar valor, bem como questões de *defesa*” (INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL, 2020, p. 1). Dessa forma, compreender claramente os papéis e a responsabilidade representados no modelo e os relacionamentos entre eles é fundamental, existindo correlação e coordenação de gestão.

O Modelo das Três Linhas do The IIA



Quadro 1: Modelo de três linhas.

Fonte: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (2020).

Vale notar que o **modelo das três linhas** foi instituído para ser aplicado em qualquer organização e teve o foco inicial em ser abstrato o suficiente para comportar adaptações em qualquer nível organizacional. Esse formato abstrato gera distintas interpretações em relação à distribuição entre 1ª, 2ª e 3ª linha, no entanto, no município de Niterói, consolidou-se o entendimento a partir da elaboração do GIR, apresentado adiante nos quadros 2, 3 e 4.

É relevante constar que o modelo é elaborado primariamente para instituições privadas, por esse motivo, o termo “cliente” consta no quadro acima, no

entanto, essa referência está sendo adotada dentro das diversas instâncias da administração pública, pois é um modelo capaz de ser replicado e personalizado.

A divisão de responsabilidades entre órgãos e entidades distintas do município terá o intuito primordial de suportar a boa aplicação de processos licitatórios e contratuais, mediante a segregação de funções e a inter-relação dos atores públicos.

No entanto, o sucesso da implementação do modelo requer alinhamento, comunicação, coordenação e colaboração, com todas as funções operando simultaneamente, sendo a capacitação continuada um alicerce primordial.

Já no ano de 2020 tem-se a publicação da Lei de Promoção da Integridade e *Compliance* do município (NITERÓI, 2020). Essa lei dá um suporte a mecanismos de prevenção, comprometimento da alta administração e práticas com vistas a construir os princípios da integridade em seu sentido amplo, por meio do fomento à elaboração de planos de integridade por parte da administração pública direta e indireta de Niterói.

Essa proposta visa a criar um ambiente de integridade municipal, de forma a estimular a transparência organizacional, fortalecer o *accountability*, proteger e agregar valores à gestão pública, submeter as contratações a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e promover um ambiente íntegro e confiável (MARCELINO, 2022), sendo uma agenda política da alta administração da CGM.

5.2 Diagnóstico para aplicação da gestão de riscos:

Desde a criação do órgão central de controle interno no município de Niterói, políticas de aplicação voltadas ao fortalecimento de medidas capazes de gerar maior prevenção no âmbito da gestão vêm sendo elaboradas. Essas medidas vão dizer respeito à execução de procedimentos licitatórios e contratuais, como também à prestação de contas de governo, instituindo instrumentos de controle interno.

Segundo o diagnóstico apresentado pelo Servidor 1, “a preocupação em gerar segurança jurídica e padronizar as instruções dos processos do município” estão elencados como os principais problemas a serem enfrentados, no que se refere às licitações e aos contratos públicos, contemplados também pelo Servidor 5.

A partir de uma agenda de governo que objetiva atuar na prevenção de forma sólida, instrumentos foram elaborados e normas criadas para apoiar uma estrutura administrativa voltadas a “agregar valor”, “gerar coordenação” e “atribuir papéis e responsabilidades”, segundo o Servidor 5.

O intuito, segundo o Servidor 4, é “promover uma correta aplicação das legislações vigentes, visto o enorme arcabouço de normas”, o que abre espaço para a “subjetividade por diversos ordenadores de despesas e gestores públicos, o que pode levar a uma série de atrasos e lentidões processuais”, como informa o Servidor 5.

Os TRMs são identificados como o primeiro instrumento administrativo destinado a criar uma cultura de padronização normativa e preventiva, tendo em vista a capacidade de elucidação dos requisitos mínimos necessários ao trâmite seguro dos processos. Esse instrumento se tornou de uso obrigatório em toda abertura de processos de licitação, em 2019, sendo o principal objetivo identificado, segundo aglutinação das perspectivas do Servidor 3 e Servidor 5:

[...] a ideia de padronizar e retirar o caráter subjetivo para elencar os procedimentos dos processos de licitações e contratos. Os TRMs vieram para dar um norte/rumo para constar o que é imprescindível nas documentações. Uma espécie de **check list**. Gerando a capacidade de ser um **filtro** para gestão.

O GIR 003 seguirá este mesmo caminho, mas na condição de um instrumento que divide responsabilidades e atribuições em três linhas para diversas secretarias do município, para constar uma necessária atuação preventiva. Pode ser identificado como um “manual” e, novamente, como um “filtro” ou “norte”. A CGM tem o intuito de gerar orientação e supervisão por esse instrumento, sanando erros e dúvidas, de acordo com o Servidor 2.

O problema central de preocupação para elaboração do GIR é o cometimento de irregularidades e/ou improbidades, que podem vir a ser apontadas pelo TCE-RJ ou pelos demais órgãos de controle externo, caso as instruções processuais estejam em desacordo com os parâmetros legais, como relata o Servidor 1.

A seguir, são apresentados os exemplos situados no GIR 003 a respeito dessa divisão de responsabilidades coordenadas:

Órgãos e Entidades		Objeto de Avaliação		Risco	
1ª LINHA - GESTÃO OPERACIONAL	Procedimento de Licitação	1.7	Projeto Básico	1.7.1	Elaboração do projeto básico ou termo de referência em desacordo com o Art. 6º, IX, "a" a "f", Art. 12 e Art. 13, I, da Lei nº 8.666/93 (ou art. 6º, XXIII e XXV, da Lei nº 14.133/2021).
				1.7.2	Ausência de informações no termo de referência, projeto básico e/ou edital acerca do critério de julgamento e adjudicação do objeto, nos termos do art. 40, VII e art. 45, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (ou art. 25 da Lei nº 14.133/2021).
				1.7.3	Contratação de empresa para elaboração de projeto básico por meio da modalidade "convite" e tipo de licitação "menor preço", em desacordo com o art. 13, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (ou art. 6º, XVIII, XXXIX, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021).
		1.8	Modalidade de licitação	1.8.1	Definição da modalidade de licitação em desacordo com o art. 22 da Lei nº 8.666/93 (ou art. 28 Lei nº 14.133/2021) ou com o art. 1º da Lei nº 10.520/2002.
		1.9	Pregão	1.9.1	Utilização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico sem apresentação de justificativa plausível, conforme orientação do TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 213.626-5/2020 e Acórdão TCU 2.174/2012-Plenário e 11.197/2011-2ª Câmara).

Quadro 2: Primeira linha: gestão operacional.

Fonte: GIR 003, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Como demonstrado no Quadro 2, a primeira linha representa a gestão operacional relacionada a todas as unidades, servidores e ordenadores de despesa que abrem procedimentos licitatórios, contratuais ou adjacentes (modificação/prorrogação) e tem como atribuição, segundo o § 1º do art. 9º do Decreto Municipal da Política de Gestão de Riscos:

[...] a responsabilidade por identificar, avaliar, controlar e mitigar riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos.

Já de acordo com o Quadro 3, representado abaixo, demonstra-se as atribuições da segunda linha, responsável pelo apoio à gestão pública e, como expresso no § 2º do art. 9º do referido Decreto Municipal, tem por finalidade:

[...] apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento. (Art. 9º, § 2º)

Órgãos e Entidades		Objeto de Avaliação		Risco	
2ª LINHA - APOIO À GESTÃO PÚBLICA - GOVERNANÇA	Secretaria Municipal de Administração	6.1	Gestão das Compras Centralizadas	6.1.1	Licitação para aquisição de bens e serviços comuns, relativos às atividades-meio do órgão/entidade da Administração Pública Municipal, sem observar o Decreto nº 12.518/2017, que estabelece que a Secretaria Municipal de Administração é o Órgão Gestor das Compras Centralizadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Niterói.
	Procuradoria Geral do Município	6.2	Aspectos Jurídicos	6.2.1	Ausência de controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e de defesa dos interesses legítimos do Município, inclusive os de natureza financeiro-orçamentária, pertinentes ao caso em análise, quando não houver assessoria jurídica na entidade da administração indireta.
	SEPLAG	6.3	Orientação - Escola de Governo e Gestão de Niterói (EGG)	6.3.1	Desconhecimento técnico dos servidores setoriais que exerçam atribuições relacionadas a licitações, contratações e modificações de contrato.
		6.4	Orçamento	6.4.1	Prévia aprovação de despesa sem recurso disponível para abertura de crédito adicional.

Quadro 3: Segunda linha: apoio à gestão pública – governança.

Fonte: GIR 003, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Por fim, como ilustrado no quadro 4 abaixo, é possível visualizar as atribuições da terceira linha, ligada aos papéis do órgão central de controle interno, que, segundo o § 3º do art. 9º do mencionado Decreto, deverá: “exercer atividades de auditoria interna governamental. ”

Órgãos e Entidades		Objeto de Avaliação		Risco	
3ª LINHA - ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO	ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO - Macrofunção Controladoria	7.1	Due Diligence	7.1.1	Presença de impropriedades e/ou irregularidades sobre a situação das empresas a serem contratadas.
		7.2	Consultoria	7.2.1	Não realização da análise prévia das despesas, em caráter de consultoria, para a identificação dos principais riscos de conformidade, de economicidade, quanto a potenciais fornecedores, decorrentes do controle social e de determinações e/ou recomendações dos órgãos de controle externo (TCE/RJ e MP/RJ) e da CGM Niterói relacionadas ao objeto da licitação/contratação, com o intuito de prevenir riscos fiscais e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas do Município.
		7.3	Supervisão e Coordenação de Gestão de Riscos	7.3.1	Ausência de mapeamento e Avaliação de Riscos.

Quadro 4: Terceira linha: órgão central de controle interno.

Fonte: GIR 003, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Essa estrutura organizacional das três linhas visa a delimitar atribuições e papéis entre diversas instituições da administração pública do município e correspondem, de forma teórica, a uma estrutura administrativa de prevenção ao cometimento de irregularidades e improbidades. O que traz de inovador para dentro do município refere-se à capacidade de agregar valor por meio de uma avaliação prévia junto as instruções processuais, corrigindo rumos em um momento oportuno e criando uma memória frente as recomendações emitidas.

Com isso, estrutura-se no município a condição de distribuição de responsabilidades entre diversas instituições para a correta aplicação de um objetivo – no caso, a instrução licitatória e contratual.

5.3 Implementação do GIR 003

O GIR 003 foi elaborado, em conjunto, pelo Núcleo de Riscos e Maturidade (NRM), com técnicas de gerenciamentos de riscos – principalmente o **modelo das três linhas** –, o Núcleo de Consultoria e Avaliação Processual (CAP), **com a experiência em atuação nos processos de licitação e contratos do município e o histórico/jurisprudências acerca dos principais apontamentos dos órgãos de controle externo**, ambos da CGM, e a Procuradoria-Geral do Município de Niterói (PGM) como suporte para os aspectos legais.

O GIR foi institucionalizado pela Portaria nº 003/CGM, de 23 de abril de 2021, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 13.704, de 13 de agosto de 2020, como forma de promover a melhoria contínua quanto à supervisão, coordenação e orientação dos riscos identificados bem como fortalecer o sistema de controle interno de Niterói.

No município, estão institucionalizadas as Unidades de Controle Interno Setorial (UCIs) (NITERÓI, 2019), estabelecidas para cada órgão ou entidade, que deverão observar as orientações técnicas do órgão central de controle interno, verificar o cumprimento da legislação aplicável e cumprir instruções normativas, visualizadas como “braços” do controle interno, atuando na ponta de cada unidade.

Com isso, tem-se a existência de controles internos setoriais que operacionalizam e apoiam os ordenadores de despesas, atuando como uma unidade de apoio à gestão pública – 2ª linha – e compõe a Rede de Controle Interno do Município (RECONIT).

2ª LINHA - APOIO À GESTÃO PÚBLICA DO PRÓPRIO ÓRGÃO OU ENTIDADE	5.	Unidades de Controle Interno Setorial – UCIS – Decreto Municipal Nº 13.369/2019	5.1	Atuação e monitoramento	5.1.1	Ausência de atuação e monitoramento das UCIS, quanto à mitigação da ocorrência dos riscos de conformidade e economicidade, quanto a potenciais fornecedores, decorrentes do controle social e de determinações e/ou recomendações dos órgãos de controle externo (TCE/RJ e MP/RJ) e da CGM Niterói.
			5.2	Avaliação da qualidade	5.2.1	Ausência de avaliação da qualidade das informações, quanto à instrução processual, incluindo a documentação elencada como requisito mínimo constante no Termo de Requisitos Mínimos – TRM.

Quadro 5: Unidades de Controle Interno Setorial (UCIs).

Fonte: GIR 003, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Essas mesmas UCIs, que possuem as funções apresentadas no quadro acima, participam de atividades de oficinas de gerenciamento de riscos e controle, como também as disponibilidades de capacitações realizadas pelo órgão central de controle interno, tanto por meio digital, constando no canal *Youtube* da Escola de Gestão e Governo de Niterói (EGG) e da CGM, quanto por encontros presenciais contínuos – em média, duas rodadas por ano – com todas as UCIs instituídas e por rodadas setoriais – com as secretarias e entidades de grande representação no orçamento municipal.

Assim, a execução e o uso do GIR acontecem da seguinte maneira:

1) Cada unidade monta suas instruções processuais, de acordo com seus

parâmetros e requisitos mínimos de constituição documental e avaliativa, com o uso do TRMs e do GIR, que servem como “**filtros de controle**”, como relatado pelo Servidor 3.

- 2) Consolidado pelo ordenador de despesa e pelo controle interno setorial, o processo é encaminhado para CGM, conforme o Decreto Municipal nº 14.397, de 20 de maio de 2022. Esse Decreto foi atualizado recentemente, porém algumas de suas disposições já constavam em regulamentos anteriores. A esse exemplo, dispõe o art. 5º:

[...] caberá à Controladoria-Geral do Município (CGM) prestar, de forma prévia à análise da CPFGE, consultoria ao gestor e ao ordenador de despesas, proprietário dos riscos conforme artigos 4º e 5º do Decreto nº 13.425/19, para avaliação, supervisão e orientação quanto à gestão do risco no âmbito do Poder Executivo, com intuito de aumentar a transparência, fortalecer a conformidade, ampliar a economicidade, prevenir riscos fiscais e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas do Município.

O referido Decreto fixa as etapas que consolidam os atos normativos de criação e regulamentação da Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal (CPFGE), estrutura responsável pela análise e autorização final de despesas dos órgãos e das entidades da administração pública direta e indireta, após a avaliação prévia exercida pela CGM.

No parágrafo único do mesmo artigo, estabelece-se a condição de que os processos que apresentarem riscos relevantes (impacto médio ou alto) avaliados pela consultoria prestada pela CGM, por meio da edição de uma Nota Técnica vinculante, não poderão ser encaminhados à CPFGE e não estarão aptos ao prosseguimento do feito até que sejam mitigados os riscos e incluídas as ações de controle, pelo gestor, e seja verificada, em caso de reavaliação pela CGM, a inexistência de riscos relevantes.

Tal determinação exige, na prática, uma apreciação prévia do órgão central de controle interno, o que ocorre por meio da emissão de Nota Técnica favorável pelo núcleo de consulta e avaliação processual aos trâmites licitatórios e contratuais. Caso contrário, o órgão ou entidade municipal terá que readequar suas instruções de processos aos requerimentos e condições necessárias ao prosseguimento a CPFGE.

Essa avaliação prévia será feita, por meio do preenchimento do “Anexo de riscos”, documento auxiliar do próprio GIR 003, conforme quadros abaixo (6 e 7), pelo CAP/CGM. Esse preenchimento tem por objetivo, de acordo com Servidor 5, fazer constar a “presença ou não do risco relacionado”, além de destinar um campo para “observações e recomendações”. O intuito é prestar assistência e assessoramento técnico, orientando os atos executivos.

OBJETO DE AVALIAÇÃO		REQUISITO MÍNIMO		RISCO DETECTADO?			PROBABILIDADE	IMPACTO
				NÃO	PARCIALMENTE	SIM		
1.5	Planejamento/Estudos técnicos preliminares	1.5.1	Licitação sem planejamento e/ou sem estudos técnicos preliminares, em desacordo com o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.				2	3
Observação/Recomendação:								
1.6	Caracterização do objeto	1.6.1	Definição do objeto de forma insuficiente e sem identificação das reais necessidades da Administração, em desacordo com o art. 6º, IX e art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93.				2	3
Observação/Recomendação:								
1.6	Caracterização do objeto	1.6.2	Falta de indicação expressa informando se o objeto caracteriza obra ou serviço, conforme as definições previstas no art. 6º, I e II da Lei nº 8.666/93 (ou art. 6º, XI e XII, da Lei nº 14.133/2021).				2	3
Observação/Recomendação:								
1.7	Projeto Básico	1.7.1	Elaboração do projeto básico ou termo de referência em desacordo com o Art. 6º, IX, “a” a “f”, Art. 12 e Art. 13, I, da Lei nº 8.666/93 (ou art. 6º, XXIII e XXV, da Lei nº 14.133/2021).				2	3

Quadro 6: Anexo de riscos 1.

Fonte: Anexo de riscos, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

1.18	Instrumento contratual	1.18.1	Ausência de termo de contrato em caso de objeto cuja entrega não seja realizada de forma imediata e integral e de que resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, nos termos do art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93 (ou art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021).				1	3								
Observação/Recomendação:																
1.19	Plano de Integridade	1.19.1	Não elaboração e publicização do Plano de Integridade, conforme disposição da Lei nº 3.466, de 09 de janeiro de 2020 e Decreto nº 13.877/2021, que expandiu o "PREVINE" para toda a Administração Municipal, considerando que há ações a executar relacionadas ao procedimento em tela.				3	2								
Observação/Recomendação:																
7.1	Due Diligence	7.1.1	Presença de impropriedades e/ou irregularidades sobre a situação das empresas a serem contratadas.				1	3								
Observação/Recomendação:																
1. da Análise da probabilidade de ocorrência dos Riscos detectados e do Impacto na Gestão Pública:																
<table border="1"> <tr> <td>1. Licitação</td> <td>2. Dispensa</td> <td>3. Inexigibilidade</td> <td>4. Locação de Imóveis</td> <td>5. Retirada de Ata</td> <td>6. Adesão a Ata</td> <td>7. Contratação</td> <td>8. Prorrogação</td> </tr> </table>									1. Licitação	2. Dispensa	3. Inexigibilidade	4. Locação de Imóveis	5. Retirada de Ata	6. Adesão a Ata	7. Contratação	8. Prorrogação
1. Licitação	2. Dispensa	3. Inexigibilidade	4. Locação de Imóveis	5. Retirada de Ata	6. Adesão a Ata	7. Contratação	8. Prorrogação									

Quadro 7: Anexo de riscos 2.

Fonte: Anexo de riscos, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Conforme explicitado nos quadros acima (6 e 7), esses pontos são essenciais para a instrução dos processos e a continuidade deles, sendo a avaliação prévia exercida pelo CAP uma forma de conferir robustez aos processos licitatórios e contratuais, trazendo segurança jurídica e padronização. Os pontos observados nos quadros são um recorte, tendo o anexo de riscos um conteúdo mais amplo, com diversos outros quesitos de avaliação processual e pôr fim a emissão da Nota Técnica.

Importante ressaltar que a maior resistência dos órgãos e das entidades em implementar o correto uso do GIR diz respeito à capacitação dos servidores para entendimento desse instrumento e, como relatado pelo Servidor 1, uma “certa visão como mais uma medida burocrática ou de controle”, o que poderia emperrar os trâmites do município.

Entretanto, o intuito é justamente o contrário, de melhorar o desempenho, evitar o retrabalho e diminuir a chance de erros ou equívocos. As dificuldades serão encontradas justamente nessa necessidade de engajamento, tanto em instituir as unidades setoriais, quanto em compreender as adequadas segregações de função e de geração de memória institucional a partir dos aperfeiçoamentos já devidos em recomendações anteriores.

Já o quadro 8 a seguir refere-se à matriz de probabilidade e impacto, que é preenchida automaticamente logo após o anexo de riscos ter sido preenchido pelo servidor designado. Essa matriz representa a quantificação e a avaliação do risco mapeado e implicará o retorno do processo caso “seja identificado risco de impacto médio ou alto”.

1. da Análise da probabilidade de ocorrência dos Riscos detectados e do Impacto na Gestão Pública:

1.1. A matriz de riscos abaixo é uma ferramenta de gerenciamento utilizada para identificar e determinar o tamanho de um risco e possibilitar ao gestor a adoção de providências para mitigá-lo. Importante destacar que a PROBABILIDADE diz respeito à ocorrência do risco, isto é, pouco provável, provável e muito provável. Já o IMPACTO refere-se à graduação do risco em alto, médio e baixo. A matriz abaixo considera os riscos detectados na matriz como "parcialmente" e "sim" nos objetos de avaliação na Nota Técnica em apreço. Independentemente das probabilidades de ocorrência, se for identificado risco de impacto médio ou alto, o processo será devolvido ao gestor da pasta. Se for apenas identificado risco de impacto baixo, será dado prosseguimento ao processo, tendo em vista a possibilidade de ser saneado posteriormente.

		Probabilidade		
		1 - Pouco provável	2 - Provável	3 - Muito provável
Impacto	3 - Alto	0	0	0
	2 - Médio	0	0	0
	1 - Baixo	0	0	0

Total de riscos detectados na matriz como "sim" ou "parcialmente": 0

Quadro 8: Análise da probabilidade de ocorrência dos riscos detectados e do impacto na gestão pública.

Fonte: Anexo de riscos, disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Assim, o GIR 003 tem como característica estimular a identificação de riscos que podem ocorrer em determinada temática – no caso, licitação e contratos administrativos –, apresentando consequências negativas futuras, assim como formas de mitigá-las.

Os objetivos do GIR podem ser listados por: **a)** apoiar a governança; **b)** assegurar o alinhamento das licitações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; **c)** estimular a transparência organizacional; **d)** proteger e agregar valor à gestão pública; **e)** fortalecer o *accountability*; **f)** fortalecimento da segregação de funções; **g)** submeter as contratações públicas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo; **h)** aumentar a impessoalidade na tramitação de processos; **i)** garantir o *compliance* na administração pública; **j)** promover um ambiente íntegro e confiável; e **k)** minimizar as demandas dos órgãos de fiscalização e controle externo.

A visão das responsabilidades e competências de cada um dos atores

envolvidos em cada uma das linhas, tais como gestores, proprietários e responsáveis pelo gerenciamento dos riscos na 1º linha, as UCIs, a EGG, a CPFGE, e a PGM, atores da 2º linha que tem a função de apoiar, monitorar e fornecer expertise complementar à 1º linha. Finalizando-se pelas atividades de auditoria governamental, atividade independente da 3º linha que fornece consultoria e avaliação sobre adequação e eficácia do gerenciamento de riscos exercido pela 1º linha.

Assim, de forma geral, o propósito do GIR e dos trabalhos realizados pelo CAP e pelo NRM, no âmbito da CGM de Niterói, é o de incrementar valor público e preservar a correta execução da instrução processual do Poder Executivo, além de criar certa memória institucional em relação a normativos e regulamentos que necessitam ser aplicados à boa governança pública.

O modelo das 3 linhas foi adaptado para atender aos principais objetivos do ente público com foco na contribuição que o gerenciamento de riscos pode oferecer para atingir objetivos e criar valores, além de focar na compreensão dos papéis e responsabilidades de cada ator e o relacionamento entre eles.

São enfatizadas atividades contínuas de controle onde se forma um verdadeiro sistema integrado de controle interno, o que proporciona maior segurança jurídica, padronização de processos, garantia de conformidade e transparência, prestação de contas regulares, formação de preços justa, gerenciamento de riscos de forma tempestiva e agregação de valores à gestão pública.

Realizado este estudo de caso com **técnicas de entrevistas e observador participante**, as considerações finais vão se concentrar em relacionar pontos críticos, a própria assimilação/adesão por todos os órgãos e entidades municipais, assim como trajetórias de atuação do sistema de controle interno e da própria atuação dos cargos de auditores e a política de gestão de riscos.

Já que, não obstante, este dispositivo institucionalizado gera uma certa dificuldade interpretativa, caso o órgão central de controle interno esteja instituindo uma vinculação apreciativa e/ou um instrumento de fortalecimento preventivo. As interpretações variam quanto à realização de cogestão ou à observância da divisão de atribuições, principalmente em torno da atuação independente - 3º linha.

Em termos de um modelo inovador, vale reportar a própria atuação educativa

e capacitadora realizada por meio de oficinas e publicação dos instrumentos, já que em termos de governança pode-se comprometer em precaver desvios no momento inicial da instrução dos processos, tendo a orientação e supervisão papel crucial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCUSSÃO E PERSPECTIVAS

Dado o estudo de caso de implementação do GIR 003 e sua utilização em aprimorar a gestão de riscos no município de Niterói, faz-se necessário pontuar alguns aspectos cruciais.

Um primeiro ponto de consideração diz respeito à legitimação da expansão do sistema de controle interno (KLEIN, 2020), o que corresponde a uma certa mudança de atuação dos cargos de auditores, antes estabelecidos em uma atividade distante e independente dos gestores públicos de outros órgãos e entidades, possuindo, a princípio, uma avaliação posterior das ações, seja por auditorias, seja por correição.

Com isso, a implementação da gestão de riscos incide em uma nova lógica de identidade profissional, em um sentido de orientação, supervisão ou consultoria, trazendo maior dinamismo à função de auditor.

O que pode vir a responder a primeira pergunta deste trabalho de pesquisa: Como implementar um gerenciamento de riscos capaz de sintetizar preocupações reais quanto à possibilidade de problemas futuros? Já que, uma nova identidade para os profissionais de controle interno, internaliza uma atribuição de visão holística, engajada e desafiadora, no sentido de promoção, sensibilização e edificação de uma agenda política positiva.

Um segundo aspecto diz respeito à complexidade em se materializar a gestão de riscos, o que demanda uma transformação da cultura institucional para que se estabeleça, uma maneira de atuar, de forma proativa, preventiva, transparente e dinâmica. Transformar um ambiente de cultura institucional é um trabalho árduo e de materialização complexa, já que envolve a consciência dos agentes envolvidos e a ideia de planejamento contínuo, constituindo-se como um modo de gestão e não apenas mais um instrumento de controle ou trabalho a mais (MIRANDA, 2021).

Outro desafio demonstrado pelo estudo consiste na capacitação, sendo um alicerce primordial para os temas de gestão de riscos e integridade. Conforme relatado pelo Servidor 4, a capacitação dos servidores municipais é um ponto crítico, dado o volume de trabalho de muitos agentes públicos, o que esgota a

adesão de cursos específicos, ou até mesmo pelo desconhecimento de muitas regulamentações.

A capacitação continuada e as Escolas de Governo são primordiais para essas novas lógicas de modelos de gestão, que priorizam a integridade, o desempenho, o *accountability* e a transparência. O que pode elucidar possibilidades para responder à pergunta realizada no começo da pesquisa: A gestão municipal está apta a atuar sobre a lógica preventiva? Demanda-se muito trabalho de comprometimento e aprimoramento do serviço público, atingindo pontos “espinhosos” como, por exemplo, as práticas patrimonialistas geradas por acordos políticos.

Os últimos pontos que merecem destaque para trazer compreensão aos temas condizem com a própria atuação dos sistemas de controle interno, pois correspondem a certa distinção do que seria uma atuação orientadora, supervisora e impulsionadora por parte dos órgãos centrais de controle interno e o que ultrapassaria e tornar-se-ia uma cogestão.

Por entendimento, algumas decisões de órgãos de controle externo² indicam a atribuição de melhoria da gestão por consultoria e orientação, cumprindo destacar que não caberá atuar nas estratégias de gerenciamento de riscos ou ações para aprimoramento da integridade das próprias instituições, cabendo-lhe ao gestor e aos agentes da pasta.

Essa circunstância indica a atuação dos órgãos centrais de controle interno como 3ª linha de atuação (auditoria interna – avaliação independente), o que poderia ser considerado como uma linha tênue entre cogestão e independência. Sendo, a priori, uma atuação responsável por fomentar, induzir, avaliar e assessorar as pastas municipais.

Isso implica uma adesão da alta administração das pastas municipais em aderirem com comprometimento as agendas de gestão de riscos e integridade, que é impulsionada por órgãos de controle, que visam a atuar na prevenção. No entanto, essa adesão da alta administração e dos próprios agentes públicos em comprometer-se com essas agendas é fundamental e é necessário que seja

² “Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos e oferecer consultoria aos gestores sobre os temas de gerenciamento de riscos, controles internos e governança.” (BRASIL, 2009)

intensa, para não ocorrer de forma meramente cerimonial, já que pode haver casos de resistências em dar transparência a problemas de gestão, protegendo a reputação e o capital político de certos dirigentes (KLEIN, 2020).

Sendo assim, os temas estão em pleno vigor, como mencionado anteriormente, e experiências de governos, principalmente municipais, são importantíssimas para a troca de experiências necessárias, tendo em vista que não há uma consolidação teórica ou normativa sobre um instrumento ou uma estrutura única. O intuito de alinhar tanto a instituição de planos de integridade, quanto unidades de controle interno setorial, instrumentos de gerenciamento de riscos – GIRs – e consolidações normativas de fluxo de processos, estimula a atuação preventiva.

Em todo caso, o engajamento, a sensibilização e o sólido entendimento sobre atribuições de responsabilidades demandam esforços, capacitação, comprometimento da alta administração e preparo jurídico.

Com isso, compreender o modelo da Prefeitura de Niterói é relevante para contribuir com as perspectivas de atuação por parte dos entes federativos, como também para dialogar com os demais entusiastas da gestão de riscos e do fomento à integridade pública.

REFERÊNCIAS

BARRETO, R. T. S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.19, n. 3, jul./set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **MUNIC**: perfil dos municípios brasileiros. 2020a. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>. Acesso

em: 4 jul. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso

em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 14.133, 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)

[2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para o setor público. Brasília: CGU, 2017b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-)

[/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-](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](#). Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). 2. Câmara. Acórdão nº 1.171, de 2017. Relator: Min. José Mucio Monteiro. 2017c. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/54641149>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Critérios gerais de controle interno na administração pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

FORTINI, C.; AMORIM, R. Um novo olhar para a futura lei de licitações e contratos administrativos: a floresta além das árvores. **Portal L&C**, 2021.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Modelo das três linhas do IIA 2020**. 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ii-a-2020>. Acesso em: 22 ago. 2022.

KLEIN, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v.14, 2020.

LUCAS, L. F. **A era da integridade**. Homo conscious: a próxima evolução. São Paulo: Gente, 2020.

MARCELINO, C. Niterói terá evento sobre integridade e compliance na próxima semana. **O Dia**, 27 jan. 2022. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/niteroi/2022/01/6325897-niteroi-tera-evento-sobre-integridade-e-compliance-na-proxima-semana.html>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MIRANDA, R. F. **Implementando a gestão de riscos no setor**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MOURA, J. B. R. Os 4 riscos que fragilizam a gestão de riscos. **Revista TCU**, Brasília, n. 141, 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/1487>. Acesso em: 22 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Controladoria-Geral do Município. Portaria nº 003/CGM/2021, de 23 de abril de 2021. Dispõe sobre o Guia para Identificação de Riscos, bem como as formas de mitigação, nas licitações e contratações. 2021a. Disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/controladoria/legislacao-controladoria/portarias-controladoria-controle-interno>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal nº 13.369, de 26 de novembro de 2019. 2019a. Disponível em: <http://leismunicipa.is/buxtj>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal nº 13.425, de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Município de Niterói. 2019b. Disponível em: <http://leismunicipa.is/xvkmp>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal nº 13.704, de 13 de agosto de 2020. Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização das guias para identificação de riscos, no âmbito do município de Niterói, e delega competência à Controladoria-Geral do Município para editar e efetuar alterações porventura necessárias. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ryabm>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal nº 14.129, de 31 de agosto de 2021. Estabelece procedimentos para aplicação da Nova Lei de Licitações no âmbito do Município do Niterói. 2021b. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bnrjz>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Decreto Municipal nº 14.397, de 20 de maio de 2022. Consolida os atos normativos de criação e regulamentação da Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lzxxh>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Lei Municipal nº 3.305, de 19 de julho de 2017. Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral do Município e do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rifpv>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NITERÓI (RJ). Lei Municipal nº 3.466, de 9 de janeiro de 2020. Institui a Política de Promoção de Integridade e Compliance do Município de Niterói. Disponível em: <http://leismunicipa.is/upvxc>. Acesso em: 19 ago. 2022.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

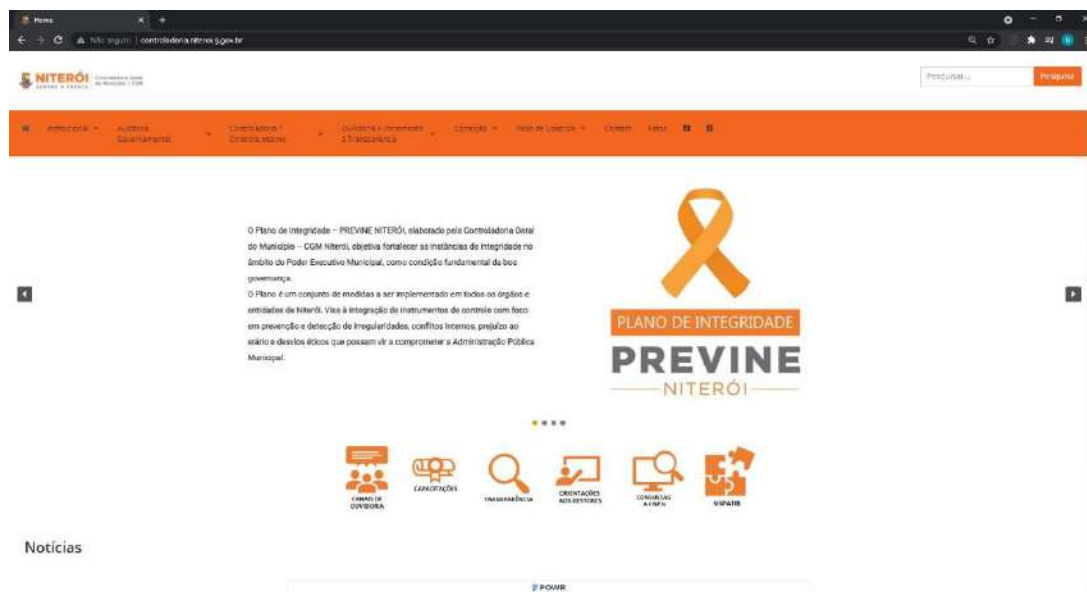
ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Coleção Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2019.

WORLD BANK GROUP. **Avaliação nacional do controle interno baseado no COSO I e IA-CM**. 2020. Disponível em: www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/20200711_IC-WB_Final_Report%5Bpt%5D.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

ANEXO 1

Guia de Identificação de Riscos e Formas de Mitigação (GIR) 003



Disponível em: <http://www.controladoria.niteroi.rj.gov.br/institucional/a-cgm>.
Acesso em: 19 jul. 2022.

ANEXO 2

Roteiro de perguntas para entrevista com servidores da Controladoria-Geral do Município de Niterói (CGM), realizada no período de 4 a 8 de julho de 2022

Objetivo: Investigar as possibilidades de materialização da política de gestão de riscos no município de Niterói, por meio dos Guias de Identificação de Riscos e Formas de Mitigação em Licitações e Contratos Públicos (GIR) 003.

Questionário:

Formação e experiência profissional

- 1) Qual sua experiência com o setor público e a Controladoria-Geral do Município? Sua formação ou vivência profissional está ligada a qual área? Qual a sua função atual na CGM?

Percepções sobre a gestão pública municipal

- 2) Pela sua experiência na CGM, quais os principais desafios você identifica na área de licitações e contratos do município de Niterói?
- 3) Quais as peculiaridades você considera que existem na gestão no nível municipal para a implementação de uma política de gestão de riscos?

Elaboração do GIR

- 4) Você acompanhou o processo de elaboração do GIR 003? Como foi impulsionado? Quais órgãos/entidades participaram? Qual diagnóstico/problema ou agenda governamental você identifica para a realização deste instrumento administrativo?

Perspectivas e medidas preparatórias

- 5) Quais os objetivos principais do GIR 003? Qual a perspectiva de controle e mitigação de riscos que o GIR 003 pode provocar junto aos órgãos e entidades do município?
- 6) Foi projetada uma estrutura de governança pública, instrumentos e/ou outras ações para implementar o GIR 003? Em caso positivo, ela está em funcionamento?
- 7) Houve ou há capacitação dos servidores municipais para o adequado entendimento e uso do GIR 003?

Implementação, desafios e estratégias

- 8) Como a implementação do GIR tem sido recebida por parte dos órgãos? Quais as dificuldades encontradas para adequação ao GIR 003 por parte dos órgãos e entidades municipais?
- 9) Há estratégias para estabelecer uma coordenação governamental no sentido de adequação aos pressupostos legais e de eficiência a partir do GIR 003? Como a Rede de Controle Interno (RECONIT), estabelecida pelo Decreto Municipal nº 13.369, de 2019, auxilia nesta coordenação?
- 10) De que maneira o GIR 003 pode auxiliar na adequação, no treinamento de pessoal, na *expertise* ou na capacitação junto a Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos – Lei Federal nº 14.133, de 2021?

ANEXO 3

QUADRO DE SERVIDORES ENTREVISTADOS

Entrevistas - Estudo de Caso: Análise Qualitativa GIR 003 - Prefeitura de Niterói		
Entrevistado	Formação	Cargo
Servidor 1	Estatística - Escola Nacional de Ciências do IBGE	Auditor (a) Municipal de Controle Interno
Servidor 2	Direito - Universidade Federal Fluminense	Assessor (a) A CC1 - Diretor do Núcleo CAP
Servidor 3	Direito - Universidade Estácio de Sá	Assessor (a) B CC2 - Núcleo CAP
Servidor 4	Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro	Auditor (a) Municipal de Controle Interno
Servidor 5	Pedagogia - Universidade Federal Fluminense	Subsecretário (a)