



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto Aggeu Magalhães

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO AGGEU MAGALHÃES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA – MODALIDADE
PROFISSIONAL

Fabio Rocha Cabral

**A gestão de risco e o aprimoramento dos controles nos contratos de
terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz
Amazônia**

Recife
2023

Fabio Rocha Cabral

**A gestão de risco e o aprimoramento dos controles nos contratos de
terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz
Amazônia**

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública - Modalidade profissional do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Orientador: Dr. Sidney Feitoza Farias

Recife
2023

Título do trabalho em inglês: Risk management and improvement of controls in labor outsourcing contracts of Instituto Leônidas and Maria Deane - Fiocruz Amazônia.

C117g Cabral, Fabio Rocha.
A gestão de risco e o aprimoramento dos controles nos contratos de terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane - Fiocruz Amazônia / Fabio Rocha Cabral. -- 2023.
79 p. : il.color.

Orientadora: Sidney Feitoza Farias.
Dissertação (Mestrado Profissional em Programa de Pós-graduação em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Aggeu Magalhães, Recife, 2023.
Bibliografia: f. 73-79.

1. Gestão de risco. 2. Serviços terceirizados. 3. Governança em saúde. 4. Gestão em saúde. 5. Serviços Terceirizados. I. Título.

CDU 614

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Rede de Bibliotecas da Fiocruz com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica: Adagilson Batista Bispo da Silva - CRB-1239
Biblioteca Luciana Borges Abrantes dos Santos

Fabio Rocha Cabral

**A gestão de risco e o aprimoramento dos controles nos contratos de
terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz
Amazônia**

Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública - Modalidade profissional do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Pública.

Aprovado em: 15 de fevereiro de 2023.

Banca Examinadora

Dr. Carlos Henrique Soares Carvalho
Instituto Leônidas & Maria Deane/Fundação Oswaldo Cruz

Dra. Kátia Rejane de Medeiros
Instituto Aggeu Magalhães/Fundação Oswaldo Cruz

Dr. Sidney Feitoza Farias
Instituto Aggeu Magalhães/Fundação Oswaldo Cruz

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que por possibilitou que esse sonho se tornasse realidade.

Ao meu orientador acadêmico, Prof. Dr. Sidney Farias pelo ensinamento, orientação, estímulo e amizade, com incansáveis informações, pois a sua experiência e dedicação foi de fundamental importância para a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus colegas do ILMD Fiocruz Amazônia, os quais compartilhamos saberes e amizades. A eles ofereço a minha gratidão, esse trabalho é também fruto de nossas trocas de experiências.

À minha orientadora da vida, minha mãe, que me educou e sempre esteve ao meu lado e de meus irmãos sem poupar esforços para que nos tornássemos pessoas de bem.

RESUMO

CABRAL, Fabio Rocha. A gestão de risco e o aprimoramento dos controles nos contratos de terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz Amazônia. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Instituto de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2023.

A administração pública brasileira vem adotando práticas já estabelecidas na administração de organizações privadas, na busca por maior eficiência e eficácia. Como exemplo, o emprego de mecanismos de governança em contratos de terceirização de mão de obra, por meio da Gestão de Riscos. Na busca de processos de tomada de decisão mais confiáveis e planejamentos mais seguros, a gestão de risco no setor público tem demonstrado ser uma poderosa ferramenta gerencial, que permite a melhoria dos controles, diminuição de perdas e maior chance de atingir os objetivos institucionais. Ela pode ser aplicada a todas as áreas institucionais, para que se possam identificar possíveis eventos capazes de prejudicar a organização. Essa pesquisa propõe a aplicação da ferramenta de gestão de risco em contratos de terceirização de mão de obra no Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz Amazônia. A pesquisa teve como objetivo principal a análise dos riscos envolvidos nos contratos de terceirização no período de 2015 a 2020. Para isso, foi utilizada pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa. Com relação aos objetivos, enquadra-se como descritiva e exploratória. O tipo de procedimento da pesquisa será experimental e bibliográfico. A pesquisa descreveu o fluxo de contratação da mão de obra terceirizada e analisou todos os processos de contratação de mão de obra do período de 2015-2020. Como principais achados da pesquisa destacam-se os 21 riscos encontrados e analisados no trabalho que permitirá contribuir para a melhoria da condução dos processos.

palavras-chaves: gestão de risco; serviços terceirizados; governança em saúde.

ABSTRACT

CABRAL, Fabio Rocha. Risk management and improvement of controls in labor outsourcing contracts of Instituto Leônidas and Maria Deane – Fiocruz Amazônia. 2023. Dissertation (Professional Master's Degree in Public Health) – Aggeu Magalhães Research Institute, Oswaldo Cruz Foundation, Recife, 2023.

The Brazilian public administration has been adopting practices already established in the administration of private organizations, in the search for greater efficiency and effectiveness. As an example, the use of governance mechanisms in labor outsourcing contracts, through Risk Management. In the search for more reliable decision-making processes and safer planning, risk management in the public sector has proven to be a powerful management tool, which allows the improvement of controls, reduction of losses and greater chance of achieving institutional objectives. It can be applied to all institutional areas, so that possible events capable of harming the organization can be identified. This research proposes the application of the risk management tool in labor outsourcing contracts at Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz Amazônia. The research had as its main objective the analysis of the risks involved in outsourcing contracts in the period from 2015 to 2020. For this, applied research was used, with a qualitative approach. Regarding the objectives, it fits as descriptive and exploratory. The type of research procedure will be experimental and bibliographic.

The survey described the hiring flow of outsourced labor and analyzed all labor hiring processes for the 2015-2020 period. As the main findings of the research, the 21 risks found and analyzed in the work stand out, which will contribute to the improvement of the conduction of processes.

Keywords: risk management; third party services; health governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Teoria da Agência na Administração Pública.....	20
Figura 2 - Governança Organização Pública	26
Figura 3 - Linha do Tempo	27
Figura 4 - Processo de gestão de riscos	33
Figura 5 - Matriz probabilidade x impacto	35
Figura 6 - Exemplo de Registro de Riscos com níveis de risco residual calculados.	36
Figura 7 - Vantagens e desvantagens da implantação da terceirização.	38
Figura 8 – Ciclo de gestão de risco	45
Figura 9 - Exemplo de Registro de Riscos com níveis inerentes calculados ...	46
Figura 10 – Fluxograma	50
Figura 11 - Parte I: Fluxograma.....	51
Figura 12 - Parte II: Fluxograma.....	52
Figura 13 - Parte III: Fluxograma.....	53
Figura 14 - Parte IV: Fluxograma	54
Figura 15 - Gráfico: Representatividade Risco Inerente.....	68
Figura 16 - Gráfico: Representatividade Risco Residual.....	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação Principal - Agente.....	18
Quadro 2 - Princípios da governança pública.....	24
Quadro 3 - Principais frameworks de gestão de riscos.	28
Quadro 4 - Evolução dos normativos sobre gestão de risco	30
Quadro 5 - Escala de avaliação de controles internos	35
Quadro 6 - Proposta Metodológica.....	43
Quadro 7 - Escala de avaliação de controles internos	47
Quadro 8 - Proposta Metodológica – Análise documental e bibliográfica.	48
Quadro 9 - Lista de verificação.....	56
Quadro 10 - Matriz de riscos do processo de contratação de serviços terceirizados	58
Quadro 11 - Escala de classificação de risco.....	59
Quadro 12 - Matriz de risco residual	60
Quadro 13 – Ferramentas utilizadas para o processo de avaliação de riscos .	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CGU	Controladoria Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
DMAIC	Define (Definir); Measure (Medir); Analyze (Analisar); Improve (Melhorar); e Control (Controlar).
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMEA	Failure Mode and Effects Analysis
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	The Institute of Internal Auditors
ILMD	Instituto Leônidas e Maria Deane
IN	Instrução Normativa
INTOSA	The International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISO	International Organization for Standardization
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NBC-TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade -Setor Público
NBR	Norma Brasileira
NRI	Nível de risco inerente
NRR	Nível de risco residual
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
POP	Procedimento operacional padrão
RC	Risco de Controle
SEGECEX	Secretaria-Geral de Controle Externo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.2	OBJETIVO GERAL.....	16
1.2.1	Objetivo específico	16
1.3	JUSTIFICATIVA	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	RELAÇÃO TEORIA DA AGÊNCIA COM A GOVERNANÇA.....	17
2.2	RELAÇÃO DA GOVERNANÇA COM A GESTÃO DE RISCOS.....	22
2.3	GESTÃO DE RISCO	27
2.3.1	Processo de avaliação de risco – identificação do risco	34
2.3.2	Processo de avaliação de risco – análise dos riscos	34
2.4	TERCEIRIZAÇÃO E A GESTÃO DE RISCO	36
3	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	42
3.1	CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	42
3.2	PRODUÇÃO DE DADOS E PROCESSO DE ANÁLISE	43
4	RESULTADOS	49
4.1	IDENTIFICAÇÃO DO FLUXO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO ILM D.....	49
4.2	IDENTIFICAÇÃO DOS POTENCIAIS RISCOS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ILM D NO PERÍODO DE 2015 A 2020	55
4.3	ANÁLISE DOS RISCOS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.....	57
4.3.1	Avaliação de risco inerente	57
4.3.2	Identificação e avaliação dos controles internos existentes.	59
5	DISCURSSÃO	62
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A prática da terceirização repercute hoje em todas as áreas da administração pública ou privada. Em se tratando de setor público, no entanto, ela desperta polêmicas e incertezas em relação a sua eficiência, gestão de recursos e transparência. (1)

No Brasil, a introdução da terceirização na esfera pública se deu no governo militar, que, em 1967, realizou uma reforma administrativa do Estado com o propósito de impedir o crescimento desproporcional da máquina administrativa, conforme justificado no Decreto-Lei (DL) n.º 200/1967. Nesse decreto, foi definida a descentralização da administração pública, mediante a contratação ou outorga de prestação indireta de serviços da iniciativa privada.

Porém, é durante a reforma do estado iniciada em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso que todas as diretrizes e conceitos do estado gerencial foram formados que a privatização e a terceirização assumem lugar de destaque.

Segundo Silveira (2), a opção pela terceirização apresenta vantagens, que estão relacionadas à melhoria da competitividade, otimização de custos e foco nas atividades fim da corporação. No entanto, embora parte da responsabilidade seja transferida para o contratante, a administração pública não se exime da obrigação, pois continua sob sua responsabilidade a qualidade dos serviços prestados e, ainda, pode ser responsabilizada pelas dívidas trabalhistas dos terceirizados.

Isso pode acontecer se for comprovado que seu agente público foi negligente ou omissivo na fiscalização do contrato. Portanto, apesar de seus benefícios, a prática da terceirização ainda submete a administração pública a diversos riscos.

Perdicaris (3), destaca que, sem a devida supervisão governamental, existe a chance de ocorrência de fraude, abusos, desvios e falta de transparência, já que as partes envolvidas no processo podem buscar interesses próprios ao invés das metas governamentais. Para que haja uma gestão de cada fase com o propósito de avaliar o cumprimento do contrato bem como verificar os riscos aos quais o órgão está sujeito, a gestão de contratos é relevante (3):

Silveira (2), opina com relação aos riscos de contratações com baixa qualidade, e a imposição da Lei aos entes públicos contratarem empresas que ofertem o menor preço, essa regra pode levar a aceitação de empresas com pouca estrutura,

comprometendo a qualidade dos serviços prestados e aumentando o risco de problemas contratuais entre as empresas terceirizadas e os órgãos públicos.

Do ponto de vista de Silveira (2), a gestão de riscos é uma ferramenta importante para a administração, podendo ser utilizada por todas as áreas da instituição. O modelo de gestão de risco foi aplicado inicialmente junto às empresas privadas, no entanto, já é adotado no serviço público e apontado como importante ferramenta para uma governança adequada.

O emprego de ferramentas que apoiem no alcance dos objetivos organizacionais é essencial para a melhora da qualidade dos serviços públicos prestados. A principal finalidade da gestão de riscos é garantir que os objetivos da organização sejam alcançados, reduzindo os riscos inerentes às atividades.

Segundo Freitas (4), prever os possíveis impactos dos riscos aos contratos e a apropriada prestação dos serviços públicos, pode ajudar na aplicação de providências com vistas a evitá-los ou garantir a elaboração de planos de contingência para gerenciar os possíveis resultados adversos. Na opinião de Ávila (5), a prática do gerenciamento de risco no âmbito público provirá melhorias na qualidade dos serviços e a eficácia das políticas públicas, bem como demonstrar como melhor operar em um ambiente de incerteza e de recursos limitados.

A Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), divulgaram a Instrução Normativa (IN) conjunta nº 01 em maio de 2016, cujos objetivos são formalizar e institucionalizar a gestão de riscos nas instituições públicas brasileiras.

De maneira geral, a IN nº 01 determina uma série de medidas para sistematizar as práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança nos órgãos e entidades da administração federal. Quanto à contratação de serviços, em maio de 2017, Ministério do Planejamento emitiu o IN nº5, que estipula as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços, tornando a gestão de risco uma das etapas obrigatórias neste processo.

Na Fiocruz, a gestão de risco foi orientada em 2018, pelo VIII Congresso Interno estabelecendo a Tese 8 e a Diretriz 5, descritas em relatório final:

Tese 8 - A Fiocruz conquistou integridade institucional ao longo de sua história pública e é patrimônio da sociedade brasileira, devendo aprimorar sua política de governança, reestruturar seu sistema de controle interno e de gestão de risco, instituir um modelo de gerenciamento por meio de

plataformas colaborativas, reforçar a integração, com segurança e efetividade, e fazer frente ao desmonte do serviço público, em permanente diálogo com a sociedade. (6)

Diretriz 05 - Implantar a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Fiocruz, integrando-a ao modelo de controle interno central (6).

O conhecimento do contexto é o processo de se compreender o ambiente, interno e externo, ao qual o objeto que será analisado está inserido. O foco da pesquisa em contratos de terceirização de mão de obra se deve a grande representatividade orçamentária e relevância para o andamento das atividades do órgão, visto que essa mão de obra é empregada em grande número em todas as áreas da instituição.

O TCU (7) relaciona em seu manual os passos a serem seguidos para se estabelecer o contexto:

Identificar quais objetivos ou resultados devem ser alcançados; identificar os processos de trabalho relevantes para o alcance dos objetivos/resultados; identificar as pessoas envolvidas nesses processos e especialistas na área; mapear os principais fatores internos e externos que podem afetar o alcance dos objetivos/resultados (pessoas, sistemas informatizados, estruturas organizacionais, legislação, recursos, stakeholders etc.).

A problemática eminente envolve a necessidade de se melhorar a governança institucional, em especial para os contratos de terceirização de mão de obra, levando-se em consideração a complexidade e representatividade dessa mão de obra nas atividades da instituição.

Deste modo, diante do cenário relevante que envolve os contratos de mão de obra e o crescente uso da gestão de riscos como ferramenta de garantia da integridade e atingimentos dos objetivos organizacionais, este trabalho se propôs a responder: Quais os riscos envolvidos nos contratos de terceirização de mão de obra do ILMD?

Como hipótese temos que:

a) o gerenciamento de riscos na gestão pública pode minimizar as incertezas inerentes à gestão, melhorar a governança e aperfeiçoar a aplicação de recursos na promoção de um serviço público de qualidade.

b) A gestão de risco no setor público se apresenta como poderosa ferramenta gerencial para os gestores públicos, tanto no sentido de estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e planejamento visando melhoria dos controles e minimizar perdas, quanto para aumentar a probabilidade de atingir os objetivos

institucionais.

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar a gestão de riscos envolvidos nos contratos de terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane, no período de 2015 a 2020.

1.2.1 Objetivo específico

- a) Identificar o fluxo do processo de contratação da mão de obra terceirizada no ILMD;
- b) Identificar os potenciais riscos nos contratos de terceirização de mão de obra no ILMD;
- c) Analisar os riscos nos contratos de terceirização de mão de obra

1.3 JUSTIFICATIVA

O estudo se fundamenta como uma pesquisa original e de relevância social, uma vez que poderá colaborar na melhoria dos controles através de ferramentas de gerenciamento de riscos em contratos da terceirização de mão de obra de uma instituição federal de pesquisa e ensino, através de uma análise crítica desses processos. A aplicação prática ao ILMD contribui para a literatura acadêmica ao jogar luz sobre um caso real e que poderá servir de modelo para outras instituições.

Além disso, em virtude das normas vigentes e da necessidade da gestão, identificar e analisar os riscos em contratos de terceirização de mão de obra justifica-se pela necessidade de reduzir as chances de ineficácia e descontinuidade dos objetivos institucionais do Órgão. Assim, é de interesse da Instituição analisada, tomar conhecimento dos resultados dessa pesquisa e utilizá-los no seu gerenciamento de riscos. Outras justificativas são a redução nos custos dos contratos, a sua adequação à legislação vigente, transparência e atendimento às recomendações dos órgãos de controle.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo descrever o estado da arte sobre gestão de riscos e material que embasou as discussões teóricas acerca do fenômeno estudado. Para isso, foram consultadas fontes sobre Teoria da Agência, Governança, Gerenciamento de risco e Terceirização de mão de obra.

2.1 RELAÇÃO TEORIA DA AGÊNCIA COM A GOVERNANÇA

A Teoria da Agência trata dos conflitos de interesse e da assimetria de informação nas relações dentro das organizações e entre os mais diversos atores organizacionais. Em uma definição mais detalhada, a Teoria da Agência é proposta como um conjunto de conceitos compreendidos e analisados nas relações organizacionais em que uma pessoa - Principal - solicita a outra pessoa - o agente - que administre seus investimentos e/ou ativos, a fim de obter uma recompensa financeira. Os autores Heracleous e Lan (8), destacam que a teoria estuda os problemas e soluções relacionados a delegação de tarefas sob assimetria de informação, conflito de interesses, risco moral e oportunismo entre duas ou mais partes.

Essa teoria busca explicar e solucionar conflitos que acontecem no interior das empresas. Isso acontece quando a gestão das empresas, à proporção que que crescem de tamanho, não serem administradas não mais por seus proprietários, familiares ou por pessoas cujos vínculos com o proprietário transcendam do ambiente organizacional. (9)

É dessa teoria que surgiu o termo “principal” para designar o proprietário de uma empresa e o termo usado para definir o “agente” assalariado responsável pela gestão da empresa. No entanto, deve-se observar que os conflitos de agência não se limitam às relações comerciais, mas também se aplicam a qualquer situação em que alguém possui propriedade e delega poder a outra parte.

O comando das organizações, com a abertura do capital, passa a ser exercido por administradores não proprietários, iniciando assim um problema de como garantir que a condução dos gestores esteja ajustada com a maximização do valor para o conjunto dos acionistas. (10)

Com os trabalhos seminais de Alchian & Demsetz e Jensen & Meckling apud

Heloisa Bedicks, emergiu a Teoria da Agência. Nessa Teoria, o que rege a relação entre o principal (proprietário) e o agente (administrador/ gestor) são os contratos, ao considerar que as partes buscam a maximização pessoal, caso o gestor não aja no interesse do principal, iniciando assim um conflito de agência. (10)

Esse conflito de interesse, observado na relação patrão-empregado, foi à origem dos estudos na área da administração que culminaram no desenvolvimento da Teoria da Agência, cuja contribuição para a administração tem sido fomentar investigações sobre os meios adequados para reduzir os mencionados conflitos. (9)

Esta teoria busca explicar a relação entre dois ou mais indivíduos. Segundo Hendriksen e Breda (11), “um desses dois indivíduos é um agente do outro, chamado de principal – daí o nome de teoria de *agency*. O agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal; o principal compromete-se a remunerar o agente”.

Quando a teoria da agência enfatiza a relação entre principal e agente, ela não se refere apenas à relação entre proprietário / acionista e gerente / gerente. Os relacionamentos de agência podem ser estabelecidos entre diferentes tipos de principais e agentes, conforme mostrado na Quadro1.

Quadro 1 - Relação Principal - Agente

RELAÇÃO PRINCIPAL – AGENTE	O QUE O PRINCIPAL ESPERA DO AGENTE?
Acionistas – Gerentes	Os acionistas esperam que os gerentes maximizem a sua riqueza (valor das ações).
Clientes – Gerentes	Os clientes esperam que os gerentes assegurem a entrega de produtos, com maior qualidade, menor tempo, maior serviço e menor custo.
Governo – Gerentes	O governo espera que os gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa.
Sociedade – Governo	Atendimento das necessidades da sociedade.

Fonte: Adaptado de Nossa, Kassai e Kassai (12).

Em todas as relações mostradas acima, o principal parece delegar poder a um agente que presume que ele toma decisões e determina o curso de ação. Nossa, Kassai e Kassai (12) caracterizam o principal na figura de um sujeito ativo e o agente na figura de um sujeito passivo.

Espera-se que nesse vínculo o agente tome decisões voltadas aos interesses do principal, mas de acordo com Eisenhardt (13), principal e agente estão engajados em um comportamento corporativo, mas possuem diferentes metas e diferentes

atitudes com relação ao risco.

De acordo com Bedick (10), a teoria da agência suscitou duas contribuições organizacionais: o tratamento da informação seria a primeira. Segundo a autora, a informação é tida como commodity tendo um custo e podendo ser comprada. O investimento em sistemas de informação por parte das organizações servirá para controle dos agentes. A segunda contribuição refere-se aos riscos. O futuro, parcialmente controlado, pode envolver prosperidade, falência ou resultados intermediários.

Ocorre que os executivos contratados ou os sócios gestores também têm seus interesses e procuram maximizá-los e é onde começam as decisões que poderão estar em posições contrárias aos interesses dos sócios. (14)

A relação entre o principal e o agente é determinada pela presença de uma assimetria nas informações expostas entre o agente e o principal, ou seja, o agente tem mais informações sobre o nível de esforço em relação aos assuntos da organização introduzida por ele do que o próprio principal, que não tem as melhores oportunidades de averiguação e acurácia das decisões e ações realizadas pelos agentes. Dessa forma, os atos do agente, eficientes ou não, não são completamente acompanhadas pelo do principal.

A governança aparece para limitar conflitos de agência ou conflitos de interesse. A governança não tem a capacidade de acabar com conflito, mas tem a pretensão de reduzir o conflito. De acordo com Jessop (15), a governança emerge da demanda de reduzir o risco, limitar a complexidade inerente, ou seja, de dirigir e controlar os fenômenos e acontecimentos do mundo real, que naturalmente serão necessários e contingentes.

A finalidade da governança corporativa é criar um conjunto eficaz de mecanismos relacionados à supervisão e incentivos, cujo objetivo é assegurar que o comportamento e o desempenho dos administradores estejam em conformidade com os interesses do principal. Apesar da aplicação da teoria da agência ao setor público, sua implementação também requer a aplicação de princípios de governança corporativa. (16)

A administração pública pode ser tratada similarmente como uma entidade privada. Agentes públicos ocupam o papel de gestores e a sociedade toma o papel de proprietário. Sob esse pressuposto, a teoria da agência pode ser usada, e o

principal apresenta as necessidades ao agente para administrar seu negócio. Portanto, o ponto de partida da governança pública é o mesmo problema a ser resolvido pela governança corporativa: conflito principal-agente.

Figura 1 - Teoria da Agência na Administração Pública



Fonte: O autor, 2021

Podemos observar os conceitos da Teoria da Agência na própria Constituição de 1988, que dá a garantia ao povo de ser o detentor original de todos os direitos e poderes:

Parágrafo único do artigo 1 da Constituição Federal Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ao cidadão, usuário dos serviços, é atribuída a função de “principal” e a atribuição prestada e desempenhada pelo servidor público e a administração pública é tida como “agente”. Portanto, a transparência desempenha um papel importante na redução da assimetria de informações entre as partes interessadas e a empresa, sendo apresentada como uma das indispensáveis configurações da comunicação entre a empresa e os usuários interessados em avaliar a administração.

São muitas as hipóteses de quem seriam os chamados principal e agentes diante da infinidade de relações existentes no setor público, levando em conta a vasta forma de personalidade jurídica admitida arcabouço legal do direito administrativo, tais como, a administração direta e administração indireta com suas autarquias e fundações ou mesmo empresas e sociedades de economia mista.

Peres (17), listou os participantes na teoria das entidades dirigidas ao setor público sendo Poder Legislativo, Poder Executivo, burocracia do estado e sociedade

civil que atua e negocia diretamente dentro e fora de órgãos públicos governamentais. A seguir, a descrição de cada um:

a) Poder Executivo - aparecem os políticos eleitos que são um grupo de pessoas (políticas ou não) para ocupar cargos de chefia nas administrações das esferas de governo, tendo sob seu controle a burocracia estatal. Eles são motivados pelo interesse próprio e pela busca da reeleição. Seu apoio pode se dar por meio de coligação de partidos ou partidos, sujeitando os políticos a maior ou menor pressão de grupos de interesse, dependendo do grau de coesão da coligação e de sua representatividade no Legislativo e na sociedade civil.

b) Poder Legislativo - representantes eleitos dos Estados e da sociedade civil podendo ser encontrados nas várias esferas do governo. Sua principal responsabilidade é a avaliação e controle das ações do executivo e da proposição de leis. Eles também estão sob pressão de vários grupos de interesse e suas ações serão consideradas com base no número de votos que podem conseguir, tendo em conta os objetivos de novas eleições;

c) Burocracia Estatal - é um instrumento do governo para a implementação de políticas de Estado. Sob comando político, definem, implementam e avaliam processos. Usualmente são funcionários que possuem as aptidões específicas de seu cargo e a estabilidade constituída para se proteger contra perseguições e perturbações político-administrativas.

d) Sociedade civil - estão os atores políticos provenientes da Sociedade civil impactados pelas políticas públicas, tanto por suas vantagens, quanto pelos seus custos.

Para Matias-Pereira (18), o dilema da teoria da agência na transferência de responsabilidades reside no fato de que o comportamento do agente na administração das instituições em geral e no setor público é de difícil monitoramento. Consequentemente, principal-agente é uma questão de monitorar e controlar o comportamento de agentes que podem estar agindo de maneiras obscuras. Levando em conta que a eficiência e a probidade da administração pública dependem da conduta nem sempre controlada e fiscalizada dos agentes (burocratas), o principal (sociedade, figurada pelo governo) fica à mercê de perder o controle da máquina governamental.

2.2 RELAÇÃO DA GOVERNANÇA COM A GESTÃO DE RISCOS

Acontecimentos recentes, como crises econômicas e financeiros globais, exigem primeiramente que os Estados se reinventem para melhorar seu desempenho no cumprimento das funções sociais (19). O mesmo autor salienta a crise do estado de bem-estar nos países desenvolvidos, a crise do desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, a exaustão dos modelos econômicos, a debilidade dos modelos políticos e a carência de modelos de gestão como catalisadores dessas mudanças.

O gradual esgotamento do modelo burocrático-weberiano de administração pública durante do século XX, aliado à crise fiscal global da década de 1980, propiciou o desenvolvimento de um modelo gerencial de administração pública como proposta para tornar o Estado mais eficiente e capaz de atender a demanda por mais e melhores serviços. (18)

Nesse novo cenário, erigido ao longo dos últimos trinta anos, o Estado começa a reafirmar seu papel de suporte ao mercado, medindo, regulando, estimulando e promovendo intervenções e regulamentações, o que obriga governos e gestores públicos a tomar ações inovadoras na gestão do setor público (19). A ligação entre Sociedade e Estado passa a ser vista por outro ângulo: o Estado deixa de desempenhar apenas o papel de governo e passa a assumir um papel de governança. (20)

Do ponto de vista de Fontes Filho (21), organizações públicas e privadas têm semelhanças no que diz respeito aos elementos de governança corporativa. Por exemplo, os autores descrevem como problemas comuns a separação entre propriedade e gestão, que geram os problemas de agência; os mecanismos de definição de responsabilidades e poder; o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos.

Segundo Chagas (22), o termo Governança Corporativa tem a sua fonte na expressão inglesa *corporate governance*, significando o sistema pelo qual os acionistas tomam conta de sua empresa.

A governança pública pode ser considerada uma adaptação de conceitos consolidados na administração de instituições privadas que conceituou a governança corporativa como um mecanismo responsável por alinhar os interesses entre os executivos e os acionistas da instituição, monitorando o comportamento dos gestores.

(10)

Com adaptação de conceitos consolidados na administração privada que trata de governança corporativa como um mecanismo responsável pelo alinhamento de interesses de executivos e acionistas da instituição, monitorando o comportamento dos gestores, emergiu a governança pública. (10)

Segundo Barros (23), a perda de confiança dos governos por parte dos cidadãos, fez com que o mundo inteiro buscasse modelos de gestão que melhorasse os padrões de qualidade de seus serviços perante a sociedade com o objetivo de resgatar a confiança do cidadão no setor público. E uma das discussões que tem ganhado destaque na busca da melhoria no serviço público é a governança.

O interesse sobre o tema da governança aumentou com a crise dos anos 1980, inicialmente na esfera privada. Mas, a crise fiscal deixou evidente também a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, exigindo um novo arranjo econômico e político internacionalmente, fazendo com que a governança fosse discutida e implantada também no setor público. Isso fez que, anos seguintes, diversos países, incluindo o Brasil, comesçassem a se preocupar com aspectos relacionados à governança também no setor público. Desde então, diversos códigos passaram a ser publicados relativos ao tema tanto para o setor privado quanto público, vindo a ser realizadas diversas iniciativas de melhoria da governança. No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. (24)

Por consequência, respeitando as singularidades públicas e privadas, estas apresentam algumas equivalências, permitindo assim reproduzir muitas das ferramentas de gestão de uma esfera para a outra. Em vista disso, a governança na esfera pública faz-se pertinente.

A temática da governança vem ganhando cada vez mais destaque na administração pública, podendo ser constatado atualmente o surgimento de uma vasta gama de normativo que abordam o tema.

Segundo o banco Mundial, para que a governança pública seja efetiva é preciso pressupõe-se a presença do estado de direito, de uma sociedade civil participativa em relação aos assuntos públicos, de uma burocracia inflada pela ética profissional, de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente e um braço executivo que assume a responsabilidade por suas ações. (25)

O Quadro 2 ilustra a conceitualização de cada princípio de governança pública apresentada por Pisa. (26)

Quadro 2 - Princípios da governança pública

Princípio	Conceito
Transparência	No exercício da governança, “fornecer aos cidadãos mais informações e acesso ao governo e seus processos de tomada de decisão contribui significativamente para uma maior abertura dentro da administração” (<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD]</i> , 2001, p. 73).
<i>Accountability</i>	Refere-se à obrigatoriedade do gestor público de prestar contas de suas decisões e ações à sociedade que lhe delegou o poder para tal, o que necessariamente implica reprimenda aos comportamentos que apresentarem desvios de conduta (Pisa, 2014).
Participação	A qualidade, pertinência e eficácia das políticas dependem da ampla participação em toda a cadeia política, desde a concepção até a implementação. O respaldo da participação promove a confiança, tanto no alcance do resultado final como nas instituições que criam as políticas (<i>European Commission</i> , 2001).
Integridade/ética	“Baseia-se na honestidade e na objetividade, além de elevados padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e privados e na gestão dos assuntos de uma entidade. Depende da eficácia do quadro de controle e dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade. Reflete-se tanto nos procedimentos de tomada de decisão da entidade quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho (<i>International Federation of Accountants</i> ” [IFAC], 2001, p.12).
Conformidade legal	Diz respeito ao cumprimento das leis e regulamentos prescritos para a administração pública, além de atender ao princípio da legalidade, o gestor deve fazê-lo com eficiência e eficácia, atendendo ao interesse público, ou seja, com efetividade (Pisa, 2014).
Equidade	O conceito de equidade está intimamente ligado ao conceito de justiça e pressupõe o tratamento desigual aos desiguais na busca pela igualdade, em um claro reconhecimento das desigualdades geradas na pólis (Aristóteles, 2002).
Efetividade	Refere-se aos impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou, ainda, ao valor agregado (Pisa, 2014).

Fonte: Pisa (26).

O Tribunal de Contas da União tem incentivado, estruturado e consolidado o uso das práticas de governança nos órgãos públicos federais através publicações, estudos e levantamentos regulares sobre a temática em várias áreas e em diversos órgãos que se utilizam de recursos federais. Logo, têm trazido incentivos importantes para o estabelecimento da governança na gestão pública. Como exemplo disso é que baseado em estudos do TCU, o governo federal criou o Decreto 9.203 de 2017 que visa à implantação de uma política de governança para o Poder Executivo federal,

ressaltando que os mecanismos de governança apontados pelo TCU representam um aparato para a governança pública.

A visão de melhoria da governança pública no plano jurídico brasileiro tem sido explicitada na sanção de diversos atos, entre os quais destacam-se:

a) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal (Decreto 1.171/1994), que estabelece padrões éticos e morais para o comportamento da liderança no serviço público;

b) Lei das Contas Públicas (Lei 9.755/1998), que obriga à publicação das contas públicas nos níveis federal, estadual e municipal;

c) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que estabelece parâmetros de responsabilidade e transparência financeira e orçamentária;

d) Decreto do Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto 5.480/2005);

e) Decreto de Gestão da Ética (Decreto 6.029/2007);

f) Decreto de Vedação ao Nepotismo (Decreto 7.203/2010);

g) Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação pública e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos;

h) Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/ 2013), que trata do tema no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal;

i) Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que estabelece requisitos de governança para empresas públicas e de economia mista;

j) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;

k) Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017), e sua regulamentação pelo Decreto 9.094/2017;

l) Decreto da Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e Governança Pública (Decreto 9.203/2017).

Diversos autores e instituições apresentam variados conceitos para a governança. Para esta dissertação, o modelo escolhido foi o conceito do TCU sendo definido da seguinte forma:

Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução

de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (27)

Figura 2 - Governança Organização Pública



Fonte: Referencial Básico de Governança Organizacional (28)

As práticas apresentadas na figura 2 não abrangem todo o conjunto de práticas de governança organizacional possíveis, mas apenas aquelas, hoje em dia, consideradas cabíveis a qualquer organização pública.

2.3 GESTÃO DE RISCO

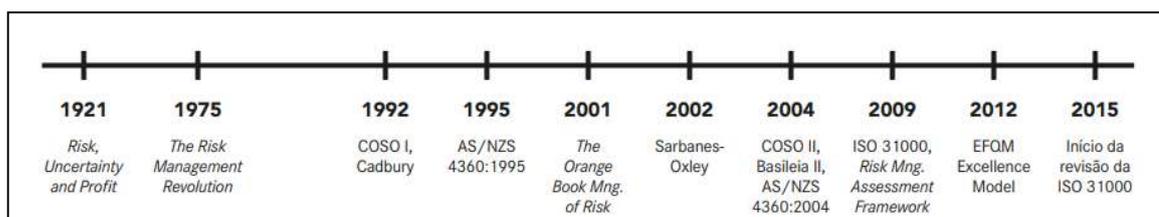
O gerenciamento de risco, prática de governança, pode ser definido como um processo com o objetivo de estabelecer estratégias para identificar potenciais eventos que são capazes de afetar a organização, visando a uma melhor tomada de decisões e a avaliação de desempenhos (29).

A teoria da probabilidade foi desenvolvida no final de 1800 e início de 1900. Foi essa teoria que abriu caminho para o uso de técnicas quantitativas no gerenciamento de riscos. Até meados do século 20, isso estava limitado a certos setores, como seguros, mercados financeiros e saúde. (30).

No campo acadêmico, a obra de Frank Knight “*Risk, Uncertainty and Profit*”, publicada em 1921, torna-se referência mundial na área de gestão de riscos. O trabalho é utilizado para estabelecer conceitos, definir princípios e introduzir alguma sistematização ao assunto. (31):

A gestão de riscos com enfoque corporativo, institucional, constitui área de estudos relativamente nova, iniciando-se somente ao final do século XX. Marco importante foi a publicação do artigo “*The Risk Management Revolution*”, na revista Fortune, em 1975, o qual sugeria que se estabelecesse a coordenação das várias funções de riscos existentes em uma organização e a aceitação pela alta administração da responsabilidade por instituir políticas e manter supervisão sobre tal função coordenada (31).

Figura 3 - Linha do Tempo



Fonte: TCU (32).

De acordo com Martin, Santos e Dias Filho (33), as práticas de governança dentro de uma organização dependem muito do estabelecimento de um sistema de identificação, avaliação e controle de riscos. Deve haver um sistema de gestão que considere os riscos inerentes às operações. Nas instituições públicas, os riscos ameaçam o alcance dos objetivos governamentais. Deve haver ferramentas que possam prever e prevenir sua ocorrência.

Dal Vesco, Fernandes e Roncon (34), definem que a importância dos controles, ligados à gestão de riscos, pode ser verificada por meio de estruturas padronizadas. As estruturas padrão visam descrever e definir o controle, determinar critérios que possam contribuir para a melhoria do controle efetivo de uma instituição, bem como fornecer uma estrutura para desenvolver, avaliar e modificar o controle.

Os principais modelos de referência fazem a relação da importância da gestão de riscos como ferramenta de controle, conforme demonstrado no Quadro 03:

Quadro 3 - Principais frameworks de gestão de riscos.

(continua)

Frameworks	Descrição resumida
Committee of Sponsoring Organizations of the Tread-way Commission (COSO) – COSO I (1992).	A publicação do <i>Internal Control - Integrated Framework</i> (COSO-IC ou COSO I) tem como objetivo orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas e controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir fraudes. O modelo foi atualizado em 2013 (<i>Internal Control-Integrated Framework</i>) respondendo à pressão pública para melhor gerir os recursos públicos ou privados em qualquer tipo de organização, como resultado dos inúmeros escândalos, a crise financeira e as fraudes apresentadas.
<i>The Orange Book</i> (2001).	O <i>Enterprise Risk Management – Integrated Framework</i> (COSO-ERM ou COSO II) é tido como referência no tema gestão de riscos corporativos. Consistindo numa evolução do COSO I, o normativo foi projetado com o objetivo de orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos e na aplicação de boas práticas sobre o tema.
<i>The International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> (INTOSAI) – GOV 9130 (2007).	O documento INTOSAI GOV 9130 - <i>Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management</i> , descreve uma estrutura recomendada para a aplicação dos princípios de gestão de risco da entidade no setor público e fornece uma base sobre a qual a gestão de risco da entidade pode ser avaliada. O documento está estruturado de maneira semelhante às Diretrizes para Padrões de Controle Interno para o Setor Público (INTOSAI GOV 9100).
ISO 31000:2009 - <i>Risk management – Principles and guidelines</i> (2009).	A norma técnica ISO 31000:2009 resultou de esforço da <i>International Organization for Standardization</i> (ISO) para criar um padrão internacional para a gestão de riscos corporativos. No Brasil foi publicada sob o nome ABNT NBR ISO 31000:2009 <i>Gestão de riscos – Princípios e diretrizes</i> .

Quadro 3 - Principais frameworks de gestão de riscos.

(conclusão)

Frameworks	Descrição resumida
<i>The Institute of Internal Auditors (IIA) - The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control (2013).</i>	O modelo de Três Linhas de Defesa é uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais. O modelo apresenta um novo ponto de vista sobre as operações, ajudando a garantir o sucesso contínuo das iniciativas de gerenciamento de riscos, e é aplicável a qualquer organização - não importando seu tamanho ou complexidade. Sua adoção permite melhorar a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades essenciais de gestão de riscos e controles (TCU, 2018)
<i>COSO Integrating with Strategy and Performance (2017).</i>	Esta atualização da publicação de 2004 aborda a evolução do risco empresarial gerenciamento e a necessidade de as organizações melhorarem sua abordagem de gerenciamento de riscos para atender às demandas de um ambiente de negócios em evolução. O documento atualizado destaca a importância de considerar o risco tanto no processo de definição de estratégia quanto na condução do desempenho. De acordo com o TCU (2018), com a incorporação dessa perspectiva, o modelo proporciona maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades das instâncias de governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de <i>accountability</i> .

Fonte: O autor, 2022.

No caso do Brasil, as principais citações emitidas pelos órgãos de controle utilizam como referencial o COSO, conforme disposto na Portaria nº 426/2016, que aprovou a política de integridade, riscos e controles internos do Ministério do Planejamento. O TCU e a CGU também utilizam o framework como base para formulação de normas sobre gestão de riscos, a exemplo Referencial Básico de Governança (24), Referencial Básico de Gestão de Riscos (32), Metodologia de Gestão de Riscos (35), entre outros.

O tema foi incorporado recentemente no Brasil, o que indica que a implementação da gestão de riscos pelos órgãos da administração pública está sendo implementada. A ISO 31000:2009 e o Orange Book são os frameworks mais citados nas obras. A estrutura COSO-ERM categoriza a identificação, avaliação e resposta de quatro objetivos organizacionais: risco estratégico, risco operacionais, relatórios e conformidade. A gestão de risco é utilizada para avaliar o nível de risco de uma instituição.

A instituição avalia o grau de risco em relação aos seus níveis de tolerância ao risco para estabelecer a resposta adequada. Dessa forma determina o nível adequado de resposta ao risco, sendo: aceitar, evitar, mitigar ou compartilhar por meio de procedimentos de controle.

A ISO 31000:2009 implementa a gestão de riscos de acordo com a norma para melhorar a eficiência operacional, promover uma gestão mais proativa, identificar oportunidades e ameaças, aumentar a probabilidade de alcance de metas e aprimorar a governança e os controles institucionais. No caso do Orange Book, ele é usado para ajudar as organizações levando em conta três tipos principais de riscos: risco operacional, riscos externos e riscos de transformações organizacionais. (36)

A questão gerencial dos riscos aplicada políticas públicas no Brasil foi recentemente incorporada como procedimento de controle interno. No Brasil, órgãos de controle acompanharam esse processo e publicaram normativos que constituem o alicerce legal dos procedimentos a serem adotados pelas instituições públicas federais.

Quadro 4 - Evolução dos normativos sobre gestão de risco

(continua)

Norma	Órgão	Conteúdo	Aplicação
Resolução CFC nº 1.135/2008 (Revogada pela NBC TSP 11 de 31/10/2018).	Conselho Federal de Contabilidade	Estabelece referencial para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.	Administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos, março de 2013.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Apoiar o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública no que tange ao tema de gerenciamento de riscos e prover uma introdução ao tema gerenciamento de riscos no setor público.	Administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quadro 4 - Evolução dos normativos sobre gestão de risco

(continuação)

Norma	Órgão	Conteúdo	Aplicação
Portaria MP nº 426, de 03 de janeiro de 2016.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Tem por finalidade estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados e seguidos para a gestão de integridade, de riscos e de controles internos aos planos estratégicos, programas, projetos e processos do Ministério do Planejamento.	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP.
Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União.	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança. São apresentados conceitos, princípios, e responsabilidades relacionadas ao tema.	Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017.	Controladoria Geral da União	Institui a Política de Gestão de Riscos – PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União –CGU. Aborda conceitos básicos, princípios, objetivos, operacionalização e competências no âmbito da Gestão de Riscos da CGU.	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU.
Resolução TCU nº 287, de 12 de abril de 2017.	Tribunal de Contas da União	Dispõe sobre a política de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União.	Tribunal de Contas da União

Quadro 4 - Evolução dos normativos sobre gestão de risco

(conclusão)

Norma	Órgão	Conteúdo	Aplicação
Portaria Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX nº 9, de 18 de maio de 2017.	Tribunal de Contas da União	Aprova o documento "Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos".	Administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.	União	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Elenca a gestão de riscos como um processo de natureza permanente inserido na política de governança do Governo Federal.	Administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Portaria GM/MS nº1.185, de 9 de junho de 2021	Ministério da Saúde	Instituir a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Saúde	Ministério da Saúde

Fonte: O autor, 2022

No Brasil, a indução do processo sistemático da gestão de riscos na agenda do governo federal foi impulsionada, principalmente, por órgãos como o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), existindo atualmente um arcabouço normativo que norteia sua implementação por instituições públicas federais.

O impulso regulatório em relação à ferramenta teve como marco referencial a Instrução Normativa Conjunta nº 1/MP-CGU, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

A INC MP/CGU nº 01 de 2016 representa uma mudança de paradigma na Administração Pública Federal, já habituada aos conceitos de gestão por resultados com foco nos objetivos. A gestão de riscos proposta por esse normativo vem apresentar uma abordagem já amplamente utilizada no meio privado, porém mais evoluída, subsidiando o alcance dos objetivos institucionais, por meio de identificação, análise, mensuração e definição de medidas de resposta e controles internos aos eventos que possam afetar negativamente os objetivos. Existem outros modelos importantes a serem considerados pelas organizações públicas no estabelecimento

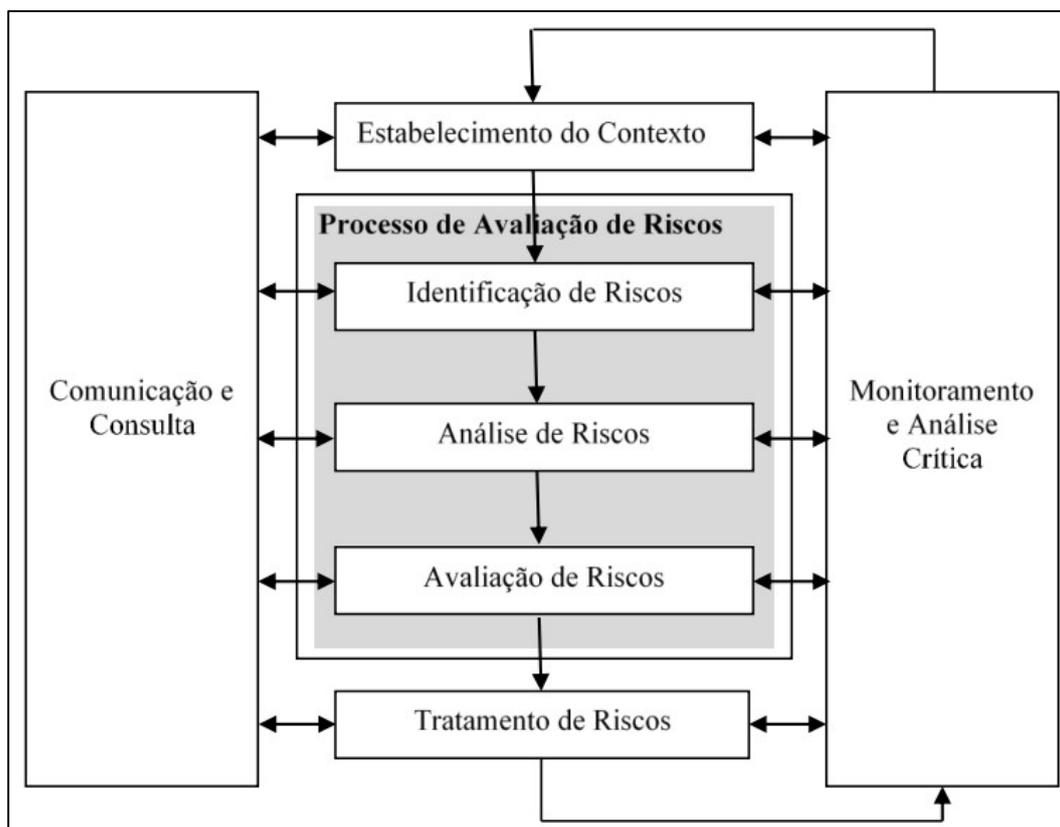
da gestão de riscos constantes nos guias *Internal Control - integrated framework* (COSO-IC ou COSO I) e *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II) fundamentados nos princípios da norma técnica ISO 31000.

Para adotar uma estrutura de gerenciamento de riscos como a recomendada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é preciso que a instituição defina um modelo a ser adotado.

A gestão de risco deve ser integrada ao planejamento estratégico da organização por meio do processo de estabelecimento de metas estratégicas. Os objetivos institucionais ajudam a colocar a estratégia em ação e moldar as operações e prioridades diárias de uma organização.

O processo de gerenciamento de riscos da ISO 31000 envolve a aplicação sistemática de procedimentos e pode ser realizado em todos os níveis da organização. A aplicação dos processos de gestão de riscos deve ser adaptada ao contexto organizacional para ajudar no alcance dos objetivos.

Figura 4 - Processo de gestão de riscos



Fonte: ABNT (37)

2.3.1 Processo de Avaliação de Risco – Identificação do risco

O primeiro passo para o gerenciamento de risco é a sua identificação, sendo necessária a percepção e a previsão do risco. Reconhecer as fontes de incerteza no nível estratégico em termos de ameaças e oportunidades é o ponto de partida quando consideramos gerenciamento de riscos em projetos. (38)

O gerenciamento eficaz de riscos requer um esforço constante de monitoramento do ambiente afim de identificar novas condições ou mudanças nos riscos existentes. Antecipar riscos futuros é um pré-requisito importante para uma gestão proativa. Uma lista genérica de eventos de risco que se encontre a disposição para consulta evita que potenciais riscos sejam ignorados ou esquecidos. (39)

O mapeamento de riscos operacionais é um poderoso meio de identificação que permite explicar os riscos em diferentes estágios de um processo de negócios. O mapeamento de riscos é frequentemente citado ao descrever as várias abordagens para gerenciar o risco operacional e ao desenvolver os principais procedimentos de controle em um contexto mais orientado para a auditoria. (40)

2.3.2 Processo de Avaliação de Risco – Análise dos Riscos

A Matriz de Probabilidade e Impacto tem especial destaque entre as ferramentas e técnicas utilizadas para análise e avaliação dos riscos. Este mecanismo pode ser empregado para posicionar e avaliar as combinações de impacto e probabilidade. A ferramenta é fortemente indicada pela ABNT NBR ISO 31010:2012 para as fases de aferição da probabilidade, consequência e do nível de risco.

Figura 5 - Matriz probabilidade x impacto

IMPACTO	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
		PROBABILIDADE				

Fonte: Adaptado de ABNT NBR ISO 31010:2012, 2022.

O uso de matriz de risco reproduz um ponto de vista analítico baseado na prática, mas há desvantagens que apenas dois fatores devem ser levados em consideração. Para determinação do nível de materialidade os valores dos riscos devem ser conhecidos e servirão de referência para determinar os riscos importantes dos diversos processos ou atividades, como também para categorizar os processos de risco (41).

A resposta de uma matriz de Probabilidade X Consequência consistirá em uma categorização para os riscos com níveis de significância previamente definidos. Na etapa seguinte, essa informação será empregada na avaliação dos controles interno existentes.

A análise de risco só é terminada quando também são consideradas as ações que a administração toma para responder a ela, atingindo o nível de risco residual, o risco que permanece após contabilizar o efeito das respostas tomadas pela administração para reduzir o impacto dos riscos, incluindo controles internos e outras ações.

Quadro 5- Escala de avaliação de controles internos

(continua)

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AValiação DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES	RISCO DE CONTROLE (RC)
Inexistente NC= 0% (0,0)	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Muito Alto 1,0

Quadro 5 - Escala de avaliação de controles internos

(conclusão)

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AVALIAÇÃO DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES	RISCO DE CONTROLE (RC)
Fraco NC= 20% (0,2)	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Alto 0,8
Mediano NC= 40% (0,4)	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Médio 0,6
Satisfatório NC= 60% (0,6)	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixo 0,4
Forte NC= 80% (0,8)	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo 0,2

Fonte: Referencial básico de Gestão de Riscos (42)

Uma vez constituído o Risco de Controle (RC), é possível avaliar o nível de risco residual (NRR) que resta após considerar o impacto das ações tomadas pela administração. Para isso, o percentual de confiança (NC) derivado dos controles é subtraído do nível de risco inerente (NRI), o que equivale a multiplicar o NRI pelo RC usando a seguinte fórmula. Nível de risco residual = Nível de risco inerente X Risco de controle.

Figura 6 - Exemplo de Registro de Riscos com níveis de risco residual calculados.

RISCOS IDENTIFICADOS	P	I	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)	EFICÁCIA DO CONTROLE	RISCO DE CONTROLE (RC)	NÍVEL DE RISCO RESIDUAL (NRR)
Risco 1	Alta - 8	M. Alto - 10	RE - 80	Inexistente	1,0	RE - 80
Risco 2	Média - 5	Alto - 8	RM - 40	Mediano	0,6	RM - 24
Risco 3	Baixa - 2	Alto - 5	RM - 10	Fraco	0,8	RB - 8

Fonte: Referencial básico de Gestão de Riscos (42)

A Figura 6 acima representa os riscos residuais classificados por categoria. O propósito é apresentar os efeitos dos Controles Internos sobre os riscos inerentes.

2.4 TERCEIRIZAÇÃO E A GESTÃO DE RISCO

A terceirização de mão de obra teve origem nos Estados Unidos da América após a eclosão da Segunda Guerra Mundial, quando as indústrias bélicas tinham como desafio concentrar-se no desenvolvimento de armamentos e passaram a delegar algumas atividades de suporte a organizações prestadoras de serviço mediante contratação. (43)

No Brasil, a terceirização de mão de obra foi trazida na década de 1960 pela indústria multinacional, principalmente a automobilística, que tem como alicerce a contratação de parceiros terceirizados para fornecimento de peças e componentes. (44)

Terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo da empresa, que é a sua atividade fim, permitindo a esta se concentrar no seu negócio, ou seja, no objetivo final. (45) Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objetivo principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens e serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários. (46)

A terceirização era aplicada para diminuir os custos da contratante com mão de obra, sem preocupação com a eficácia dos serviços prestados e formação de parcerias com as contratadas. (45)

Ao longo da década de 1990, o processo de terceirização de mão de obra intensificou-se em um ambiente de forte retração da economia, justificada pela necessidade de uma reestruturação produtiva para alcançar patamares de produtividade que garantissem a competitividade. (47)

A figura 7 apresenta, nas empresas brasileiras, uma série de itens que se caracterizam como vantagens advindas da terceirização e desvantagens para sua implantação. (48)

Figura 7 - Vantagens e desvantagens da implantação da terceirização.

VANTAGENS	FATORES RESTRITIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento econômico • Especialização dos serviços • Competitividade • Busca da Qualidade • Controles adequados • Aprimoramento do sistema de custeio • Esforço de treinamento e desenvolvimento profissional • Diminuição do desperdício • Valorização dos talentos humanos • Agilidade das decisões • Menor custo • Maior lucratividade e crescimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconhecimento da alta administração • Resistências e conservadorismo • Dificuldade de se encontrar a parceria ideal • Risco de coordenação dos contratos • Falta de parâmetros de custos internos • Custo de demissões • Conflito com sindicatos • Desconhecimento da legislação trabalhista.

Fonte: GIOSA (48)

O início da terceirização de mão de obra na administração pública brasileira e os caminhos para sua normatização tem como marco o Decreto-Lei nº 200/67, que promove a reforma administrativa, reunindo normas gerais e especiais para terceirização na administração pública.

O Decreto-Lei nº 200/67 prevê a possibilidade de a administração desobrigar-se da realização material de atividades executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, precedido, em regra, por meio de licitação pública. (49)

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. (...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. Decreto-Lei nº 200/67

Surgiu um impasse porque o artigo, de forma geral, elenca as atividades e funções que o funcionalismo público pode exercer e transferir para a execução indireta. Conseqüentemente, a dificuldade de interpretar o artigo de uma determinada maneira deve ser sanada. A Lei nº 5.645/1970 foi editada para dirimir as dúvidas existentes sobre o alcance da terceirização permitida ao ente público.

Assim a lei dispõe em seu artigo 3º, parágrafo único (50):

Art. 3º Segundo a correlação e afinidade, a natureza dos trabalhos, ou o nível de conhecimentos aplicados, cada Grupo, abrangendo várias atividades, compreenderá: (...)

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Porém, o parágrafo foi revogado pela Lei n.º 9.527 de 10 de dezembro de 1997, e confirmado na Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações) (51):

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

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos-profissionais;

Para esclarecimentos foi editada a Lei 2.271/97 que dispõe em seu artigo 1º, parágrafos 1º e 2º o que pode ser objeto de execução indireta (52):

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

A recente Lei nº 13.429/2017, que estende a terceirização para as atividades fim, não restringe a sua incidência à esfera privada, podendo dar margem ao entendimento de que as suas previsões sobre terceirização podem ser aplicadas também à administração pública, observados dispositivos legais específicos, como a exigência de certame licitatório na contratação de serviços.

Adicionalmente, a extinção de cargos e a interrupção de concursos relativos ao nível de apoio, regulamentadas pelas Leis nº 9.632/1998, nº 13.328/2016 e, mais recentemente, pelos Decretos nº 9.262/2018 e nº 9.507/2018, forçam as organizações públicas a buscarem alternativas de terceirização diante das baixas de pessoal em virtude de aposentadoria, falecimento; ou quando há ampliação das atividades do

órgão.

Em consequência da ampliação da terceirização na esfera pública, é de extrema relevância a correta gestão desses contratos, para que haja um acompanhamento de cada etapa com o objetivo de garantir a boa governança, com cumprimento legal e monitoramento dos riscos aos quais a organização está sujeita.

Em relação aos contratos de prestação de serviços celebrados por órgãos governamentais, a gestão de riscos é acompanhada pelos contratantes no cumprimento de suas obrigações trabalhistas, sociais, médicas, sociais e previdenciárias que atendem aos contratados. (2) Os principais riscos ligados a terceirização são:

[...] falta de capacitação/qualificação do fornecedor; perda de controle sobre a qualidade; resistência interna do pessoal técnico; perda de controle sobre os custos; resistência interna dos usuários; perda de controle sobre os prazos; cultura do terceiro não se adaptar ao padrão da empresa; falta de idoneidade do contratado metas mal planejadas; desconhecimento da legislação trabalhista; custo de demissões; e vazamento de informações confidenciais. (53)

A Terceirização de mão de obra deve ser vista como uma extensão da administração pública, configurando uma relação de parceria em que a empresa subcontratada ficará a cargo das atividades de apoio, enquanto o órgão público se concentrará em sua atividade principal. (54)

O que motivou a adoção de processos de governança no governo tenha vindo da ideia de que tudo que é público é ineficiente, e assim modelos e práticas de governança privada foram introduzidos na administração pública para promover a competição entre diferentes prestadores de serviços, reduzir gastos e, ao mesmo tempo, promover o progresso dos serviços públicos perante a população. (55)

No que se refere aos riscos na terceirização, foco deste estudo, Silveira, define a Gestão de Riscos da seguinte forma:

A gestão de riscos da terceirização é o monitoramento, pela empresa tomadora de serviços, do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de saúde, e segurança dos profissionais das empresas terceirizadas envolvidos na prestação de serviços. Ao deixar de cumprir um direito do trabalhador ou recolher algum encargo social, a empresa prestadora de serviços gerará um passivo trabalhista. Assim, a gestão de riscos, é a vigilância, por parte da empresa tomadora, em relação ao cumprimento das obrigações, visando a identificação e correção preventiva de eventuais passivos, bem como a proteção do trabalhador. (2)

Ao descrever a gestão de riscos de contratos terceirizados, é importante para as empresas contratantes, especialmente os gestores de contrato, garantir que os contratos reais não se desviem daqueles estipulados do que foi planejado nos instrumentos formais.

Ao avaliar a influência dos contratos nos resultados operacionais das empresas e na sua crescente exposição ao risco, algumas iniciativas da área administrativa podem ajudar a sustentar esse movimento, como novos modelos de gestão e monitoramento de contratos e acompanhamento do contrato desde o surgimento das solicitações até o término das relações geradas.

A contratação de serviços, que implica o envolvimento direto de profissionais na sua execução, além de ser tecnicamente difícil de especificar, o que acarreta desafios de gestão, envolve diversos riscos associados. (2)

Os avanços comparativamente modestos das práticas de gestão terceirizada, bem como a generalização e superficialidade dos estudos sobre o tema da terceirização, indicam a necessidade de uma discussão mais aprofundada de algumas questões relacionadas a esse tema, em particular no que diz respeito aos riscos associados à sua aplicação na administração pública. (56)

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Neste capítulo estão abordadas as estratégias metodológicas que foram utilizadas para o alcance dos objetivos pretendidos.

A seguir são então descritos os processos metodológicos que foram aplicados no desenvolvimento desta pesquisa. Abordou-se a caracterização do estudo, produção e análise dos dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva e exploratória. De acordo com Cervo e Bervian (57), ela “procura descobrir, com a previsão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e características, correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-los”. O aspecto descritivo, conforme Marion, Dias e Traldi (58), implica observação, registro e análise do objeto que está sendo estudado. Esse modelo foi escolhido por permitir descrever o fenômeno, mas também tem um caráter exploratório, ao buscar novos elementos que permitam elaborar uma proposta de gestão de riscos adaptada ao ILMD.

Quanto à abordagem, a pesquisa foi preponderantemente qualitativa, pois de acordo com Martins e Theóphilo (59), é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos”, a partir das análises da percepção dos sujeitos envolvidos.

Quanto à estratégia de pesquisa, o estudo foi bibliográfico e documental. De acordo com Martins e Theóphilo (59) a “busca sistemática por documentos relevantes são importantes em diversos planejamentos para a coleta de informações, dados e evidências”, e Marconi e Lakatos (60), alegam que “na pesquisa documental, a fonte de coleta de dados se restringe a documentos, na forma escrita ou não”. Adicionalmente, foi utilizada técnica de observação participante que possibilita um contato pessoal do pesquisador com o objeto de investigação. (61)

Quadro 64 - Proposta Metodológica

Proposta Metodológica	
Tipo de Pesquisa	Quanto aos objetivos: Descritiva e Exploratória; Quanto aos Procedimentos: Documental; Forma de Abordagem: Qualitativa
2. Período do Estudo	2015 – 2020
3. Área de Estudo	O Instituto Leônidas & Maria Deane (ILMD/Fiocruz Amazônia) é a unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz no Amazonas. Sediado em Manaus, cuja missão é contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações amazônicas e para o desenvolvimento científico e tecnológico regional e do País, integrando a pesquisa, a educação e ações de saúde pública.
4. População	Não tem
5. Acervo de Estudo	Serão selecionados os processos de contratos vigentes no período de 2015 a 2020 que continham em seu objeto a terceirização ou cessão de mão de obra. Nos processos houve análise nos documentos de planejamento da contratação, editais de licitação, pareceres da Procuradoria, documentos da licitação, documentos de habilitação do licitante vencedor, contratos, relatórios dos fiscais, mapas de risco, notificações à empresa prestadora, relatórios de auditoria e relatórios de finalização de contrato. Também serão realizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais, site oficial de divulgação das compras realizadas no âmbito federal e buscas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e SICAF.

Fonte: O autor, 2021.

3.2 PRODUÇÃO DE DADOS E PROCESSO DE ANÁLISE

Na primeira etapa, o planejamento, foi necessário identificar todos os contratos que o Instituto Leônidas e Maria Deane firmou no período entre 2015 e 2020, cujo objeto de contratação era cessão de mão de obra. Esse levantamento foi realizado por meio de consulta ao Portal de Compras Governamentais, *site* oficial de divulgação das compras realizadas no âmbito federal e relatórios internos.

Na fase de execução, em que foi realizada efetivamente da coleta de dados, primeiramente, foram relacionados 16 processos cujos contratos estiverem vigentes nos anos de 2015 a 2020.

O processo de coleta de dados foi facilitado pelo vínculo institucional do autor com o instituto, pois o pesquisador atua na área do Planejamento e tem relação direta com todas as áreas envolvidas no processo, mais especificamente à Seção de Compras e Contratos, bem como da facilidade de acesso aos fiscais de contratos e

chefias, a observação participante tornou-se um método adequado por meio do qual foi possível obter informações sobre diversas variáveis como respostas à estrutura, relações interpessoais e interdepartamentais da organização. Através de diálogos com colegas dessas áreas foi possível mensurar impactos e a forma de trabalho que é realizada para controle de eventos de risco.

Para alcançar o primeiro objetivo específico, que se refere à Identificar o fluxo do processo de contratação da mão de obra terceirizada no ILMD, elaborou-se um fluxograma, que é uma representação gráfica de todas as etapas do processo de trabalho. Dessa forma, o diagrama elaborado é uma forma de olhar o que acontece cotidianamente na operacionalização dos processos de contratação de mão de obra.

Pretendeu-se com o fluxograma demonstrar as relações estabelecidas entre os diversos setores e pontos críticos do processo com o intuito de compreender, identificar falhas e melhorar o processo e colaborar com a etapa de identificação de eventos de risco, visto que, o entendimento do fluxo e do contexto do processo é essencial para todas as demais etapas que foram pesquisadas.

O trabalho de elaboração do fluxograma do processo foi materializado através da análise processual e normativos, pois cada etapa deve observar legislações e Instruções normativas. Servidores da área da gestão foram consultados para esclarecer rotinas processuais no âmbito do Instituto. É fundamental que o processo de construção do fluxograma seja coletivo. Esses trabalhadores foram importantes por trazer mais memória e experiência acumulada para a composição do diagrama de fluxo.

Com o cumprimento desta etapa, o 1º objetivo específico foi alcançado e o resultado do fluxograma elaborado será o produto técnico a ser apresentado.

A ferramenta Bizagi Modeler foi utilizada para a construção do desenho do fluxograma. Foi utilizada a versão gratuita do software disponível através do site <https://www.bizagi.com/pt/plataforma/modeler> que possibilitou a criação de diagramas de fluxo de trabalho.

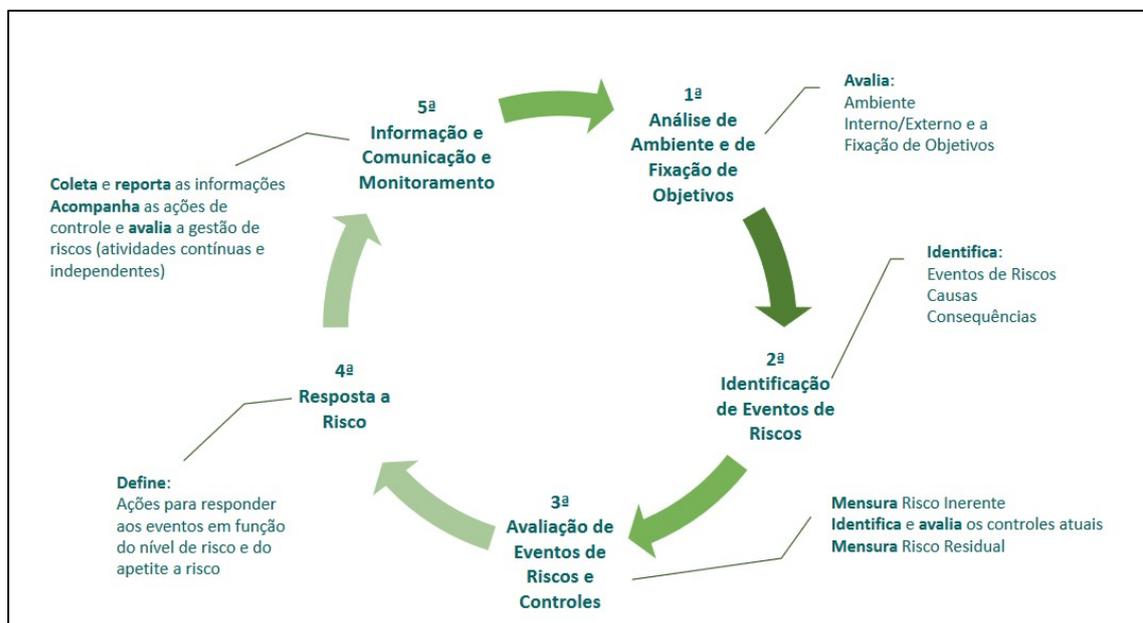
No segundo momento foram seguidas as etapas 1, 2 e 3 da Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão roteiro estabelecido pelos órgãos de controle para o gerenciamento de riscos em órgãos públicos:

1) Análise do Ambiente: Levantamento de informações para apoiar a identificação de eventos de risco.

2) Identificação de eventos de riscos: Identificar e registrar os eventos que comprometem o alcance do objetivo do processo. Com realização desta etapa cumpriu-se o 2º objetivo específico.

3) Avaliação dos eventos de riscos e seus controles: avaliar os riscos identificados na etapa anterior sob a perspectiva de probabilidade de acontecer e impacto causado no órgão. Realizada esta etapa, o 3º objetivo específico estará cumprido.

Figura 8 – Ciclo de gestão de risco



Fonte: Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Internos da Gestão (62)

O estudo limitou-se a documentar os fatos existentes, etapas 1, 2 e 3, no período pesquisado. As demais etapas da metodologia, etapas 4 e 5, dependem de ações e decisões alheias ao pesquisador.

Para a análise de ambiente foi realizada a busca da legislação correlatas ao tema, relatórios gerenciais e de orçamento, planejamento estratégico, regimento interno e relatórios de órgãos de fiscalização.

Adicionalmente, foi considerada a revisão prévia da literatura existente sobre os riscos relacionados à terceirização de mão de obra, mesmo em caso que a abordagem tenha sido conduzida em organizações privadas.

A identificação dos potenciais eventos de riscos nos contratos de terceirização

de mão de obra no ILMD, iniciou-se por meio da análise de 16 processos administrativos de terceirização de mão de obra, apontamentos de auditoria e notificações enviadas as empresas prestadoras de serviço, levantamentos históricos sobre a terceirização no ILMD e análise dos contratos terceirizados de 2015 a 2020.

O resultado desse processo foi a elaboração de uma Lista de Verificação que, conforme orienta a ISO 31010, são relações que contém perigos e falhas habitualmente elaborado segundo experiências práticas, resultado de avaliações anteriores ou falhas passadas, podem ser usados para detectar riscos e falhas ou para avaliar a eficácia dos controles utilizados. O uso de listas pode ocorrer em qualquer etapa do processo e como parte de outras técnicas no processo de avaliação de riscos, mostrando-se muito apropriada quando aplicada para a verificação de itens contemplados por outras técnicas.

Sequencialmente a lista de riscos foi elaborada a Matriz de impacto X probabilidade (figura 5), com resultado da multiplicação dos valores atribuídos para o impacto e probabilidade do risco os dados da criticidade eram revelados. Dessa forma foi categorizado os Riscos inerentes. Nível de risco inerente é o nível de risco antes de se considerar as medidas de resposta adotadas, controles internos, pela gestão para reduzir a probabilidade do evento ou seus impactos nos objetivos.

Figura 9 - Exemplo de Registro de Riscos com níveis inerentes calculados

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE		IMPACTO		NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 - Descrição do risco 1	Alta	8	Muito Alto	10	80 RE (Extremo)
Risco 2 - Descrição do risco 2	Média	5	Alto	8	40 RA (Alto)
Risco 3 - Descrição do risco 3	Baixa	2	Médio	5	10 RM (Médio)
Risco n - Descrição do risco n	Muito Baixa	1	Médio	5	5 RB (Baixo)

Fonte: Referencial básico de Gestão de Risco (42)

Em terceiro, para verificar e avaliar a existência de controles interno para os riscos considerados altos ou muito altos, utilizou-se a escala de eficácia preconizada pelos órgãos de controle.

Quadro 75 - Escala de avaliação de controles internos

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AValiação DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES	RISCO DE CONTROLE (RC)
Inexistente NC= 0% (0,0)	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Muito Alto 1,0
Fraco NC= 20% (0,2)	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Alto 0,8
Mediano NC= 40% (0,4)	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Médio 0,6
Satisfatório NC= 60% (0,6)	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixo 0,4
Forte NC= 80% (0,8)	Controles implementados podem ser considerados a "melhor prática", mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo 0,2

Fonte: Referencial básico de Gestão de riscos (42)

O Projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Amazonas - UEA em 20 de MAIO de 2022 e foi aprovado em 30 de SETEMBRO de 2022, com Número de Parecer 5.677.574 e Registro do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) no 62245822.1.0000.5016.

Quadro 8 - Retrata a da proposta metodológica vinculando os objetivos do estudo as fontes e técnicas para a coleta e análise dos resultados

Proposta Metodológica – Análise documental e bibliográfica		
Objetivo Geral:	Analisar a gestão de riscos envolvidos nos contratos de terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane	
Objetivos específicos:	Fonte:	Técnica:
Identificar o fluxo do processo de contratação da mão de obra terceirizada no ILMD	- Revisão da literatura - Levantamento documental	Fluxograma Observação participante
Identificar os potenciais riscos nos contratos de terceirização de mão de obra no ILMD;	- Revisão da literatura Levantamento documental: documentos de planejamento da contratação, editais de licitação, pareceres da Procuradoria, documentos da licitação, documentos de habilitação do licitante vencedor, contratos, relatórios dos fiscais, mapas de risco, notificações à empresa prestadora, relatórios de auditoria e relatórios de finalização de contrato SIAFI e SICAF	Observação participante Lista de Verificação de Matriz de Probabilidade e Impacto
Analisar os riscos nos contratos de terceirização de mão de obra.	- Revisão da literatura - Levantamento documental: documentos de planejamento da contratação, editais de licitação, pareceres da Procuradoria, notificações à empresa prestadora, relatórios de auditoria e relatórios de finalização de contrato.	Observação participante Matriz de Probabilidade e Impacto Escala de Avaliação dos Controles Internos

Fonte: O autor, 2022.

4 RESULTADOS

Os resultados aqui apresentados foram possíveis pela aplicação dos métodos propostos no estudo. A partir de pesquisas bibliográficas e documentais foram identificados os principais riscos associados ao processo de contratação de mão de obra terceirizada e a representatividade dos contratos no orçamento da Unidade.

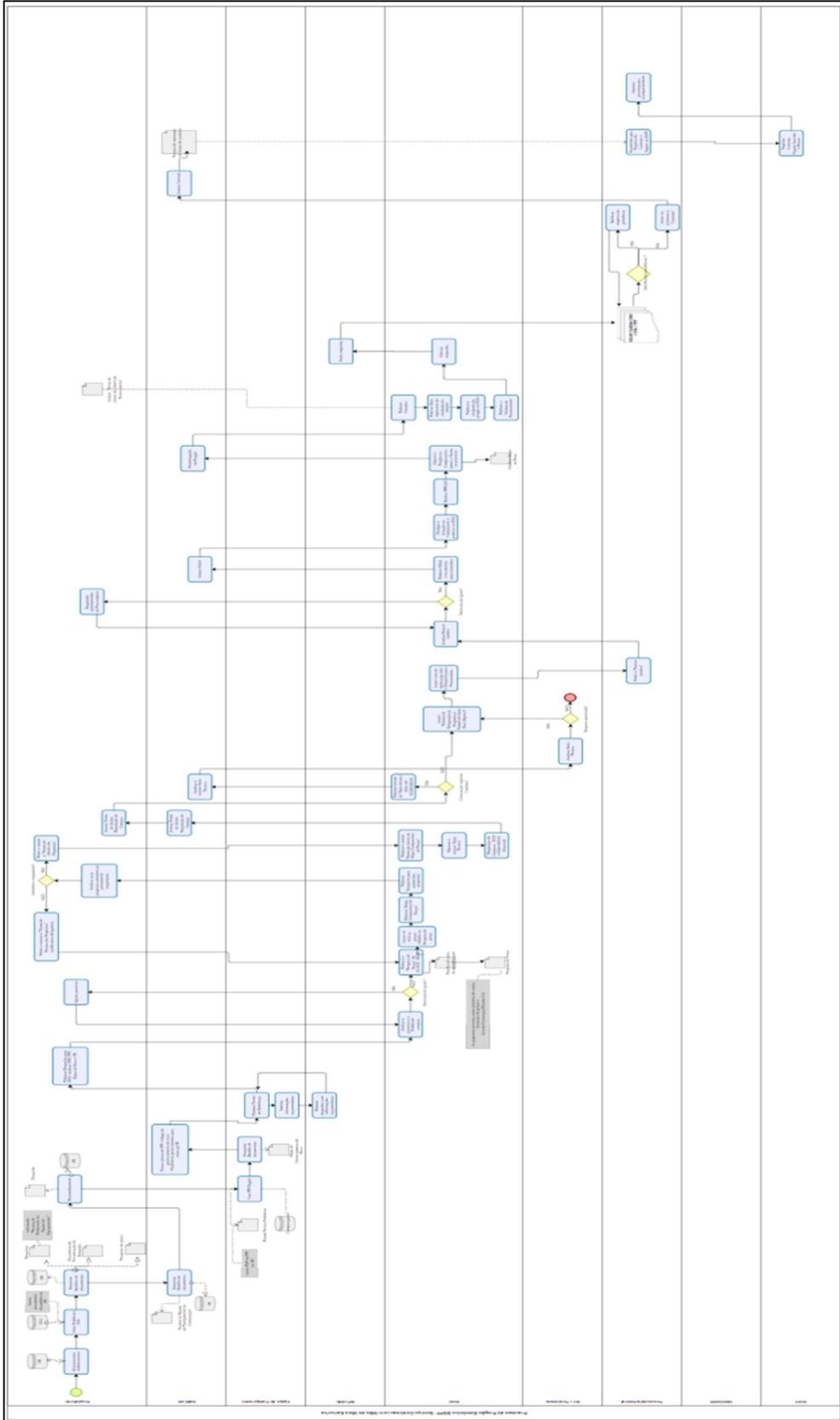
Com os riscos encontrados nos processos devidamente analisados, tornou-se possível aplicar as diversas técnicas de gestão de risco orientadas pelos órgãos de controle e assim demonstrar eventos de risco nos processos institucionais de contratação de mão de obra terceirizada. Observa-se que cada etapa realizada no estudo inclui procedimentos de gerenciamento de risco aplicáveis a mais de um tipo processo, pois permeia o processo de avaliação de riscos propostos no estudo bibliográfico.

Com base no levantamento comparativo das despesas com os contratos de terceirização de mão de obra e as despesas discricionárias durante o período do estudo, observou-se a grande representatividade dessa despesa no orçamento do Instituto tornando imprescindível um acompanhamento criterioso em todas as etapas do processo.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DO FLUXO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO ILM D

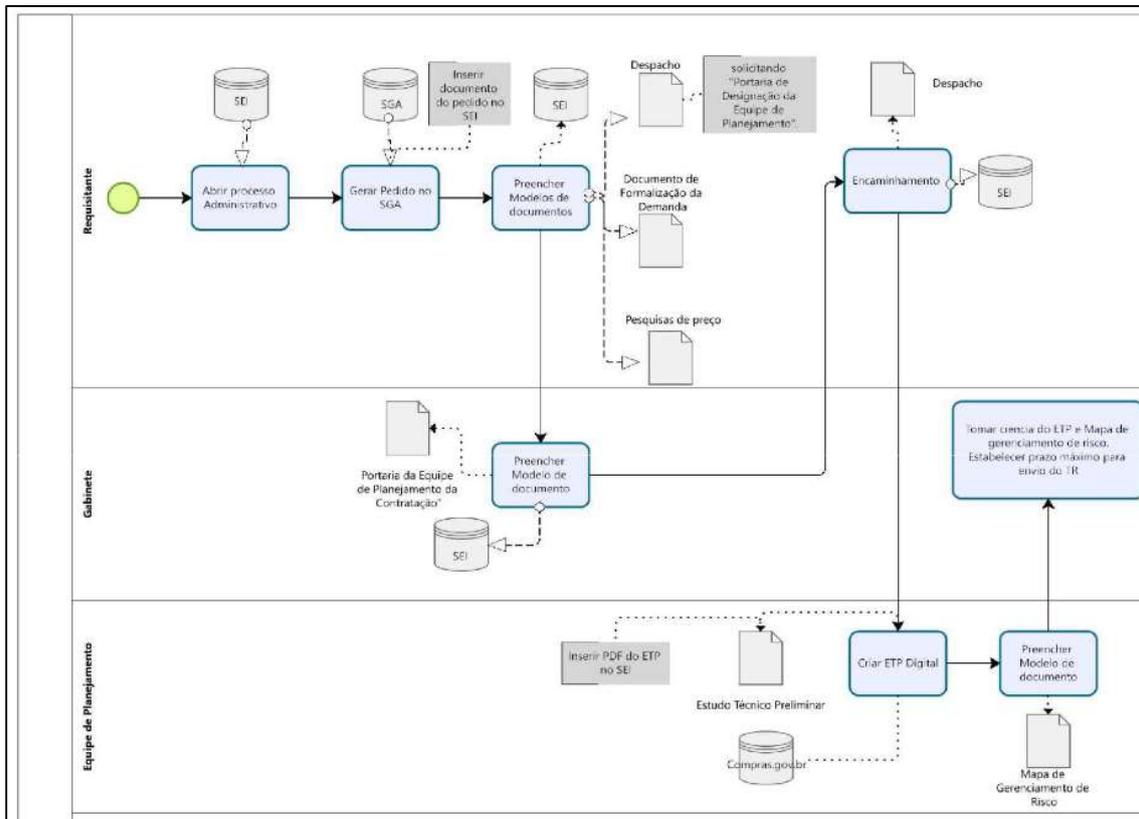
Para possibilitar a visualização do fluxo do processo de contratação de mão de obra terceirizada foi elaborado um fluxograma contendo as áreas envolvidas em linguagem gráfica utilizando Bizagi, *software* utilizado no mapeamento de processos. O fluxograma elaborado é um modelo ideal elaborado em conformidade com os normativos legais e adaptada as fases ao organograma do Instituto.

Figura 10 – Fluxograma



Fonte: O autor, 2022.

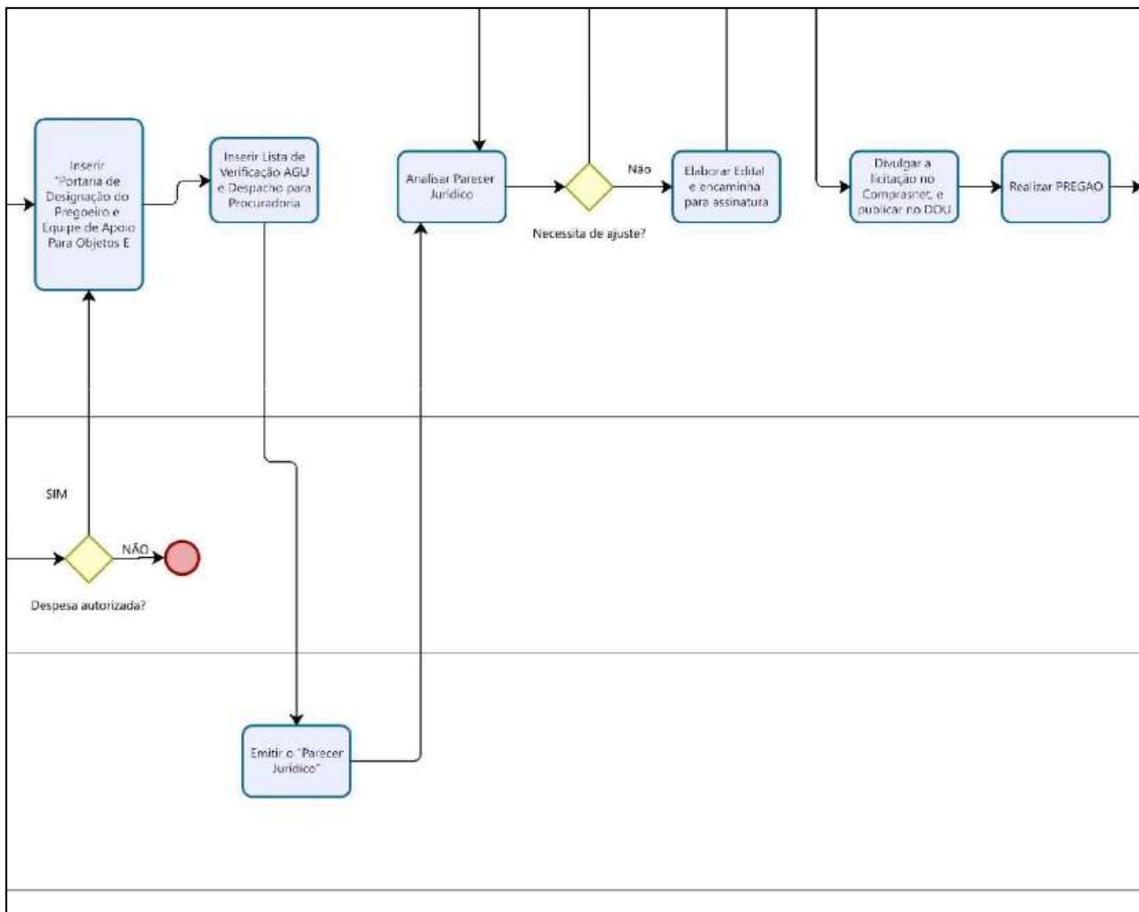
Figura 11 - Parte I: Fluxograma



Fonte: O autor, 2022.

O processo inicia-se com o setor requisitante que elabora os documentos preparatórios da fase de contratação. Seguindo para o ordenador de despesa autorizar a contratação e nomear a equipe de planejamento. Essa equipe muitas vezes, por número insuficiente de servidores, é composta somente pelos requisitantes. Não conseguindo alcançar uma pluralidade de conhecimentos e experiências.

Figura 13 - Parte III: Fluxograma

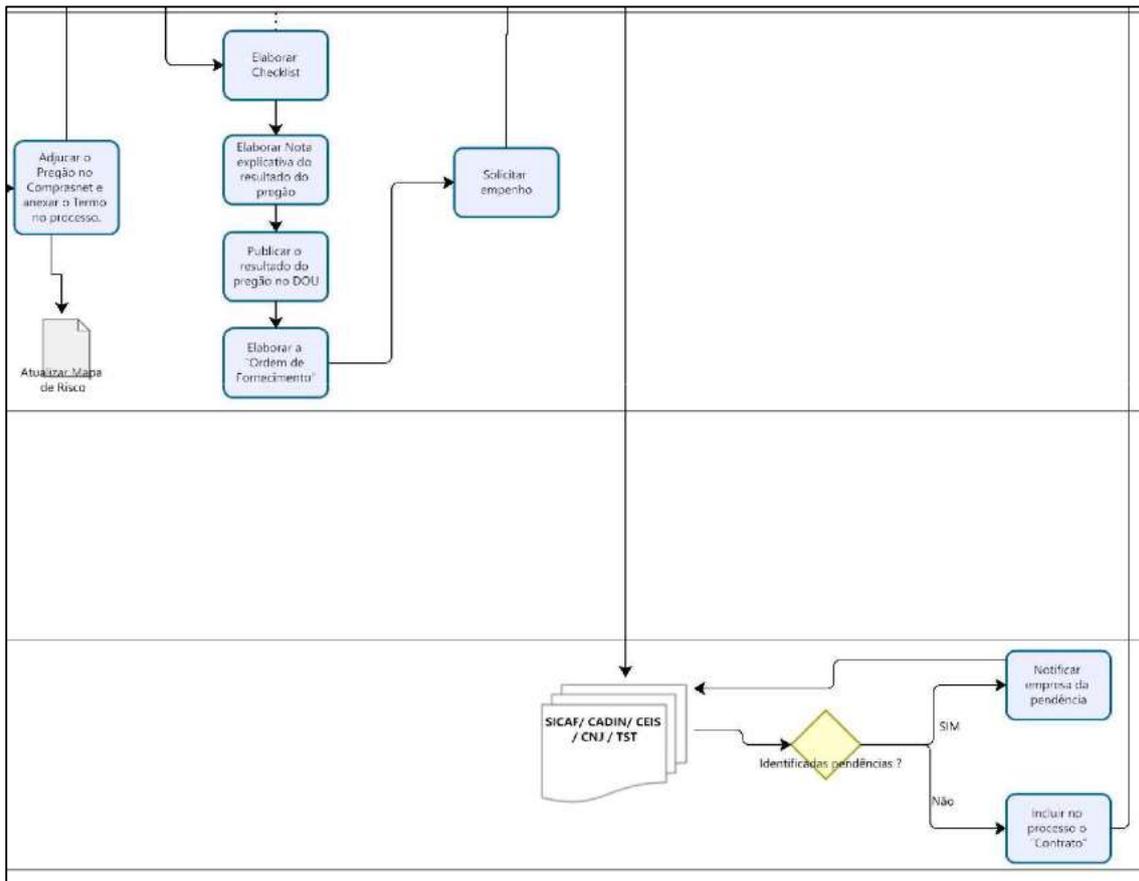


Fonte: O autor, 2022.

Nesta etapa ocorre a nomeação do Pregoeiro, servidor responsável pela condução da licitação, e o processo é encaminhado para análise jurídica da Procuradoria Federal.

Após Parecer favorável da Procuradoria e possíveis ajustes realizados, ocorre o procedimento de Licitação. Devido aos valores contratados a modalidade de licitação foi o Pregão Eletrônico.

Figura 14 - Parte IV: Fluxograma



Fonte: O autor, 2022.

Com a finalização do Pregão Eletrônico, inicia-se os procedimentos para assinatura do Contrato. Entre esses procedimentos estão a Publicação no Diário Oficial da União do resultado, emissão de nota de empenho, solicitação de documentação da empresa. Entre os documentos exigidos está a apresentação de garantias por parte da empresa para resguardar o contrato podendo ser Seguro garantia, Caução ou Fiança bancária.

Foram identificadas 9 áreas que o processo percorre até a finalização da contratação. As setas do fluxograma representam a movimentação de documentos e atividades no processo.

Para melhor entendimento e para que houvesse maior fidedignidade ao fluxograma, as pessoas envolvidas nos processos eram consultadas para esclarecerem alguns pontos duvidosos.

4.2 IDENTIFICAÇÃO DOS POTENCIAIS RISCOS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ILM D NO PERÍODO DE 2015 A 2020

Seguindo com a Metodologia proposta Figura 9, iniciou-se a Identificação de Eventos de Risco com a análise de 16 processos de contratação de mão de obra terceirizada, Relatório de Auditoria e Pareceres Jurídicos. O estudo prévio das legislações, o fluxograma elaborado e a leitura de bibliografias sobre o tema deram o suporte para uma análise mais qualificada e identificação dos eventos enumerados abaixo.

A partir da experiência do pesquisador e da consulta realizada aos diversos setores da gestão foi possível construir uma lista abrangente de eventos que podem atrasar, impedir, prejudicar ou evitar o desempenho dos objetivos institucionais.

Durante a observação participante, o pesquisador pôde realizar anotações, registrar suas impressões, observações e reflexões sobre os riscos observados. O papel ativo do pesquisador no ambiente estudado permitiu a obtenção de dados ricos e detalhados sobre o tema estudado, que não seria possível de serem obtidos através de outras técnicas de pesquisa. Além disso, permitiu que o pesquisador compreendesse melhor a perspectiva de todos os atores envolvidos no processo de contratação de mão de obra terceirizada.

As etapas realizadas pelo estudo (tem o potencial de contribuir na resolução de) problemas potenciais que possam ser identificados no futuro. As etapas são: (i) Identificação dos riscos; (ii) análise dos riscos; (iii) avaliação dos riscos. O estudo não contempla a fase de tratamento do risco e teve como objetivo fornecer informações para subsidiar a tomada de decisão organizacional. A execução da ação depende da decisão estratégica da organização e cabe ao gestor definir a ação e incluí-la no plano da instituição.

Quadro 96 - Lista de verificação

(continua)

Lista de verificação	
1. Quadro funcional de servidores insuficiente, causando sobreposição e acúmulo de funções e atribuições.	ObPart
2. Impropriedades nas planilhas de custos e formação de preços dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra;	Audit
3. Rescisão unilateral por descumprimento contratual;	Notifc
4. Ocorrências de vício/falha na licitação, fase de elaboração de valor de referência;	Audit
5. Ausência dos documentos comprovantes do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada;	Notifc
6. Ausência do relatório de fiscalização na finalização do contrato;	ObPart
7. Ausência ou deficiência na aplicação de IMR;	ObPart
8. Processo devolvido sem empenhar por suspensão da empresa no SICAF ou documentos vencidos;	Notifc
9. Publicações de instruções, orientações e acórdãos com entendimentos não pacificados, gerando divergência de interpretações;	ObPart
10. Não aplicação ou intempestividade na aplicação de sanções e penalidades devido impontualidade e qualidade insatisfatória dos serviços prestados	ObPart
11. Pendências referentes à seguro-garantia;	Notifc
12. Informações imprecisas, falta de informações, termo incompleto, quando comparado ao check list da IN 05/2017 ou modelo AGU	Audit
13. Atrasos nos pagamentos dos funcionários terceirizados pelas empresas prestadoras de serviços;	Notifc
14. Aceitação de proposta inexecuível devido provisionamento inadequado da composição dos custos;	ObPart
15. Inexecuibilidade de Proposta dos licitantes	Notifc
16. Atraso no recolhimento de retenções;	Notifc
17. Comunicação ineficaz e ineficiente entre contratante e contratada;	ObPart
18. Adaptação intempestiva às alterações normativas	ObPart
19. Ausência de abertura da conta vinculada para provisionamento de valores para o pagamento de verbas trabalhistas e rescisórias aos trabalhadores de empresa que presta serviços terceirizados;	Notifc
20. Ausência da Indicação e designação de fiscal de contrato;	Audit

Quadro 9 - Lista de verificação

(conclusão)

Lista de verificação	
21. Realização de despesas indevidas	Audit
22. Fragilidade na formalização do processo;	Audit
23. Ausência do termo de entrega de uniformes e materiais para os funcionários;	Audit
Legenda: ObPart: Riscos encontrados através da experiência do pesquisados ao analisar os processos utilizando o método Observação participante. Notifc: Riscos encontrados através do levantamento documental nos processos sendo eles: notificações, e-mails, ofícios e demais meios de comunicação com as empresas prestadoras de serviço. Audit: Riscos encontrados através de relatórios de auditorias internas e externas.	

Fonte: O autor, 2022.

Com a finalização do trabalho de levantamento que culminou em 23 riscos foi cumprido o 2º objetivo específico e iniciou-se os trabalhos de análise dos riscos afim de se cumprir o terceiro objetivo específico da pesquisa.

4.3 ANÁLISE DOS RISCOS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

4.3.1 Avaliação de risco inerente

Primeiramente foi elaborada a matriz de impacto x probabilidade sendo uma planilha de aplicação que realizava a multiplicação dos valores atribuídos para o impacto e probabilidade do risco afim de identificar os riscos inerentes (figura 5).

Risco inerente é o risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto. (63)

Como resultado do risco inerente temos que dos 23 riscos identificados 10 foram considerados altos, 12 riscos médios e 1 risco baixo. Ou seja, sem um controle que mitigue os eventos de risco a instituição fica muito exposta a eventos que possam prejudicar suas atividades.

Quadro 10 - Matriz de riscos do processo de contratação de serviços terceirizados

(continua)

RISCOS IDENTIFICADOS	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco Inerente (Prob x Impac)
1. Quadro funcional de servidores insuficiente, causando sobreposição e acúmulo de funções e atribuições.	8	8	64
2. Impropropriedades nas planilhas de custos e formação de preços dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra;	5	10	50
3. Rescisão unilateral por descumprimento contratual;	5	10	50
4. Ocorrências de vício/falha na licitação, fase de elaboração de valor de referência;	5	10	50
5. Ausência dos documentos comprovantes do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada;	5	8	40
6. Ausência do relatório de fiscalização na finalização do contrato;	5	8	40
7. Ausência ou deficiência na aplicação de IMR;	5	8	40
8. Processo devolvido sem empenhar por suspensão da empresa no SICAF ou documentos vencidos;	5	8	40
9. Publicações de instruções, orientações e acórdãos com entendimentos não pacificados, gerando divergência de interpretações;	5	8	40
10. Não aplicação ou intempestividade na aplicação de sanções e penalidades devido impontualidade e qualidade insatisfatória dos serviços prestados	5	8	40
11. Pendências referentes à seguro-garantia;	5	5	25
12. Informações imprecisas, falta de informações, termo incompleto, quando comparado ao check list da IN 05/2017 ou modelo AGU	5	5	25
13. Atrasos nos pagamentos dos funcionários terceirizados pelas empresas prestadoras de serviços;	2	10	20
14. Aceitação de proposta inexecutável devido provisionamento inadequado da composição dos custos;	2	10	20
15. Inexecutabilidade de Proposta dos licitantes	2	10	20

Quadro 10 - Matriz de riscos do processo de contratação de serviços terceirizados (conclusão)

RISCOS IDENTIFICADOS		Probabilidade	Impacto	Nível de Risco Inerente (Prob x Impac)
16.	Atraso no recolhimento de retenções;	2	8	16
17.	Comunicação ineficaz e ineficiente entre contratante e contratada;	2	8	16
18.	Adaptação intempestiva às alterações normativas	2	8	16
19.	Ausência de abertura da conta vinculada para provisionamento de valores para o pagamento de verbas trabalhistas e rescisórias aos trabalhadores de empresa que presta serviços terceirizados;	1	10	10
20.	Ausência da Indicação e designação de fiscal de contrato;	1	10	10
21.	Realização de despesas indevidas	1	10	10
22.	Fragilidade na formalização do processo;	1	10	10
23.	Ausência do termo de entrega de uniformes e materiais para os funcionários;	1	5	5
Probabilidade				
Impacto				
Muito Baixa (1)	Baixa (2)	Média (3)	Alta (4)	Muito Alta (5)
Muito Baixa (1)	Baixa (2)	Média (3)	Alta (4)	Muito Alta (5)

Fonte: O autor, 2022.

Quadro 11 - Escala de classificação de risco

Classificação	Faixa
Risco Baixo	0 – 9,99
Risco Médio	10 – 39,99
Risco Alto	40 - 79,99
Risco Muito Alto/ Estratégico	80-100

Fonte: Adaptado Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade e Metodologia de Gestão de Riscos . (7)

4.3.2 Identificação e avaliação dos controles internos existentes.

O controle interno são rotinas estabelecidas por meio de procedimentos realizados em todos os níveis da instituição nas diferentes etapas dos processos de Contratação que contribuem para garantir o cumprimento das diretrizes determinadas e mitigar riscos para o alcance dos objetivos.

Controles internos da gestão são conjuntos de regras, procedimentos,

diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (63)

Para avaliação dos controles internos existentes foram selecionados os 10 riscos classificados como alto ou muito alto na matriz de riscos elaborada no quadro 12.

Quadro 12 - Matriz de risco residual

(continua)

Riscos Altos ou muito Altos identificados	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco Inerente (Prob x Impac)	Avaliação dos Controles existentes	Nível de risco residual (Nível de risco inerente X Controles Internos)
Quadro funcional de servidores insuficiente, causando sobreposição e acúmulo de funções e atribuições.	8	8	64	1	64
Rescisão unilateral por descumprimento contratual;	5	10	50	1	50
Processo devolvido sem empenhar por suspensão da empresa no SICAF ou documentos vencidos;	5	8	40	1	40
Não aplicação ou intempestividade na aplicação de sanções e penalidades devido impontualidade e qualidade insatisfatória dos serviços prestados	5	8	40	1	40
Ausência do relatório de fiscalização na finalização do contrato;	5	8	40	0,8	32
Publicações de instruções, orientações e acórdãos com entendimentos não pacificados, gerando divergência de interpretações;	5	8	40	0,8	32

Quadro 12 - Matriz de risco residual

Riscos Altos ou muito Altos identificados	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco Inerente (Prob x Impac)	Avaliação dos Controles existentes	(conclusão)
					Nível de risco residual (Nível de risco inerente X Controles Internos)
Impropriedades nas planilhas de custos e formação de preços dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra;	5	10	50	0,6	30
Ocorrências de vício/falha na licitação, fase de elaboração de valor de referência;	5	10	50	0,4	20
Ausência ou deficiência na aplicação de IMR;	5	8	40	0,4	16
Ausência dos documentos comprovantes do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada;	5	8	40	0,4	16
NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)		RISCO DE CONTROLE (RC)			
Inexistente		Muito Alto 1,0			
Fraco		Alto 0,8			
Mediano		Médio 0,6			
Satisfatório		Baixo 0,4			

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

Na análise proposta, o valor final da multiplicação do nível de risco inerente e o coeficiente de avaliação dos controles internos corresponde ao nível de risco residual.

Como resultado da avaliação de risco residual 4 riscos permaneceram como riscos altos por ter controles inexistentes ou mal implementados. 6 riscos mudaram de categoria de risco alto para risco médio devido a existência de algum controle.

5 DISCURSSÃO

O estudo buscou aplicar os métodos mais utilizados e recomendados pelos órgãos de controle seguindo as três primeiras etapas recomendadas pelo Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão Figura 9.

Foi demonstrado no trabalho que a utilização de ferramentas de gerenciamento de riscos pode auxiliar na tomada de decisões e prevenir eventos que possam trazer prejuízos ao andamento das atividades do órgão, conforme narrado:

Compreender como práticas de gestão de riscos podem contribuir para a administração de problemas estruturais e complexos é um passo necessário para avançarmos em direção a uma lógica de accountability que faça sentido para a administração pública brasileira. (64)

O conhecimento do ambiente ao qual será gerenciado é o primeiro passo para a aplicação de ferramentas de gestão de risco. O TCU (2018c, p.19) em seu manual de gestão de riscos, relaciona os passos que devem ser seguidos para se estabelecer o contexto:

identificar quais objetivos ou resultados devem ser alcançados; identificar os processos de trabalho relevantes para o alcance dos objetivos/resultados; identificar as pessoas envolvidas nesses processos e especialistas na área; mapear os principais fatores internos e externos que podem afetar o alcance dos objetivos/resultados (pessoas, sistemas informatizados, estruturas organizacionais, legislação, recursos, stakeholders etc). (32)

Importa mencionar o que diz Brasil (2018e, p. 109-110) sobre o que é possível identificar em Auditorias quanto à identificação e análise dos riscos:

Se nos processos de identificação de riscos são envolvidas pessoas com conhecimento adequado, bem como os gestores das áreas. ii) Se são utilizadas técnicas e ferramentas adequadas aos objetivos e tipos de riscos. iii) Se o processo de identificação de riscos considera explicitamente a possibilidade de fraudes, burla de controles e outros atos impróprios, além dos riscos inerentes aos objetivos de desempenho, divulgação (transparência e prestação de contas) e de conformidade com leis e regulamentos. iv) Se o processo de identificação de riscos produz uma lista abrangente de riscos, incluindo causas, fontes e eventos que possam ter um impacto na consecução daqueles objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto. v) Se a seleção de iniciativas estratégicas, novos projetos e atividades também têm os riscos identificados e analisados, incorporando-se ao processo de gestão de riscos. vi) Se são analisados o impacto e a probabilidade dos riscos. (65)

A consulta realizada ao corpo de colaboradores do órgão que atuam diretamente com a condução dos processos de contratação foi de fundamental importância para o entendimento do complexo fluxo dos processos, entendimento das situações de risco e medidas que eram tomadas para contornar os problemas que ocorrem.

Os funcionários da linha de frente, que lidam diariamente com questões operacionais críticas, estão em melhores condições para reconhecer e comunicar riscos que podem surgir e essa responsabilidade é geralmente atribuída a todos os funcionários, cujo cumprimento exige canais de comunicação para cima e clara disposição para ouvir. (65)

Durante o desenvolvimento do trabalho ficou claro que o nível de maturidade da Instituição para a gestão de risco é inicial, pois, a gestão de risco é tratada informalmente e poucos colaboradores tiveram algum treinamento sobre o tema.

Treinamentos que aliam elementos teóricos com questões práticas do dia a dia do órgão ou entidade são necessários para orientar os funcionários sobre qual caminho seguir diante de situações sensíveis. O objetivo desse tipo de treinamento é demonstrar que situações conflitantes são inevitáveis em qualquer atividade, e que existem maneiras de se aprender a lidar com elas sem infringir os padrões éticos e legais. (64)

Como forma de melhor entendimento do ambiente da gestão de contratos, optou-se pela elaboração do fluxograma do processo. O processo mapeado demonstrou o nível operacional, onde descreveu o passo a passo para o alcance do resultado, do tipo prescritivo que é utilizado para otimização de processos.

A modelagem de Processos é um conjunto de atividades em ordem cronológica que demonstram as relações entre processos, pessoas e informações. A Modelagem de Processos permite melhorar os processos, reduzindo custos e falhas de processamento, aumentando assim os resultados deste processo, eliminando tarefas e simplificando suas atividades. É consenso entre diversos autores que a modelagem de Processos é a forma mais eficaz de melhorar os processos. Um desenho gráfico demonstrando como as atividades estão vinculadas. Este mapeamento provê uma visão geral do processo em que melhorias significantes podem ser identificadas, documentadas, analisadas e desenvolvidas. (65)

Existem várias maneiras de representar graficamente o processo como por exemplo mapas, fluxogramas ou diagramas. Para este trabalho a técnica de modelagem do fluxograma foi escolhida por ser considerada uma notação mais simplificada, usando símbolos como setas, losangos, paralelogramos, dentre outros,

para figurar um processo. (67)

Segundo Pradella et al.(68), como os processos não são totalmente visíveis nas organizações seu mapeamento funciona como um instrumento onde é possível analisar de forma crítica cada procedimento, tornando-o melhor e otimizado. Mapear um processo indica que os fatores que afetam sua realização podem ser vistos com mais clareza ao simbolizar graficamente esse processo.

O mapeamento, desenho ou modelagem de processos é uma técnica utilizada para descrever, analisar e redesenhar todos os processos. Seu propósito é que esses processos sejam compreendidos por todas as partes interessadas, possibilitando uma análise crítica dos pontos de incremento das melhorias aplicáveis. (67)

Foi possível, a partir daí, entender com clareza os estágios que compõem o processo de contratação de mão de obra, bem como sua complexidade, fator que pode prejudicar a eficiência do controle.

A análise do fluxograma evidenciou os pontos críticos, que podem ser aperfeiçoados através do estabelecimento de procedimentos operacionais padrões (POP) e atualização do mapa de risco a cada etapa do processo.

Durante o trabalho de construção do fluxograma, verificou-se no início, a falta de padronização dos documentos para a formalização da abertura do processo de contratação. A falta de um POP (Procedimento operacional padrão) deixa margem para que cada processo seja instruído de forma diferente. Dificultando o início da elaboração do fluxo.

No decorrer do trabalho de construção do Fluxograma, foi revelando um processo mais padronizado e com etapas bem definidas. A falta de atualização do Mapa de Risco em cada etapa do processo fragiliza a etapa seguinte e se perde o registro dos fatos que poderiam auxiliar nas próximas contratações.

Os processos analisados do período proposto ainda eram celebrados pelo meio físico tendo o fluxo entre os setores mais demorados e sendo necessário um grande volume de papel. Com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações - SEI Fiocruz, a partir de 2021, o fluxo de processos ganhou mais agilidade, maior produtividade, transparência e segurança no trâmite administrativo.

Para a identificação de potenciais riscos e análise dos riscos utilizou-se ferramentas de avaliação de riscos que permitem o entendimento do risco encontrado apresentando informações relevantes que irão auxiliar na tomada de decisões e no

tratamento dos riscos.

Para identificação dos riscos foi utilizada a Ferramenta de Lista de Verificação que, conforme quadro 13, é fortemente aplicável para esse propósito.

Quadro 13 – Ferramentas utilizadas para o processo de avaliação de riscos

Ferramentas e Técnicas	Processo de avaliação de riscos				
	Identificação de riscos	Análise de riscos			Avaliação de riscos
		Consequência	Probabilidade	Nível de riscos	
Brainstorming	FA	NA	NA	NA	NA
Entrevistas estruturadas ou semiestruturadas	FA	NA	NA	NA	NA
Delphi	FA	NA	NA	NA	NA
Listas de verificação	FA	NA	NA	NA	NA
Análise preliminar de perigos (APP)	FA	NA	NA	NA	NA
Estudo de perigos e operabilidade	FA	FA	A	A	A
Análise de perigos e pontos críticos de controle (APPCC)	FA	FA	NA	NA	FA
Técnica estruturada “E se”(SWIFT)	FA	FA	FA	FA	FA
Análise de cenários	FA	FA	A	A	A
Análise de causa e consequência	A	FA	FA	A	A
Árvore de decisões	NA	FA	FA	A	A
Matriz de probabilidade/consequência	FA	FA	FA	FA	A
Análise de custo/benefício	A	FA	A	A	A
Análise de decisão por multicritérios (MCDA)	A	FA	A	FA	A

FA- Fortemente aplicável, **NA-** Não aplicável, **A-** Aplicável

Fonte: Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos (69)

Os riscos foram identificados por meio de busca sistemática na literatura, legislação e revisão dos documentos institucionais. Em seguida, foram analisadas as falhas apontadas em 4 processos de contratação de mão de obra na Auditoria Interna do ano de 2019. Uma vez verificados os principais riscos, procedeu-se a uma

estratificação para suprimir as ocorrências repetidas e chegou-se a uma lista única de 23 (vinte e três) eventos de risco.

A identificação de riscos pode basear-se em dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, assim como em necessidades das partes interessadas. (70)

O fato do pesquisador ser servidor do quadro administrativo do Instituto também contribuiu não somente com a busca desses eventos de risco, mas também com a avaliação dos riscos da instituição pois, por meio da observação participante, ele pode reconhecer e distinguir com mais facilidade as ocorrências vivenciadas na instituição.

Por fim, no momento de consulta aos servidores do Instituto envolvidos com a condução dos processos de contratos, foi possibilitada a discussão dos dados para reflexão e validação dos riscos levantados.

Durante o período de análise dos contratos, o pesquisador acompanhou diversos eventos de risco nos contratos que poderiam ter causado grande impacto na instituição. Eventos como impropriedade na formação de preços e rescisão unilateral de contratos causaram grande instabilidade e risco de paralisação de serviços comprometendo dessa forma o andamento das atividades do órgão.

O Quadro insuficiente de servidores é outro evento apontado como de maior risco, visto que há sobreposição de funções e muitos contratos serem fiscalizados por poucos servidores. Dificultando uma análise mais criteriosa e eficiente do andamento dos serviços contratados. Dessa forma, aumentando a possibilidade e dificultando a identificação prévia de eventos de riscos que possam comprometer o processo.

Com a identificação dos incidentes de risco foi possível a elaboração de uma Lista de Verificação e cumprir integralmente o segundo objetivo específico da investigação bem como a primeira fase do processo de gestão de riscos, que visa identificar a ocorrência de eventos de risco nos contratos de terceirização de mão de obra do Instituto Leônidas e Maria Deane.

A Lista de Verificação é uma ferramenta fortemente aplicável na identificação de riscos e perigos ou avaliação de eficácia de controles, podendo ser aplicada em qualquer estágio do ciclo de vida de um produto, em processos ou sistemas (ISO 31010, 2009). Um dos pontos fortes desta ferramenta é a utilização por não especialistas, bem como quando bem elaboradas, combinam uma ampla gama de conhecimento e facilidade de aplicação. (71)

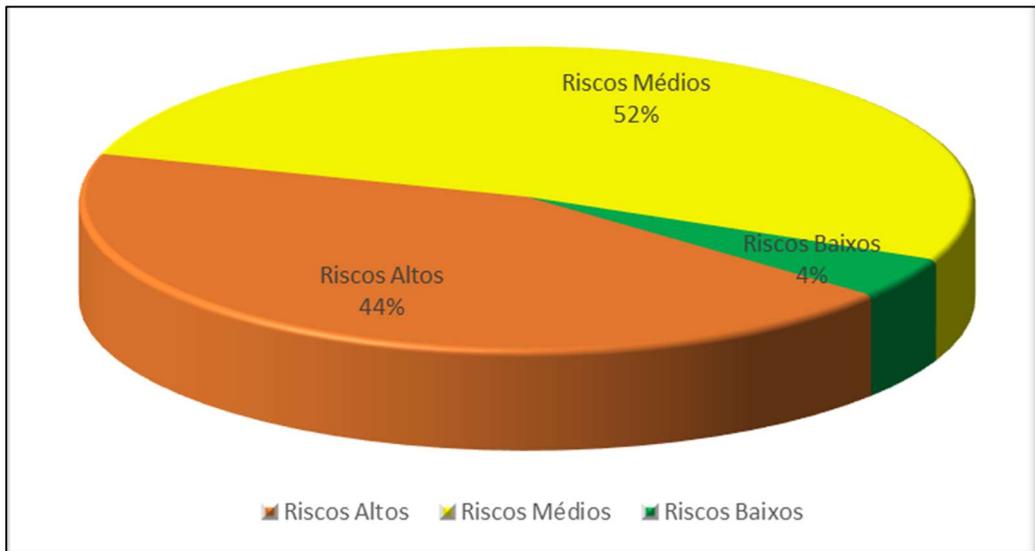
De acordo com a ISO 31000, a análise de risco é o processo de entender a natureza do risco e determinar o nível de risco. Isso fornece um alicerce para avaliação de riscos e decisões de gerenciamento de riscos.

Com a elaboração da Lista de Verificação foi possível iniciar a análise os riscos inerentes. Porque o risco é uma função de probabilidade e impacto. O grau de risco é expresso pela combinação da probabilidade de um evento ocorrer e as consequências se o evento realmente ocorrer em termos do tamanho do impacto nas metas. (7)

A escolha da Ferramenta Matriz de Probabilidade e Consequência se deve ao fato de ser fortemente aplicável para a análise riscos, conforme demonstra o quadro 12.

A matriz de Impacto e Probabilidade, figura 5, realiza uma avaliação bidimensional e é usada para identificar as regiões prioritárias, que são coloridas na ordem das combinações do tipo semáforo, risco muito alto (pontuação de risco 80-100 pontos) em vermelho, risco Alto (pontuação de risco 40-79,99 pontos) em amarelo escuro, riscos de média prioridade (pontuação de risco de 10 a 39,00 pontos) em amarelo e verde para riscos de baixa prioridade (pontuação de risco de até 9,99 pontos). Além disso, a tabela de riscos permite uma identificação clara e ordenada dos riscos. (72)

Figura 15 - Gráfico: Representatividade Risco Inerente



Fonte: O autor, 2023.

O Resultado da aplicação da ferramenta de Matriz de Probabilidade x Consequência são 23 riscos inerentes, sendo 44% riscos altos, 52% riscos médios e 4% riscos baixos.

A literatura atual não oferece uma escala de níveis de exposição para que seja realizada uma avaliação mais aprofundada dos resultados obtidos. Dessa forma resta ao gestor priorizar os controles de forma a minimizar os eventos.

Outra limitação da Matriz de Risco, o gestor se depara com o problema da incerteza epistêmica, pois o instrumento realiza uma análise qualitativa, em que o gestor não possui informações sobre determinados critérios, e por isso deve estimar valores, o que pode prejudicar o processamento dos riscos.

A análise de risco só é concluída quando também são avaliadas as ações que a administração adota para contê-los, encontrando assim o nível de risco residual. O risco que ainda permanece após considerar o efeito adotado pela administração para reduzir a probabilidade e os impactos dos riscos.

A avaliação das respostas a riscos e atividades de controle correspondentes – ou simplesmente controles – é parte integrante da análise de riscos. Os controles incluem qualquer processo, política, dispositivo, prática ou outras ações e medidas que a gestão adota com o objetivo de modificar o nível de risco. (37)

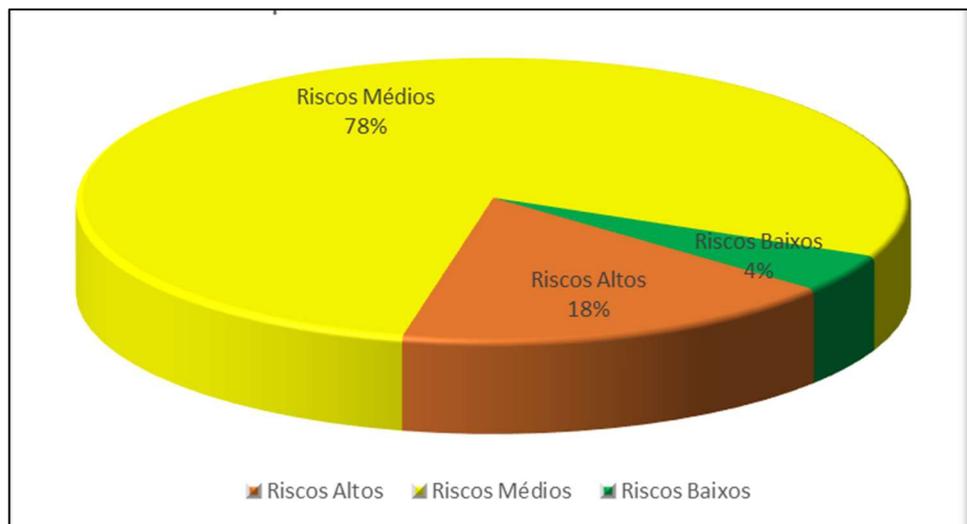
Quanto maior o controle mais fácil é detectar, prevenir ou mitigar um evento de risco. No entanto, é relevante entender a eficácia dos controles existentes e não

apenas avaliar o número de ações tomadas para controlar o risco. Sendo assim, para medir o índice de controle foi consultado, além dos documentos em processos, o grupo de servidores envolvidos no fluxo da contratação.

Para entender as atividades de controle existentes para os riscos considerados neste estudo, o pesquisador optou por delimitar os eventos de riscos inerentes classificados como “Risco alto”, destacados em amarelo escuro na matriz, ilustrada no quadro 11.

Com as informações obtidas no quadro (nível residual) foi possível constatar que 6 processos mudaram de nível alto para nível médio devido aos controles interno avaliados.

Figura 16 - Gráfico: Representatividade Risco Residual



Fonte: O autor, 2023.

Com a elaboração da matriz de risco e avaliação dos controles internos, foi cumprido o terceiro objetivo específico do trabalho

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da gestão de riscos no setor público é apoiar os gestores na tomada de decisões estratégicas que levem ao alcance dos objetivos institucionais e à prestação de melhores serviços ao público. Dessa forma, esse estudo teve como principal objetivo analisar os riscos envolvidos nos contratos de terceirização de mão de obra.

Perante a necessidade de entender os aspectos relacionados à terceirização de mão de obra, examinou-se nesta pesquisa o percurso desta prática, assim como os regulamentos ao longo dos anos.

O estudo não pretendeu examinar as disfunções dos contratos de terceirização, como o impacto nas relações de trabalho ou a precarização do modo de contratação. O foco foi identificar e analisar riscos associados aos contratos de terceirização que podem de alguma forma afetar negativamente a organização.

A experiência dos servidores envolvidos na área da gestão para a condução dos contratos de terceirização foi decisiva para que diversos riscos identificados não se agravassem e prejudicasse o andamento das atividades.

A partir dos resultados deste trabalho o ILMD poderá:

- a) Avaliar a gravidade e a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados e novos riscos, permitindo que a Instituição tenha uma visão mais clara do ambiente e possa priorizar ações para mitigar esses riscos.
- b) Com base nas informações sobre os riscos envolvidos na terceirização de mão de obra, poderá selecionar fornecedores que apresentem um menor risco de problemas trabalhistas, financeiros ou de qualidade.
- c) (Elaborar) contratos que contemplem cláusulas específicas para minimizar os riscos identificados, como prazos de pagamento, penalidades em caso de descumprimento do contrato, responsabilidade pelos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados, entre outras.
- d) Definir um plano de monitoramento e controle dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, a fim de garantir a conformidade com os termos do contrato e minimizar os riscos identificados.
- e) Tomar decisão sobre a terceirização de mão de obra, avaliando de forma mais objetiva os riscos e benefícios envolvidos nessa estratégia.

Em suma, com os resultados do trabalho apresentados, conclui-se que as hipóteses levantadas foram confirmadas visto que as ferramentas utilizadas dão uma base confiável para uma tomada de decisão mais eficiente para o gestor e dessa forma minimizando a possibilidade da ocorrência de riscos que possam afetar negativamente os objetivos institucionais.

Com o estudo do tema, também se concluiu que o ILMD ainda é incipiente na governança dos contratos de terceirização de mão de obra, em particular à gestão e redução de riscos. Isso porque os resultados da pesquisa mostraram que o ILMD ainda está tentando introduzir essas práticas no cotidiano. Em segundo lugar, porque a pesquisa revela que ações orientadas a gerenciar riscos e encontrar melhores práticas de governança dos contratos da Instituição, a maioria está motivada a seguir recomendações legais e de órgãos reguladores.

Em termos acadêmicos, este trabalho retratou um assunto debatido na administração pública que, por sua relevância, merece discussão acadêmica permanente, colaborando com essas discussões e contribuindo para preencher possíveis lacunas.

Por fim admite-se as limitações associadas a este estudo. Inicialmente, o estudo foi realizado em um contexto de normas legais que deixarão de existir a partir de 02 de abril de 2023, data que inicia a obrigatoriedade da utilização da Lei 14.133/2021, Nova Lei de Licitações. E há limitações relacionadas às diretrizes e métodos aplicados, por serem dependentes de entendimento subjetivos.

A partir das limitações apontadas, sugere-se que seja realizada um trabalho para atualização do fluxograma de acordo com a Nova Lei de Licitações e seja discutido formas de tratamento dos riscos encontrados. Nesse tratamento deve conter a identificação das causas e consequências, medidas de resposta, avaliação de viabilidade da implementação e, por fim, a elaboração de um Plano de Implementação.

A contribuição prática deste estudo é evidente considerando que três ferramentas de gestão de risco foram aplicadas no processo de contratação de mão de obra terceirizada, favorecendo o processo de mudança e o aprendizado durante a pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa despertou um novo olhar dos servidores na condução dos processos. Antecipando ações com o objetivo de minimizar ou

eliminar eventos adversos que representam potencial para causar prejuízo.

O fluxograma do processo de contratação de mão de obra foi o produto gerado durante a pesquisa que será para uso da gestão e para dar continuidade ao processo de gestão de risco e que pode ser estendido, com as devidas adaptações, aos demais processos de contratação.

Por fim, conclui-se que a prática da gestão de riscos é uma poderosa ferramenta gerencial que deve ser empregada em todos os processos da gestão, em especial nos processos de contratação de mão de obra, estabelecendo uma base confiável para tomada de decisões e melhoria da governança, dessa forma, aperfeiçoando a aplicação de recursos públicos e aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais.

REFERÊNCIAS

1. Silva VMR, Ribeiro WCT. Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjugado á gestão. 1. s.l. : Revista Digital de Direito Administrativo, 2017. p. 169. Vol. 4.
2. Silveira, AD. Gestão de riscos da terceirização. 2ª. Porto Alegre : Badejo Editorial, 2017.
3. Perdicaris PR. Contratualização de resultados e desempenho no setor público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo. s.l. : Dissertação. Fundação Getulio Vargas (FGVEAESP), 2012.
4. Freitas CAS. Gestão de Riscos: possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior. s.l. : Revista TCU, 2002. Vol. 33.
5. Ávila MDG. Gestão de riscos no setor público. 2014. p. 198. Vol. 2.
6. Gomes FA, Lima G, Marques F, Canossa J, Castro MC, Oliveira W. A FIOCRUZ e o Futuro do SUS e da Democracia. [trad.] Relatório Final - VIII Congresso Interno Fiocruz. 2018. p. 69. Vol. VIII.
7. Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília, DF : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018c.
8. Heracleous L, Lan LL. Revista Gestão & Tecnologia . [Online] 2012. [Citado em: 10 de Outubro de 2022.]
<http://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1310/1180>.
9. Bianchi M, Nascimento AM. A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. São Leopoldo : Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2005. Vol. IX Congresso Internacional de Custos.
10. Bedicks HB. Governança corporativa e dispersão de capital: múltiplos casos no Brasil. 1ª. s.l. : Saint Paul Editora, 2009. p. 202.
11. Hendriksen ES, Breda MF. Teoria da contabilidade. 1ª . São Paulo : Atlas, 1999. p. 552.

12. Nossa V, Kassai S, Kassai JR. A teoria do agenciamento e a contabilidade. Florianópolis : enanPad, 2000. p. 24.
13. Eisenhardt KM. Agency theory: an assessment and review. s.l. : Academy of Management Review, 1989. Vol. 1.
14. Oliveira M. Conflito de agência. Governança Corporativa. [Online] 23 de Abril de 2007. [Citado em: 09 de outubro de 2021.] <http://governancacorporativa.blogspot.com/2007/04/conflito-de-agncia.html>.
15. Jessop B. The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance.. s.l. : Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999, p. 21.
16. Martins VA, Junior JJ, Encis E, LF. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. 1, São Paulo : Revista Governança Corporativa, junho de 2018, Vol. 5, p. 30.
17. Peres U. Custos de transação e estrutura de governança no setor. s.l. : Revista Brasileira de Gestão de Negócios, 2007, Revista Brasileira de Gestão de Negócios, Vol. 9, pp. 15-30.
18. Matias PJ. Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5. São Paulo : Atlas, 2018.
19. Matias PJ. A. governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. s.l. : Administração Pública e Gestão Social, 2010, pp. 109-134.
20. Kissler L, Heidemann FG. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade Revista de Administração Pública. s.l. : Revista de Administração Pública, 2006.
21. Fontes FJR. Governança organizacional aplicada ao setor público. s.l. : CLAD, 2003.
22. Chagas JF. Governança corporativa: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações. Fortaleza : s.n., 2017.

23. Barros C. Impacto da auditoria de governança na administração pública federal brasileira: o caso do acórdão/TCU 1.603/2008. Natal : Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014. p. 169.
24. Brasil.Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Distrito Federal : s.n., 2014.
- 25 Bank W. Governance and management. In Independent Evaluation Group, Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards. Washington : DC: Author, 2007. pp. 71-82.
26. Pisa BJ. Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado (Dissertação de Mestrado). Curitiba : Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.
27. Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas outros entes jurisdicionados ao TCU/ Tribunal de Contas da União. 3ª. Distrito Federal : Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.
28. Brasil. Tribunal de Contas da União Referencia Básico de Governança Organização Pública. 3ª. Brasília : SecexAdministração, 2020. p. 242.
29. Steinber RM, Everson MEA, Artens FJ, Nottingham LE. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada/COSO. s.l. : Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Conselho Consultivo COSO & PricewaterhouseCoopers LLP., 2007.
30. Hubbard DW. Failure of Risk Managment. s.l. : Elsevier, 2009.
31. Fraser J, Simkins BJ. Enterprise Risk Managment. s.l. : John Wiley & Sons, 2010.
32. Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União. s.l. : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018c.

33. Martin NC, Santos LR, Dias FJM. Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. [Online] 22 de 07 de 2004. [Citado em: 2022 de novembro de 02.] <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34115/36847>.
34. Dal Vesco DG, Fernandes FC, Roncon A. Controles de gestão atrelados ao gerenciamento de risco: uma análise das produções científicas brasileiras sob a perspectiva das redes sociais. s.l. : REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales, 2014. pp. 163-185. Vol. 2.
35. MELO FB, JAM, SANTOS, NASCIMENTO, LP. Metodologia de Gestão de Risco. Brasília : Ministerio da Transparencia e Controladoria-Geral da União, 2018.
36. Cooper T. Exploring strategic risk in communities: evidence from a Canadian province. s.l. : Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy, 2012. 35.
37. GUIA ABNT ISO. Gestão de riscos - Principios e diretrizes. s.l. : Associação Brasileira de Normas Técnicas, 31:2009. p. 24.
38. Chapman C, Ward S. Project Risk Management: Process, Techniques and Insights. s.l. : Inglaterra: John Wiley & Sons, 2003.
39. Hill S, Dinsdale, G. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Brasília: ENAP : Tradução: Luís Marcos de Vasconcelos., 2003.
40. Scandizzo S. Risk Mapping and Key Risk Indicators in Operational Risk. s.l. : Management. Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, 2005. pp. 231-256. Vol. 2.
41. Domokos L., et al. Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing. s.l. : Public Finance Quarterly, 2015. pp. 7-28. Vol. 1. 40.
42. Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencia básico de Gestão de Riscos. Brasília : Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.
43. Vieira AP. Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática. Belo Horizonte : s.n., 2006.

44. Bednarki CT. Terceirização no serviço público: estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul : Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.
45. Queiroz CARS. Manual de Terceirização: Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores. São Paulo: STS Publicações e Serviços Ltda, 1998.
46. Martins SP. A terceirização e o Direito do Trabalho. São Paulo : Malheiros, 2003.
47. Frez GM, Mello VM. Terceirização no Brasil. s.l. : South American Development Society Journal, 2016. pp. 78-101. Vol. 2.
48. Giosa LA. Terceirização: uma abordagem estratégica. São Paulo : Pioneira, 1997.
49. Maeda P. Terceirização no Brasil: histórico e perspectivas. Campinas : Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, 2016. pp. 127-150.
50. Brasil. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Brasília, DF : Presidente da República, 1970.
51. Brasi. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF : Presidente da República, 1993.
52. Brasil. Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997. Brasília, DF : Presidencia da República, 1997.
53. Rocha RO. Teoria da agência e terceirização: uma proposta de modelo teórico para contratação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. s.l. : Revista Gestão & tecnologia, 2019. pp. 201-224.
54. Olher BS. Terceirização das atividades de apoio em instituições federais de ensino da zona da mata de Minas Gerais. Minas Gerais : Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa, 2013.

55. Rodrigues V. Políticas Sociais e Exclusão em Portugal. Lisboa, Portugal : Sociologia ,Problemas e Práticas., 2009.
56. Tadeu JC, Guimaraes EHR. O Desafio dos Gestores na Superação dos Riscos Inerentes à Gestão da Terceirização: Estudo de Caso em uma Instituição Federal de Ensino. s.l. : REUNIR, 2017. pp. 49-64. Vol. 1.
57. Cervo A. Bervian PA. Metodologia científica. 4ª. São Paulo : Makron Books, 1996. p. 49. 56.
58. Marion JC, Dias R, Traldi MC. Monografia para os cursos de Administração. São Paulo : Contabilidade e Economia, 2002.
59. Martins GA, Theóphilo CR. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo : Atlas, 2007. 58.
60. Marconi MA, Lakatos EM. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2002. 36.
61. Serva M, Jaime JP. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. s.l. : Revista de Administração de Empresas, 1995. pp. 64-79. Vol. 3.
62. Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Interno da Gestão. Brasília: s.n., 2017.
63. Brasil. Instrução normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Brasília, DF: Presidência da República/controladoria-geral da união, 2016.
64. Junior VHK. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability? Santa Catarina : Revista de Contabilidade e Organizações, 2020.
65. Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Brasília : Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018e.
66. Oliveira SL. Tratado de metodologia científica. São Paulo : Pioneira Thomson Learning, 2001.

67. Junior PJ, Scucuglia R. Mapeamento e Gestão por Processos - BPM (Business Process Management). São Paulo: M. Books, 2011.

68. Pradella S, FURTADO JC, Kipper LM. Gestão de processos da teoria à prática – Aplicando a Metodologia de Simulação para a Otimização do Redesenho de processos. São Paulo : Atlas, 2012.

69. Guia ABNT NBR IEC 31010 de 08/2021, Gestão de Risco - Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Brasil : Norma Brasileira, 2021. 67.

70. Vieira JM, Tavares R, Barreto S. Governança, Gestão de Riscos e Integridade. Brasília : ENAP, 2019.

71. Oliveira LAA,. Gestão de riscos em montadoras de veículos por meio da interação de ferramentas da iso 31010 com o pfmea. Rio de Janeiro : Universidade Federal Fluminense, 2020. 68.

72. Napolitano MR, Ferreira RP, Sassi RJ. Sistema de inferência fuzzy na elaboração de matrizes de risco para a análise qualitativa em projetos. Rio de Janeiro : Abepro, 2017.