

A decisão do gestor público, baseada em controles internos, é eficiente? – gestão de risco como política pública

RESUMO

Estuda os controles internos por meio da implementação de políticas públicas relacionadas às tecnologias de gestão de risco. Propõe demonstrar como a gestão de risco, baseada em controles internos, pode auxiliar o processo decisório dos administradores públicos, posto que uma adequada gestão de riscos aumenta a possibilidade de atingir objetivos além de melhorar a eficácia e a eficiência operacional. Para tanto, realizou-se um estudo de caso, com análise documental e com questionários elaborados com base na tecnologia de gestão de risco COSO-II, na área de gestão e fiscalização de contratos de uma Instituição Federal de Ensino Superior. Os resultados apontam que quando a organização possui controles internos eficientes e efetua a gestão de riscos, assegura que o objeto licitado seja executado conforme contratado; mitiga a responsabilidade subsidiária da Administração Pública sobre os encargos trabalhistas e auxilia no fomento ao controle social sobre os serviços contratados. Percebe-se, portanto, um incremento da racionalização administrativa, da produtividade do trabalho e do controle sobre os atos da gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Riscos. Setor público. COSO. Tomada de Decisão. Tecnologia de Gestão.

Leandra Maria Ortigara

leortigara@hotmail.com

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR.

Edelvino Razzolini Filho

razzolini@razzolini.adm.br

Professor no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR.

INTRODUÇÃO

Notícias sobre fraudes no serviço público brasileiro, traduzidas em escândalos como os casos de corrupção divulgados pela operação “lava jato”, indicam que as tecnologias de gestão relativas a controles internos dos órgãos públicos brasileiros se encontram frágeis. Essa vulnerabilidade afeta, de modo significativo, a eficiência da Administração Pública no atingimento de seu principal objetivo: o interesse público, ou seja, o retorno efetivo dos impostos em termos de políticas sociais aos cidadãos (SOUZA e BRASIL, 2017).

A literatura especializada sobre controles internos e gestão de riscos, a exemplo da NBR ISO 31000:2009, enfatiza que uma adequada gestão de riscos aumenta a possibilidade de atingir objetivos além de melhorar a eficácia e a eficiência operacional. Ela auxilia os tomadores de decisão, gestores da instituição, a fazer escolhas conscientes, priorizar ações e distinguir entre formas alternativas de ação (ABNT, 2009).

O conceito trazido pela NBR ISO 31000:2009 está indo ao encontro do que Choo (2003) pondera, que a tomada de decisão formal é definida por regras e procedimentos que nomeiam papéis, métodos e normas que, por sua vez, instituem valores que sugerem como a organização enfrenta a escolha e a incerteza, ou seja, como a organização faz a gestão de riscos. A identificação e a gestão de risco tornaram-se, então, partes integrantes de uma boa gestão (BROMILEY; RAU, 2010).

Contata-se, portanto, a necessidade de aprimorar os controles internos das instituições públicas, por meio da implementação de políticas públicas relacionadas às tecnologias de gestão de risco e do incentivo ao controle social, de modo a mitigar os riscos capazes de impedir o alcance dos objetivos da organização.

Segundo Rowe e Frewer (2004), a participação pública pode ser entendida como a prática de consultar e envolver membros da sociedade na definição da agenda, tomada de decisões, e atividades de definição de políticas de organizações ou instituições responsáveis por desenvolvimento de políticas. O estudo de caso, apresentado neste artigo, demonstra que fomentar o controle social sobre a fiscalização dos serviços terceirizados, auxilia os gestores públicos a atingir seus objetivos: prestação de serviços conforme acordado em contrato.

Diante do exposto, questiona-se: como a gestão de risco pode auxiliar na tomada de decisão dos gestores públicos? Visa-se, neste estudo, analisar se a ação de estabelecer uma cultura voltada para gestão de riscos impacta positivamente na tomada de decisão. Para tanto, efetuou-se um estudo na atividade de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados, de uma Instituição Federal de Ensino Superior no Paraná, com base na tecnologia de gestão de riscos elaborada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* – entidade criada nos Estados Unidos, sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética e efetividade dos controles internos e da governança corporativa.

Para entender o que é a gestão de risco e como ela auxilia o gestor público a tomar decisões mostra-se interessante discorrer sobre os seguintes conceitos: gestão e fiscalização de contratos, risco, controle interno e gestão de risco.

Gestão e fiscalização de contratos na administração pública

A atividade de gestão e fiscalização de contratos é uma atividade de suma importância à Instituição, pois além de assegurar que o objeto licitado seja executado conforme contratado também mitiga ou até mesmo elide a responsabilidade subsidiária da Administração Pública sobre os encargos trabalhistas.

No que se refere à responsabilidade subsidiária, a súmula 331 do TST esclarece que, caso seja evidenciada a conduta culposa, ou seja, a Instituição deixa de fiscalizar os contratos, os entes da Administração responderão subsidiariamente no pagamento dos encargos trabalhistas: risco à Instituição.

Risco

Risco é a possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006). No mesmo sentido, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 define o risco como a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos (BRASIL, 2016).

Para Bernstein (1997), compreender o risco, medi-lo e avaliar suas consequências, ajudou a sociedade de uma maneira geral a se desenvolver. O domínio da probabilidade e de outros instrumentos de administração do risco fez com que engenheiros conseguissem projetar arranha-céus jamais imaginados, pontes que transpõem enormes rios, aviões e até mesmo naves espaciais.

Dessa forma, percebe-se que os riscos permeiam o cotidiano das pessoas. Enfrenta-se riscos o tempo todo, em qualquer atividade, tanto no aspecto pessoal, profissional como nas organizações. Cabe aos gestores das instituições identificar tais riscos de modo a mitigá-los ou até mesmo utilizá-los como oportunidades de crescimento organizacional (BERNSTEIN, 1997).

Controle interno

Segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, o controle interno é definido como o conjunto 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 riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais serão alcançados (BRASIL, 2016).

Portanto, entende-se o controle interno como a principal ferramenta para gerenciar o risco (COSO, 2006).

Gestão de risco

O gerenciamento de riscos consiste num processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (BRASIL, 2016).

De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-COSO*, a gestão de riscos corporativos é um processo conduzido em

uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial, capazes de afetar a referida organização, e para administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e a possibilitar garantia razoável de cumprimento dos objetivos da entidade (COSO, 2006).

A premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto as aceitar, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor. O gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor (COSO, 2006).

Ainda, segundo COSO-II, as organizações devem se preocupar com a gestão de risco, pois o gerenciamento do risco tem por finalidade:

- a) Alinhar o apetite a risco com a estratégia da instituição;
- b) Fortalecer as decisões em resposta aos Riscos;
- c) Reduzir as surpresas e os prejuízos Operacionais;
- d) Aproveitar oportunidades.

Enfim, conclui o Comitê supracitado que a gestão de risco é um processo de trabalho de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, aplicável em qualquer área da organização e que contempla as atividades identificar, analisar e avaliar riscos, decidir sobre estratégias de resposta a riscos, planejar e executar ações para modificar o risco, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos objetivos da instituição.

Uma vez que se escreveu sobre gestão de risco e o texto aborda essa temática sob a perspectiva da tomada de decisão do gestor público, mostra-se necessário discorrer sobre as tecnologias de gestão de riscos mais difundidas na Administração Pública, conforme apresentado na sequência.

Tecnologias de gestão de riscos

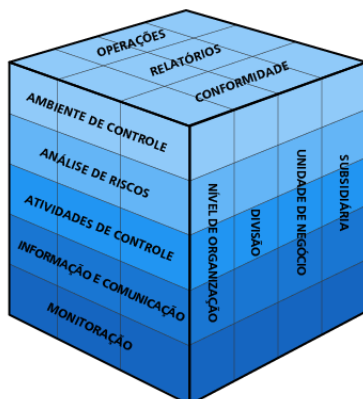
A seguir, são apresentadas três propostas de tecnologias de gestão de risco mais conhecidas na Administração Pública.

COSO-I

Na tecnologia representada pelo COSO-I, o controle interno é definido como um “processo projetado e implementado pelos gestores para mitigar riscos e alcançar objetivos”. Por sua vez, risco é definido como “a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos”. O COSO-I propõe um padrão de avaliação e aperfeiçoamento de controles internos em cinco componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividade de controle, informações e comunicações, monitoramento (BRASIL, TCU, 2019).

O COSO-I é representado por um cubo no qual as três faces visíveis na Figura 1 representam os tipos de objetivos, os níveis da estrutura organizacional e os componentes.

Figura 1: COSO I - Estrutura Tridimensional do COSO-I



Fonte: BRASIL, TCU, 2019

As perspectivas mostradas nas três faces do cubo do COSO-I podem ser entendidas como o conjunto de atividades, recursos e viabilizadores críticos para o processo de controle interno a ser aplicado na instituição em todos os níveis, com vistas a assegurar o alcance de certos tipos de objetivos normalmente existentes nas organizações (BRASIL, TCU, 2019).

Apesar de a avaliação de riscos ser um componente, o foco do COSO-I está no processo de controle interno da organização. Em outras palavras, o COSO-I é uma tecnologia de controle interno que utiliza práticas de avaliação de riscos, não tendo sido elaborado com o objetivo de ser uma tecnologia de gestão de riscos em sentido estrito (BRASIL, TCU, 2019).

COSO-II

Essa tecnologia é uma evolução do COSO-I, conforme o próprio Comitê afirma: "O COSO-II não pretende substituir a tecnologia de gestão do controle interno COSO-I, mas sim incorporá-lo" (COSO, 2006). A estrutura de gerenciamento de riscos corporativos, tratada pelo COSO-II, é orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização. A tecnologia de gestão de risco é representada pelo cubo expresso na Figura 2, a seguir:

Figura 2: COSO II - Estrutura Tridimensional para a Gestão de Riscos e Controles Internos



Fonte: COSO, 2006

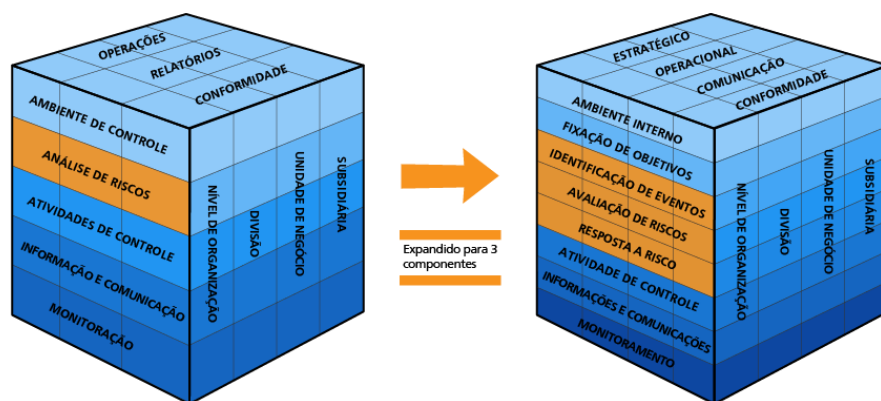
O COSO-II definiu quatro categorias de objetivos e identificou oito componentes como partes integrantes da estrutura de controles internos e do gerenciamento de riscos.

Os objetivos da organização são representados pelas colunas verticais, enquanto os oito componentes são mostrados nas linhas horizontais. Na terceira dimensão aparecem as unidades da organização, demonstrando que o gerenciamento de riscos abrange todos os níveis organizacionais (em nível setorial: divisão, unidade, departamento, projeto, seção ou em nível de atividades: macroprocessos, processos, subprocessos, atividades).

Na perspectiva do cubo do COSO-II, que trata dos componentes da tecnologia de gestão de riscos, observa-se que a atividade “análise de riscos”, prevista no COSO-I, foi substituída pelas seguintes atividades: identificação de eventos, avaliação de riscos e, por fim, resposta a riscos. Essas atividades devem considerar o apetite e os níveis de tolerância aos riscos definidos pela organização. A rigor, o gerenciamento de riscos corporativos não é um processo em série pelo qual um componente afeta apenas o próximo. É um processo multidirecional e interativo segundo o qual quase todos os componentes influenciam os outros (COSO, 2006).

Apresenta-se, a seguir, a representação de como era a perspectiva do cubo no COSO-I e como passou a ser o COSO-II (Figura 3).

Figura 3: Evolução da perspectiva do cubo no COSO-I e no COSO-II.



Fonte: BRASIL - TCU, 2019

Em resumo, verifica-se que a tecnologia de gestão COSO-II incorpora e aprimora o COSO-I pela inclusão de componentes e elementos adicionais que orientam a aplicação de um processo de gestão de riscos corporativos.

Por fim, segue a tecnologia de gestão de riscos apresentada pela NBR ISO 31000:2009.

NBR ISO 31000:2009

A terceira tecnologia de gestão de riscos, representada pela norma técnica NBR ISO 31000:2009, resultou do esforço da *International Organization for Standardization (ISO)* para criar um padrão internacional de gestão de riscos corporativos, tendo sido traduzida e adaptada no Brasil como a Norma Brasileira Regulamentadora - NBR ISO 31000:2009 Gestão de riscos – Princípios e diretrizes (ABNT, 2009). Essa norma aprimora os conceitos, as diretrizes e as práticas

recomendadas em normas e tem como objetivo oferecer recomendações para o planejamento, a implantação e a execução de um processo de gestão de riscos abrangendo toda a organização (BRASIL, TCU, 2019).

O processo de gestão de riscos, preconizado na NBR ISO 31000:2009, contempla as seguintes fases ou atividades: estabelecimento do contexto, identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, comunicação e consulta, monitoramento e análise crítica. As maiores novidades da norma são a redefinição do conceito de risco e a explicitação de onze princípios, bem como de cinco atributos para aprimorar a gestão de riscos, conforme apresentado na Figura 4 (BRASIL, TCU, 2019).

Figura 4: Tecnologia de gestão de riscos – NBR ISO 31000:2009



Fonte: NBR ISO 31000/2009 (ABNT, 2009)

Este referencial tem por finalidade ajudar a organização a aumentar a probabilidade de atingir seus objetivos, melhorar sua governança e estabelecer base confiável para tomada de decisões (SOUZA e BRASIL, 2017).

Diante da apresentação das tecnologias de gestão de risco, junto ao desejo de contribuir para a perspectiva do controle da sociedade sobre os órgãos do Estado, segue demonstrado o estudo de caso realizado em uma Instituição Federal de Ensino Superior no Estado do Paraná. Para tanto, descreve-se, na sequência, os procedimentos metodológicos adotados, a análise dos dados e a consecução dos resultados.

METODOLOGIA

O presente estudo buscou investigar a relação entre a tomada de decisão dos gestores públicos e a gestão ou mitigação dos riscos na instituição, analisando se a ação de estabelecer uma cultura voltada para gestão de riscos impacta positivamente na tomada de decisão. Para tanto, realizou-se um estudo de caso na área de gestão e fiscalização de contratos de uma Instituição Federal de Ensino Superior com base em análise documental e em um questionário elaborado com base na tecnologia de gestão de risco COSO-II. Assim, divide-se o estudo em duas etapas: levantamento e análise dos dados.

O levantamento dos dados foi realizado por meio de análise documental e do envio de questionários aos gestores e fiscais de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra de uma Instituição Federal de Ensino Superior localizada

no Estado do Paraná. A Instituição foi escolhida por conveniência, pela maior facilidade de acesso às informações.

Para a efetivação da pesquisa, optou-se pela tecnologia de gestão de riscos COSO-II, pois, conforme preceitua a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que representa uma política pública, esta é a tecnologia de gestão de risco que os gestores públicos do Poder Executivo Federal devem adotar. Ainda, os instrumentos de pesquisa levaram em conta a Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Os instrumentos de pesquisa (questionários) contemplaram os seguintes elementos:

- a) Objetivo: nível operacional
- b) Unidade organizacional avaliada: divisão (gestão e fiscalização de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra)
- c) Componentes analisados: todos

Na fase de análise dos dados, segundo os componentes do COSO-II, buscou-se avaliar os seguintes temas referentes à atividade do gestor de contratos:

No ambiente interno:

- Se o gestor recebeu treinamento e se sente capacitado para ocupar a função.
- Se o gestor participou da elaboração do Termo de Referência (TR).
- Se antes do início da prestação do serviço, o gestor fez reunião com a contratada a fim de esclarecer detalhes da prestação dos serviços e se a reunião foi registrada em ata.
- Se foi designado um preposto para cada contrato.

Na avaliação e resposta aos riscos (identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta aos riscos), segundo objetivos traçados:

- Se os riscos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos foram previamente identificados.

Na atividade de controle interno:

- Se existe manual/procedimento/checklist de gestão e fiscalização de contratos.
- Se existe pesquisa de satisfação com o público usuário (servidores/alunos) para auxiliar na avaliação do serviço.
- Se a rotina de trabalho do terceirizado é de conhecimento do público usuário (servidor/alunos).
- Se nos últimos 6 meses, ocorreu algum desconto na fatura da contratada pela falta de prestação de serviço.
- Se quando o terceirizado está em férias, na repactuação contratual, foi negociada a não reposição de funcionário e a respectiva redução na planilha de custos e formação de preços.
- Se há previsão contratual para realização de banco de horas pelo terceirizado, quando couber.
- Se os materiais e equipamentos são fornecidos pela contratada e como é feito controle de entrega.
- Se há conta vinculada prevista para cada contrato, se ela é operacionalizada e qual é o setor responsável pelo controle da conta.

Na Informação e Comunicação/Monitoramento:

- Se há registro formal das ocorrências encontradas durante a vigência contratual e qual procedimento adotado.

Referente à atividade do fiscal administrativo, procurou-se identificar:

No ambiente interno:

- Se o gestor recebeu treinamento e se sente capacitado para ocupar a função.

Na atividade de controle:

- Se existe manual/procedimento/*checklist* necessários à fiscalização administrativa.
- Se a contratada está cumprindo com as obrigações previdenciárias, sociais e trabalhistas.

Na Informação e Comunicação/Monitoramento:

- Se há registro formal das ocorrências encontradas durante a vigência contratual e qual procedimento adotado.

Referente à atividade do fiscal técnico, buscou-se saber:

No ambiente interno:

- Se o gestor recebeu treinamento e se sente capacitado para ocupar a função.

Na atividade de controle:

- Se existe manual/procedimento/*checklist* necessários à fiscalização administrativa.
- Se há algum indicador que auxilie na fiscalização técnica.
- Se a rotina de trabalho é de conhecimento do terceirizado e se ela está documentada.
- A periodicidade em que o fiscal vai a campo fiscalizar a atividade do terceirizado.
- Se o fiscal verifica se o terceirizado está utilizando EPI e Uniformes, caso conste esta obrigatoriedade em contrato.

Na Informação e Comunicação/Monitoramento:

- Se há registro formal das ocorrências encontradas durante a vigência contratual e qual procedimento adotado.

Assim, o objeto dos estudos voltou-se para uma área específica da instituição chamada de gestão e fiscalização de contratos. Essa área encontra-se no nível operacional da estrutura organizacional e seu objetivo é a fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a exemplo dos contratos de serviços de limpeza. Por fim, foram analisados os componentes do COSO-II no intuito de avaliar os controles internos existentes.

De posse dos dados e da respectiva análise, apresentam-se, bem como são comentados, os resultados obtidos após a análise documental e a aplicação dos instrumentos de pesquisa.

DESENVOLVIMENTO (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa e realizada a discussão com a literatura do campo de forma a embasar as conclusões do estudo. A título de informação, optou-se por inserir uma tabela com a quantidade de contratos vigentes de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como a quantidade de gestores e fiscais de contratos para dar uma ideia da abrangência do objeto da pesquisa.

Tabela 1: Quantidade de contratos, gestores e fiscais que responderam à pesquisa

Contratos	Gestores	Fiscais administrativos	Fiscais técnicos
44	16	19	24

Fonte: Os autores (2019)

De posse dos questionários respondidos, seguem as constatações encontradas em cada componente do COSO.

O primeiro componente abordado no questionário é o ambiente interno. Segundo COSO-II, este ambiente contempla o tom de uma organização e se configura como a base de como o risco é percebido e tratado pelas pessoas envolvidas, considerando a filosofia de gestão e o apetite a risco, a integridade e os valores éticos além do ambiente em que estes estão. Diante disso, seguem as respostas dos gestores e fiscais de contratos.

Referente às respostas dos 16 gestores de contratos, 12 afirmaram ter recebido treinamento. 9 gestores (56%) não se sentem capacitados a ocupar a função. Dentre eles, três alegaram falta de cursos e atualizações constantes referente a interpretações da legislação, 1 alegou que para ocupar essa função o servidor deveria ter conhecimentos específicos de contador e advogado e os demais cinco (5) simplesmente declararam que não se sentiam capacitados para ser gestor de contratos. Ainda:

- 4 gestores (25%) afirmaram não ter participado do Termo de Referência;
- 3 gestores não fizeram a reunião inicial com a contratada e 8 gestores afirmaram não ter feito uma ata de registro da reunião;
- Todos responderam que há preposto formalmente designado nos contratos, entretanto, algumas portarias de designação não estavam claras e objetivas quanto às responsabilidades dos gestores, fiscais e dos substitutos.

Sobre as constatações encontradas nas respostas dos 19 fiscais administrativos, 13 (68%) alegaram ter recebido ou receberam pouco treinamento. Entretanto, apenas 1 fiscal (5%) afirmou estar plenamente capaz de ocupar a função. O motivo alegado, por esse fiscal, é que seu cargo é de contador.

Por fim, do total de 24 fiscais técnicos, 15 (63%) afirmaram ter recebido treinamento e 16 não se sentem capazes para exercer a função.

Diante das constatações apresentadas, pode-se afirmar que no ambiente interno alguns detalhes devem ser observados para que o controle interno da área analisada seja mais eficiente e conseqüentemente o gestor tenha mais subsídios para tomada de decisão. O ambiente interno, tanto dos gestores como dos fiscais administrativos e técnicos, mostrou-se fragilizado uma vez que os gestores e fiscais entrevistados não se sentem capacitados, na sua plenitude, para ocupar a função.

Ainda, a portaria que designa os gestores e fiscais de contrato é o documento que formaliza as responsabilidades de cada ator no processo de fiscalização. Como as portarias mostraram-se genéricas e não detalharam o papel de cada um, constatou-se, segundo COSO-II, outra vulnerabilidade neste ambiente de análise.

O segundo componente é a avaliação e resposta aos riscos. Neste item, o questionário tentou abordar a fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação e resposta aos riscos.

Como fixação de objetivos, o COSO-II entende que esta é a base para definição de riscos da atividade. Deve-se estar claro para Instituição onde ela quer chegar. No caso em tela, o objetivo seria a fiscalização de forma a assegurar o cumprimento pleno e eficiente do contrato. Identificação de eventos, avaliação de

riscos e resposta a riscos é, de modo sucinto, a definição pela Instituição dos riscos inerentes à atividade e das atitudes que devem ser tomadas caso os riscos venham a acontecer.

Diante das respostas encontradas nos questionários, constata-se que os riscos da atividade não são previamente e formalmente identificados, conforme preceitua a IN 05/2017. O que há são controles informais caso a contratada não cumpra com alguma das obrigações exigidas. Da mesma forma, o componente “avaliação de riscos” também se mostrou vulnerável, visto que não há formalização nem padronização desta atividade na área analisada.

Outro componente abordado pelo instrumento de pesquisa é a atividade de controle que é a definição e a implantação de políticas e procedimentos para garantir que os riscos estejam devidamente controlados e que os objetivos sejam alcançados (COSO, 2006). Diante disso, seguem as constatações.

Do total de 16 gestores de contratos:

- 12 gestores (75%) afirmaram não ter um manual ou *checklist* específico para gestão de contratos;
- Somente 2 gestores de contratos afirmaram ter feito pesquisa de satisfação com público usuário a fim de dar suporte ao fiscal técnico;
- 4 gestores de contratos afirmaram que o público usuário tem conhecimento da rotina dos terceirizados. Um gestor afirmou afixar um aviso nas portas com o horário de limpeza e outro, um cartaz em cada entrada de bloco com dia e horário em que a limpeza do ambiente é realizada;
- 4 gestores (25%) afirmaram que não houve desconto na fatura nos últimos 6 meses por falta de prestação dos serviços;
- 9 gestores (56%) afirmaram ter negociado, em algum serviço, a não reposição de funcionário ausente por motivo de férias e a respectiva redução na planilha de custos e formação de preços;
- 5 gestores (31%) afirmaram ter negociado banco de horas em substituição ao pagamento de horas extras referente aos serviços de motoristas;
- Sobre os contratos possuem conta vinculada: um gestor afirma ter a conta, porém ela não é operacionalizada; 2 afirmaram não ter conta vinculada no contrato. Demais gestores afirmam ter feito conta vinculada, porém a operacionalização da conta ocorre em diferentes setores, tais como departamentos financeiros, departamentos de serviços gerais e, também, pelo gestor de contratos.

Referente às respostas dos fiscais administrativos, constatou-se que, dentre os 19 fiscais, 14 (74%) fiscais afirmaram ter algum tipo de procedimento, tais como *checklists*, planilha de controle ou relação de documentos a serem entregues pela contratada.

No que tange à atividade dos fiscais técnicos, dos 24 fiscais:

- 10 fiscais (42%) possuem algum procedimento (*checklist*, relação de documentos, Termo de Referência) que os auxilie na fiscalização;
- 7 fiscais (29%) afirmam não ter um indicador para auxiliá-los na fiscalização;
- 21 (88%) fiscais afirmam que os terceirizados conhecem a rotina de trabalho, uns por meio de distribuição de tarefas por demanda, outros possuem escala de trabalho ou por meio da descrição no Termo de Referência;
- Todos verificam a utilização de EPI e Uniformes, quando cabível;
- Todos afirmam ter controle de entrega de materiais aos terceirizados, ora por meio de planilha, ora pelo almoxarifado e até por meio dos sistemas internos e Termo de Responsabilidade de retirada de materiais;

- 22 (92%) dos fiscais vão a campo verificar o serviço, porém a periodicidade varia muito, ou seja, cada fiscal adota uma rotina específica.

Na atividade de controle, pode-se perceber a falta de padronização nos processos, que também sinaliza uma fragilidade, pois alguma atividade essencial pode não estar prevista no procedimento de um gestor ou fiscal de contrato. Ainda, poucos são os gestores que se utilizam de uma pesquisa padrão de avaliação dos serviços dos terceirizados pelo público usuário a fim de dar suporte à sua atividade, incentivando, também, o controle do serviço prestado pela sociedade

Por fim, o questionário abordou o componente Informação, Comunicação e Monitoramento. Esse componente do COSO-II tem como objetivo avaliar a definição e implantação do processo de informação e comunicação da Instituição de modo que os temas relevantes sejam identificados, capturados e comunicados oportuna e adequadamente, possibilitando que os envolvidos no assunto recebam as informações com o nível de conteúdo apropriado para que possam executar suas atividades. Ainda, o monitoramento é visto como uma atividade gerencial contínua, de modo a assegurar que todo ciclo de fiscalização esteja ocorrendo conforme planejado.

Nessa fase, deu-se ênfase ao procedimento adotado quando da identificação de falhas no processo de fiscalização. Diante de falhas encontradas, os fiscais notificam a empresa da irregularidade e caso a falha persista, o fiscal a encaminha ao gestor de contratos para que tome as devidas providências. Resultando em penalização, esta é enviada à contratada. Todavia, o processo não está mapeado, ou seja, falta formalização do processo na Instituição bem como se percebe que falta transparência do processo para fomentar o controle social.

Portanto, conclui-se que, a gestão de riscos, segundo a tecnologia COSO-II, no processo de gestão e fiscalização de contratos da Instituição analisada encontra-se de modo geral fragilizada, ou seja, não oportuniza, aos gestores, informações suficientes para que possam tomar decisões de modo a manter o risco compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos (COSO, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho é verificar se a ação de estabelecer uma cultura voltada para gestão de riscos impacta positivamente na tomada de decisão bem como se fortalece o controle social sobre as organizações públicas. Para tanto, analisou-se a área de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra de uma instituição Federal de Ensino Superior situada no Estado do Paraná.

Dos estudos realizados, constatou-se, sob a perspectiva da tecnologia de gestão COSO-II, que os controles internos referentes à gestão e fiscalização de contratos, da instituição analisada, mostram-se fragilizados e não aptos a fornecer informações suficientes aos gestores de contratos para tomada de decisão. Por exemplo, não proporciona ao gestor qual a melhor decisão a ser tomada ao término de um contrato, prorrogá-lo ou não por mais um exercício, de modo a assegurar a prestação eficiente de serviços na Instituição e elidir possíveis perdas em reclamações trabalhistas.

Dentre as fragilidades constatadas no presente estudo, a elaboração do manual de gestão e fiscalização de contratos com os respectivos *checklists* e sua ampla divulgação (treinamentos e reuniões periódicas) é a providência de maior

relevância. Isso, pois, com a elaboração e ampla divulgação do manual, diversos problemas encontrados no processo de fiscalização, como as fragilidades encontradas no ambiente interno, no ambiente de controle, na gestão de riscos e na informação e no monitoramento, tendem a reduzir e, conseqüentemente, aumentar a eficiência e segurança na tomada de decisão do gestor público.

Importante ressaltar que o incentivo ao controle social para auxiliar na fiscalização dos contratos é de suma importância uma vez que as atividades dos gestores e fiscais de contratos não se resumem apenas na fiscalização. Esta é apenas mais uma das atividades atribuídas a determinados servidores na Instituição.

Assim, conclui-se que a falta de uma cultura voltada para a gestão de risco, bem como a pouca utilização do controle social para auxílio na fiscalização dos contratos impactam negativamente nos resultados da Instituição.

Is the public manager decision, based on internal control, efficient? - risk management as a public policy

ABSTRACT

Study internal controls through the implementation of public policies related to risk management technologies. It proposes to present how risk management can help the decision-making process of public administrators. For that, a case study was carried out on the area of contract management and supervision of a Federal Institution of Higher Education, with documentary analysis and with questionnaires elaborated based on COSO II risk management technology. The results indicate that when the organization has efficient internal controls and carries out the risk management, it ensures that the bidding object is executed as contracted; mitigates the Public Administration's subsidiary responsibility for labor charges and assists in promoting social control over contracted services. Therefore, an increase in administrative rationalization, labor productivity and control over public management acts

KEYWORDS: Risks. Public sector. COSO. Decision Making. Management Technology

REFERÊNCIAS

- ABNT. NBR ISO 31000/2009. **Gestão de Riscos** - Princípios e Diretrizes. 2009
- BERNSTEIN, P. **Desafio aos deuses: a fascinante história do risco**. Ed. Campus 1997.
- BROMILEY, P.; RAU, D. **Risk Taking and Strategic Decision Making**. In: NUTT, P.C.; WILSON, D. (Edit.). **Handbook of Decision Making**. West Sussex: Wiley, 307-325, 2010.
- BRASIL. CGU. **Controles Internos. Uma abordagem da estrutura conceitual COSO**. Disponível em: < <http://fonai-mec.com.br/novoforum/documentos/documento1383698195.ppt> > Acesso em: 18 abr. 19.
- BRASIL. **Portal da Transparência** - Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em 31 maio 2019.
- BRASIL. TCU. **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm> > Acesso em: 18 abr. 2019.
- BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Brasília, 2017.
- BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Controladoria Geral da União**. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Brasília, 2016.
- BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de julho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2019.
- BRASIL. **Tribunal Superior do trabalho**. Súmula 331. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas com indice/Sumulas Ind 301 350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas%20com%20indice/Sumulas%20Ind%20301%20350.html#SUM-331). Acesso em: 31 maio 2019.
- CHOO, C.W. **Organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Senac, 2003.
- COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: estrutura integrada. COSO, PricewaterhouseCoopers, Audibra. Nov. 2006. Disponível em:< <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf> > Acesso em: 18 abr. 2019.
- MILANI, R.S.C.: **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais**: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. RAP – Rio de Janeiro 42 (3): 551-79, maio/jun. 2008.

ROWE, G., FREWER, L. *Evaluating Public-Participations Exercises: A research Agenda*. In: *Science Technology Human Values*. SAGE, 15 setembro 2004.

SOUZA, K.; BRASIL, F. *Como Gerenciar Riscos na Administração Pública*. Ed. Negócios Públicos, 2017.

Recebido: 25/06/2019

Aprovado: 09/05/2020

DOI: 10.3895/rts.v16n45.10278

Como citar: ORTIGARA, L.M.; RAZZOLINI FILHO, E. A decisão do gestor público, baseada nos controles internos, é eficiente? – gestão de risco como política pública. *Rev. Technol. Soc.*, Curitiba, v. 16, n. 45, p. 284-299, out./dez., 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/10278>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

