



A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO EXÉRCITO BRASILEIRO ASSIM COMO A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NA SUA ADMINISTRAÇÃO

Franciele Moreira do Espírito Santo¹

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo estudar sobre os conceitos de governança corporativa e gestão de riscos na sua administração, apresentando um breve panorama da importância da Gestão de Riscos, governança pública, *accountability* e Gestão de Processos, assim como apresentar a legislação que regulamenta a Gestão de Riscos na Administração Pública Federal e no Exército bem como, o estudo da metodologia como uma das ferramentas práticas e úteis para a Gestão de Riscos das Unidades Gestoras (UG). Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em publicações de artigos científicos e outras fontes de informações que amparam a realização deste trabalho.

Palavras-chave: governança, gestão de riscos, gestão de processos, administração pública.

SUMMARY: This work aimed to study the concepts of corporate governance and risk management in its administration, presenting a brief overview of the importance of Risk Management, public governance, accountability and Process Management, as well as presenting the legislation that regulates Risk Management. of Risks in the Federal Public Administration and in the Army, as well as the study of the methodology as one of the practical and useful tools for the Risk Management of the Management Units (UG). For this, a bibliographical research was carried out in publications of scientific articles and other sources of information that support the accomplishment of this work.

Keywords: governance, risk management, process management, public administration.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública Federal passa por uma constante evolução e adaptação aos desafios de um cenário complexo, globalizado e inconstante. Novos estudos passam a fazer parte do aprendizado que é exigido de todos os profissionais envolvidos na gestão de recursos públicos. Neste conjunto, surge a gestão de riscos como uma metodologia para auxiliar principalmente as Organizações Militares a identificarem, mapearem, controlarem e mitigarem os riscos que possam afetar ou comprometer o cumprimento de suas missões, metas e objetivos.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o marco

regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Nela são apresentados os conceitos, os princípios, os objetivos e as responsabilidades relacionados aos temas. Com a publicação da Portaria do Comandante do Exército nº 465, de 17 de maio de 2017, Instruções Reguladoras, deu-se início a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Exército. Trata-se de um processo conduzido pelo Exército Brasileiro, desde o Comitê de Governança, Riscos e Controles até o Gestor de Riscos, no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a Instituição eventos em potencial, capazes de afetá-la.

A Governança Pública é um conceito fundamental para a administração e para toda a sociedade e principalmente para o EB. Pois traz mais transparência e eficiência aos serviços e as obras governamentais nas quais se tornam mais econômicas e benéficas para os cidadãos. A Política de Governança do Exército Brasileiro (EB) tem por finalidade estabelecer princípios, objetivos e orientações gerais para aprimorar e integrar as estruturas e os mecanismos de governança e gestão da Instituição, contribuindo para o aumento da operacionalidade do EB. No plano público, a governança incorporou uma série de ações que possuem o objetivo primordial de manter a sociedade informada acerca da coisa pública.

Nesse contexto, a Gestão de Riscos vem cooperar, principalmente no sucesso dos processos licitatórios e na prevenção de riscos de fracasso do objeto não atender as necessidades do interessado. Ou seja, para que a licitação e as demais ações do processo administrativo ocorra sem problemas, evitando assim, concomitantemente, os erros tributários principalmente nas liquidações e pagamentos até

chegar na última fase do controle interno.

PROBLEMÁTICA

A Política de Gestão de Riscos tem uma grande importância e relevância na atualidade. Isto não é questionável, porém este assunto compete com várias outras demandas que também tem grande relevância e consomem grande parte dos meios de trabalho no dia a dia das Unidades Gestoras (UG) do EB. Tais organizações militares, que executam as atividades orçamentárias, financeiras e patrimoniais, podem estar tendo dificuldades em cumprir o previsto nessa nova política. Muitos aspectos tais como a falta pessoal capacitado ou a pouca disposição para implantar “mais” um processo de controle, corrobora para a escassez de tempo para a sua implantação. Nos últimos encerramentos de Exercícios Financeiros tem sido constante a necessidade de se gastar os créditos recebidos, como um sinal de boa gestão evitando os restos a pagar, cancelamentos e devoluções de créditos. Por toda situação que estamos passando devido à redução dos recursos financeiros que estão cada vez mais escassos, a eficácia da gestão pública deve ser o objetivo de todos os Ordenadores de Despesas.

OTCU passou a perceber que o gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e avaliação de desempenho.

JUSTIFICATIVA

A administração pública exige um profissional ágil, rápido, criativo e que detenha de um mínimo de conhecimento administrativo. O processo de gestão de riscos auxilia a tomada de decisão, levando em consideração as incertezas e a possibilidade de circunstâncias ou eventos futuros (intencionais ou não intencionais) e seus efeitos sobre os objetivos acordados.

A Metodologia publicada em 2017 ainda está em vigor. Entretanto, a Portaria nº04 – Comandante do Exército, de 03 de janeiro de 2019, que aprova a Política de Gestão de Riscos do EB determina em seu artigo 2º que: “ o EME [...] coordene a atualização da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro.

Com a criação da Lei de Informação e Portal da

Transparência, a gestão dos recursos públicos, sem quaisquer desvios ou ineficácia, tornou-se acessível a todo cidadão, contribuinte de fato e de direito de seus tributos. Portanto, é de grande relevância atentar para importância e atualidade do assunto, propondo ferramentas para facilitar a implantação da Política de Gestão de Riscos, diminuindo os riscos nos processos de aquisição, liquidação, recebimento de material ou serviço, executado pelas Unidades Gestoras do Exército.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão de riscos, quando corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e cabível, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos e contribuem para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumentam a eficiência e eficácia na geração, proteção e entrega de valor público, na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União definiu risco como “a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades” (Art. 1º, V, da Instrução Normativa TCU nº 63/2010). RISCO é a possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006).

Para Miranda (2017) a Gestão de Riscos é a identificação, avaliação e priorização de riscos, seguida de uma aplicação coordenada e econômica de recurso para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade de impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades. O objetivo da Gestão de Riscos é promover para que as incertezas não desviemos esforços da organização de seus objetivos.

Embora a prevenção prepare as organizações para momentos de instabilidade, ainda se nota certa resistência em sua implantação no dia a dia. Muitas vezes, a cultura de empresas tanto públicas quanto privadas, tem característica de serem corretivas ou invés de preventivas. No âmbito do EB, devido as muitas atividades principalmente operacionais, a gestão administrativa muitas vezes acaba ocasionando erros pela pressa de atingir o objetivo. Certas ocasiões, o militar dá a



sua interpretação à forma de lidar com o risco, visto que, se executam tarefas somente através de manuais, portarias e legislação específica, e quando não existe sintonia, a organização fica exposta pelo fato de não ter metodologias que devem ser seguidos por todos em uma forma sinérgica.

Gestão De Riscos No Setor Público

A sociedade anseia por uma administração pública ágil e eficiente, capaz de implementar políticas e programas de governo que entreguem valor para a população. A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, o princípio da eficiência foi incorporado ao texto da Constituição de 1988, no caput do artigo nº. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

A Emenda nº 19/98, juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziram na administração pública a necessidade de uma gestão gerencial e uma a Governança Corporativa, baseada na transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa no cumprimento das normas e leis.

Esta metodologia é uma ferramenta para avaliar, controlar e mitigar os riscos. No Guia sobre a gestão de riscos no serviço público, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (2006, p.45) Stephen Hill faz um resumo acerca dos elementos necessários para a implementação dos sistemas de acompanhamento, avaliação e resposta ao risco no setor público:

A implementação de um sistema de gestão de riscos exige um conjunto de responsabilidades e mecanismos de *accountability* para que um programa possa ser determinado e designado. A estrutura organizacional e o sistema de incentivos devem estar alinhados com as metas e os objetivos do programa de gestão de riscos. Os responsáveis pela implementação do programa devem ter as

capacidades necessárias para essa tarefa, e cursos de capacitação e educação formal podem ser necessários para promover o desenvolvimento de competências específicas.

Quando tratamos de Gestão de Riscos na Administração Pública também devemos considerar os princípios da Governança Corporativa, que seria o dever que todos os que administram os recursos públicos tem de prestarem contas, além da necessidade da existência de controles, internos e externos, que supervisionem os atos e fatos administrativos.

Governança No Exército Brasileiro

Assim, pode ser compreendida como um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições. De modo mais completo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2009, p. 19) define:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

A governança para o setor público adequa os princípios da governança corporativa à área pública. Assim, são considerados os seguintes princípios: transparência, o qual diz respeito à divulgação de informações; *accountability*, que segundo Iudícibus, Marion e Pereira (2003,p. 10), significa “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”; e compliance, que seria, segundo Lodi (2000), cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações, ou seja, o mesmo que estar “em conformidade”.

No plano público, a governança incorporou uma série



de ações que possuem o objetivo primordial de manter a sociedade informada acerca da coisa pública, possibilitando o accountability (prestação de contas - transparência), e de buscar o máximo de eficiência ao utilizar os recursos públicos em menor dispêndio, a fim de atingir objetivos propostos com maior impacto sobre a sociedade e os cidadãos-alvos dessas políticas, numa administração pública que se busca gerenciar (Ramos, Vieira & Paraboni, 2016).

Diante desse contexto, muitas organizações públicas brasileiras só vieram a tratar o tema de Governança Pública em um período mais recente, muitos anos após a discussão desse tema vir a debate. Dentre essas organizações está o Exército Brasileiro que trata o assunto governança por intermédio da Portaria nº 465 do Comandante do Exército, de 9 de junho de 2017, dentro do assunto Política de Gestão de Riscos. Ficou estabelecido, no Capítulo IV daquela norma (Brasil, 2017) que os princípios da boa governança, em vigor na administração pública federal, estariam vigentes e deveriam ser seguidos em todo o Exército Brasileiro. (SOUZA & PINTO, 2018.)

Gestão De Riscos Para O Exército Brasileiro

A Instrução Normativa Conjunta Ministério Público (MP) /Controladoria Geral da União (CGU) nº 01/2016, principal marco legal da Gestão de Riscos no âmbito da Administração Direta, foi desenvolvida pelo MP a metodologia para gestão de riscos. Esta metodologia é uma ferramenta para avaliar, controlar e mitigar os riscos.

A Política de Gestão de Riscos no Exército, no âmbito das demais Unidades Gestoras do Poder Executivo Federal, vem acompanhando a evolução da Política de Gestão de Riscos do país, cujo marco regulatório, que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa (INC) MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas.

Os princípios que devem estar presentes na Política de Gestão de Riscos do Exército, e os objetivos que se pretendem

atingir com essa ferramenta, estão descritos no Art 14 e 15 da referida Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01, de 10 de maio de 2016:

Art. 14. A gestão de riscos do órgão ou entidade observará os seguintes princípios: I - gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; II - estabelecimento de

níveis de exposição a riscos adequados; III - estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais aos riscos, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; (grifo nosso) IV - utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e V - utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Um sistema de gestão de riscos não surge magicamente. Ele exige esforços contínuos em muitos níveis para permitir que as pessoas que compõem uma organização prevejam, avaliem, gerenciem, busquem *feedback* adequado e aprendam coisas sobre riscos. No centro desses esforços estão os dirigentes, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão de riscos. Essas pessoas devem ter as competências e habilidades necessárias para modificar a abordagem adotada pela sua organização em relação a riscos. Sem as habilidades adequadas, a gestão de riscos continuará a ser uma preocupação periférica.

Outro ponto é avaliar o nível de conhecimento dos militares sobre os conceitos da gestão de riscos na sua administração. Existe uma cultura acerca da análise de riscos? Existem analistas em riscos? Se sim, eles compreendem adequadamente conceitos fundamentais do risco? Há oportunidade desses profissionais se manterem informados e atualizados? Deve-se determinar os conhecimentos especializados necessários para identificar e avaliar os riscos, desenvolver respostas gerenciais e políticas adequadas e estabelecer uma comunicação eficiente sobre questões que envolvam riscos.



Metodologia Da Gr Segundo O Manual Técnico Da Metodologia De Gestão De Riscos Do Exército Brasileiro - Eb20-Mt-02.001, 1ª Edição, 2019.

A integridade e o compromisso da Alta Administração com valores éticos influenciam estas preferências e estes julgamentos, os quais são traduzidos em normas de comportamento. Assim, a boa reputação da Instituição, por ser tão valiosa, faz com que seus padrões de comportamento se estendam para além do mero cumprimento de normas. Ressalta-se, ainda, que a competência profissional dos militares e civis do Exército reflete no conhecimento e nas habilidades necessárias à execução das tarefas designadas o que determina a Portaria Nº 222- Eme, De 5 De Junho De 2017.

Conforme determinado o Art 28 da EB20-MT-02.001, a fixação de objetivos é uma pré-condição à identificação de eventos, à avaliação de riscos e às respostas a riscos. É necessário que os objetivos existam para que a OM possa identificar e avaliar os riscos quanto a sua realização, bem como adotar as medidas necessárias para administrá-los.

Neste componente, a OM identifica os eventos que, se ocorrerem, afetarão a organização, por possuírem efeitos adversos na sua capacidade de implementar adequadamente a estratégia e alcançar os objetivos. Uma grande quantidade de causas internas e externas (fatores de risco) impulsiona os riscos que afetam a implementação da estratégia e o cumprimento dos objetivos. Como parte da gestão de riscos, a OM deve reconhecer a importância de compreender essas causas e o risco que pode emanar delas.

Quando os objetivos perderem relevância, atualize-os. Se eles não forem alcançados, modifique a estratégia. Desta forma, podemos observar que com um esforço concentrado e racional, poderemos ampliar a visão dos gestores municipais a partir dos conceitos de gerenciamento de risco. Com treinamento, baixo custo e um pouco de boa vontade, um ambiente de análise de risco rapidamente será criado, matrizes serão implementadas e critérios serão estipulados.

CONCLUSÃO

O cenário de mudanças e restrições fiscais como que estamos vivendo atualmente, nos dão oportunidade de revermos a forma como estamos trabalhando dentro das organizações militares, redefinindo prioridades e aprimorando novos métodos.

Há necessidade de estudo e conhecimento da capacitação individual, primeiro passo, caracterizar o conhecimento dos agentes da administração das Unidades Gestoras do Exército no processo de Gestão de Riscos bem como, sensibilizá-los da importância do assunto, orientando uma forma de implantar procedimentos de gestão de riscos de fácil difusão e aplicação no âmbito dos militares da Unidade Gestora (UG). Segundo, apresentar a legislação que regulamenta a Gestão de Riscos na Administração Pública Federal e no Exército, propondo a Metodologia de Gestão de Riscos como uma das ferramentas práticas e úteis. E por último, os militares precisam se capacitar na gestão de riscos, ter conhecimento dos respectivos Planos elaborados no âmbito de cada OM, bem como como aplicar uma metodologia que irá trazer benefícios para os processos organizacionais para que as instituições possibilitem os meios e conduzam o processo onde haja a capacitação de qualidade em todas as áreas da administração, portanto, é preciso dar o primeiro passo.



REFERÊNCIAS

APOSTILA DE GESTÃO DE RISCOS do Centro de Controle Interno do Exército, Brasília, DF, 3ª versão 2018.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Legislação informatizada**. Disponível em: Constituicao- Compilado (planalto.gov.br). Acesso em 16/11/2021.

BUTA, Bernardo Oliveira; Teixeira, Marco Antonio Carvalho (setembro de 2020). **Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática**. Organizações & Sociedade (94): 370–395. ISSN 1984-9230. doi:10.1590/1984-9270941.

COSO, **Gerenciamento de Riscos Corporativos: estrutura integrada: técnicas de aplicação**. Pricewater house Coopers, COSO, Audibra. Nov. 2006.

DECRETO nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a **política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**.

HILL, Stephen. **Guia Sobre A Gestão De Riscos No Serviço Público**. Traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30).

Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 001, de 10 de maio de 2016, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, **Desenvolvimento e Gestão (CGU/MP) - dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p.

IUDÍCIBUS, S. de; MARION, J. C.; PEREIRA, E.; **Dicionário de Termos de Contabilidade**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**/. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 181 p.

PORTARIA DO COMANDANTE DO EXÉRCITO nº 4, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a **Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro - 2ª Edição**, 2019.

PORTARIA nº 225-EME, de 26 de julho 2019, que aprova a Diretriz Reguladora da **Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro do Exército Brasileiro**, 1ª Edição, 2019.

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA nº 01 - CGU e MP, de 10 MAIO 16 - dispõe sobre controles internos, **gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**.

PORTARIA nº 465-Cmt Ex, de 17 MAIO 17- **Institui a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro** (EB10-T-01.004), 1ª Edição, 2017.

PORTARIA nº 222-EME, de 05 JUN 17 - **Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro** (EB20-D-07.089), 1ª Edição, 2017.

PORTARIA nº 213-EME, de 7 JUN 16 - **Aprova o Manual Técnico** (EB20-MT-11.002) Gestão de Processos, 1ª Edição, 2016.

PORTARIA DO COMANDANTE DO EXÉRCITO nº 465, de 17 de Maio de 2017das Instruções Reguladoras, constantes na Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017. **Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro** (EB20-D07.089), 1ªEdição, 2017.)

SOUZA, T.; PINTO, N. G. M. Governança pública: levantamento de noções de governança em uma área administrativa de uma unidade gestora do exército brasileiro. **Práticas de Administração Pública**, v. 2, n. 3, p. 66-85, 2018

TCU. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília, 2009..

TCU. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília, 2009b. TCU. Instrução Normativa TCU nº 63/2010 - Portal TCU.

TCU. **Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2013.

LODI, João Bosco. **Governança Corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RAMOS, S. S., Vieira, K. M., & Paraboni, A. L. (2017). **Governança corporativa em organizações públicas: aplicação do limpe na mesorregião centro-ocidental rio-grandense**. Revista Administração em Diálogo, 19(1), 1-31.