



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2023

ALEXANDRE **RAPHAEL** PEREIRA PEDRO, Cap Int

Capacitação em gestão de riscos: uma proposta de mitigação nas contratações do
COMAER

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2023

ALEXANDRE **RAPHAEL** PEREIRA PEDRO, Cap Int

Capacitação em gestão de riscos: uma proposta de mitigação nas contratações do COMAER

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional

Orientadora: Jaqueline de Azevedo Bruno
Ten Cel Int

Rio de Janeiro

2023

ALEXANDRE **RAPHAEL** PEREIRA PEDRO, Cap Int

Capacitação em gestão de riscos: uma proposta de mitigação nas contratações do COMAER

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Jaqueline de Azevedo Bruno - Ten Cel Int
EAOAR

Wellington Azevedo dos Santos – Maj Inf
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

Apesar de constituir etapa obrigatória nas licitações, previsto na IN nº 05/MPOG/2017, a gestão de riscos carece de efetiva implementação nas contratações do COMAER, expondo a instituição e seus agentes a riscos e prejuízos decorrentes de falhas nas contratações. Assim, o presente ensaio aborda esse problema, defendendo que os agentes envolvidos nas contratações devem receber capacitação obrigatória em gestão de riscos para exercerem adequadamente suas atividades. Sustentando a tese, defende-se que a capacitação reduzirá falhas nas contratações e os consequentes danos ao erário, promovendo economicidade na utilização dos recursos através do adequado tratamento dos riscos. Argumenta-se, também, que a capacitação fomentará a cultura orientada à mitigação de riscos, critério essencial para incorporação efetiva da gestão de riscos aos processos de planejamento e execução nas contratações. Conclui-se que a capacitação obrigatória aos agentes envolvidos deve ser adotada, uma vez que reduzirá as falhas nas contratações, decorrente da estreita relação entre ocorrência de riscos e falta de capacitação, além do entendimento da capacitação como ferramenta de compreensão do tema e efetiva utilização. Verificou-se, também, que a capacitação fomentará a cultura orientada à mitigação de riscos, estabelecendo elo entre a mudança cultural e a educação, que atua como catalisador na inserção do tema na cultura da FAB. Por fim, verifica-se a possibilidade de aplicação da gestão de riscos nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, recursos humanos, entre outras, com os consequentes ganhos estratégicos na geração de valor público pela Força, através da otimização de seu desempenho, fortalecendo a imagem institucional perante a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Gestão de Riscos. Licitações. Capacitação. Cultura Organizacional.

1 INTRODUÇÃO

Primeiramente, importante falar sobre risco, definido por COSO (2007) como a possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos. Assim, é interessante refletir que realizamos o gerenciamento de riscos no cotidiano de nossas vidas, conscientemente ou não, analisando os impactos e probabilidades das opções conhecidas, subsidiando o processo decisório acerca da melhor linha de ação a ser adotada.

No contexto nacional, consoante Brasil (2013), o Tribunal de Contas da União (TCU), após levantamento na Administração Pública sobre gestão de riscos, ocorrido em 2013, constatou baixo nível de maturidade acerca do tema, recomendando a disseminação de práticas afetas à gestão de riscos, culminando na publicação da Instrução Normativa Conjunta (IN) nº 01/MP/CGU/2016, bem como da IN nº 05/MPOG/2017, sendo esta última específica às licitações públicas.

No âmbito da Força Aérea Brasileira (FAB), em 2018, foi editada a DCA 16-2 “Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica (COMAER)” com orientações acerca da implementação e aperfeiçoamento do tema. Alinhado com o normativo, constata-se também no “Manual de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica” disposições específicas sobre gestão de riscos nas contratações.

Quanto às licitações na FAB, as mesmas constituem um dos principais meios que a Força dispõe para manter sua estrutura e cumprir sua missão institucional. Conforme demonstrativo contábil consolidado do COMAER, verifica-se que, em 31/12/2021, a FAB possuía saldo de obrigações contratuais superiores a 52,5 bilhões de reais, sendo a quase totalidade relacionada a fornecimento de bens e serviços (BRASIL, 2021a). Nesse contexto, a gestão de riscos perfaz ferramenta essencial para a boa utilização dos recursos confiados pela sociedade à Força.

Contudo, apesar das imposições normativas elencadas acima, observa-se uma baixa aplicação efetiva da gestão de riscos nas contratações do COMAER. Sem o devido tratamento, diversas falhas em todas as fases da contratação resultam em uma série de prejuízos, como danos ao erário, responsabilização de agentes, prejuízos à imagem institucional, dentre outros.

Neste contexto, e visando a resolução da problemática, o presente ensaio defende que os agentes envolvidos nas contratações devem receber capacitação obrigatória em gestão de riscos para exercerem adequadamente suas atividades.

Primeiramente, defende-se que a capacitação reduzirá falhas nas contratações e os consequentes danos ao erário, promovendo economicidade na utilização dos recursos através do adequado tratamento dos riscos.

Argumenta-se, também, que a capacitação sobre o tema fomentará a cultura orientada à mitigação de riscos, critério essencial para uma incorporação efetiva da gestão de riscos aos processos de planejamento e execução nas contratações.

2 DESENVOLVIMENTO

Consoante disposição do Manual de Gestão de Riscos do TCU, apropriado expor que a gestão de riscos está intimamente associada ao princípio da eficiência, dado que sua implementação só faz sentido na medida em que proporciona ganhos em termos de entrega de resultados e alcance dos objetivos institucionais, tornando-se aliado do gestor no sentido de permitir a tomada de decisão racional, aumentar a resiliência da organização, estimular a transparência e promover o bom uso dos recursos, fortalecendo a imagem da instituição (BRASIL, 2020).

No âmbito das licitações públicas, a IN nº 05/MPOG/2017 impôs à área de compras a obrigatoriedade do gerenciamento de riscos, por intermédio do mapa de riscos, que deve ser elaborado no início da instrução processual pelas respectivas equipes de planejamento da contratação (setores requisitantes), e atualizado nas fases seguintes pelas comissões de licitação e de fiscalização contratual, ocorrendo, ainda, a conferência do referido mapa pelo Agente de Controle Interno (BRASIL, 2017). Diante do exposto, o presente ensaio considera como “agentes envolvidos”, todos os integrantes da organização que, de maneira contínua ou eventual, participam de uma ou mais fases das contratações.

Quanto às ferramentas de capacitação sobre o tema no COMAER, observa-se na TCA 37-13/2022, a previsão do curso "Gestão de Riscos na SEFA" (CGRI), ministrado na modalidade à distância, objetivando identificar conceitos e procedimentos necessários à gestão de riscos, em nível de compreensão (BRASIL, 2022a). Alternativamente, existem outros cursos correlatos, como o constante no portal ENAP Virtual, realizado à distância e ofertado gratuitamente. Nesse caminho, o ensaio sustentará, nas próximas seções, a obrigatoriedade na realização de um desses cursos pelos agentes envolvidos nas contratações.

2.1 Capacitação e a Redução de Falhas nas Contratações

Inicialmente, ressalta-se que o TCU, na obra “Lista de Alto Risco na Administração Pública Federal”, listou a área “Gestão e Integridade nas Contratações” como um dos grandes desafios na Administração Pública, devido ao baixo nível de maturidade das organizações em governança, oferecendo maior risco de desperdícios e ocorrência de irregularidades (BRASIL, 2022c). Sobre a maturidade das organizações, consoante “Levantamento de Governança e Gestão das Aquisições”, está ligada a um baixo nível de capacitação (BRASIL, 2015).

Nessa direção, Santos (2018) ao realizar estudo de caso afeto à gestão de riscos na Central de Compras do Governo de Minas Gerais, identificou que a maior parcela dos riscos decorre das seguintes causas internas: falhas humanas, ausência de processos claros e bem definidos e inconsistências nas ferramentas de tecnologia. Similarmente, Cardoso (2019), ao analisar a política de gestão de riscos para o Exército Brasileiro, verificou que 64% dos entrevistados do estudo disseram que a falta de capacitação e conhecimento foi o principal fator que contribuiu para o risco nas atividades orçamentárias, financeiras, e patrimoniais.

Pelo exposto, percebe-se uma estreita relação entre a ocorrência de riscos e a falta de capacitação, dado que o desconhecimento do tema resulta na incapacidade dos agentes envolvidos em identificar e tratar os riscos apropriadamente, expondo os órgãos a efeitos indesejáveis e seus prejuízos, impactando negativamente o cumprimento de seus objetivos.

Do mesmo modo, e conforme apresentado nas visitas regionais realizadas pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR) no ano de 2022, constata-se apontamentos de auditoria recentes em organizações do COMAER, perfazendo diversas falhas nas fases da contratação (BRASIL, 2022b). Imperioso evidenciar que esses apontamentos expuseram a FAB e os agentes envolvidos a uma série de prejuízos, como danos à imagem, desperdício de recursos em função de danos ao erário ou contratações mal instruídas, responsabilização dos envolvidos, além de frustração de aquisições que suportam a atividade-fim da FAB.

Visando mitigação de riscos, o Manual de Gestão de Riscos do TCU, segundo Brasil (2020), destaca, dentre outras medidas possíveis, a realização de ações de capacitação, assertiva alinhada com Cavalcanti e Martins (2015), que, ao analisar as influências do gerenciamento de riscos nas melhorias das aquisições públicas de um

hospital da rede Sentinela, verificou que a ação de capacitação da gerência de riscos resultou em economia e melhoria no controle dos processos.

Relevante trazer à baila que o TCU, na obra “10 Passos para a Boa Gestão de Riscos”, expõe que, antes de “pôr a mão na massa”, é preciso compreender conceitos, princípios, boas práticas e técnicas de gestão de riscos (BRASIL, 2018). Nesse caminho, a aprendizagem deve incluir aquisição de experiências externas, experiências isoladas dentro da própria organização, participação em cursos e seminários, entre outros (BRASIL, 2018).

Frente ao apresentado, é fundamental salientar que a capacitação obrigatória promoverá sensível avanço da gestão de riscos nas contratações do COMAER. Dessa forma, após efetiva implementação da ferramenta, vislumbram-se elevados ganhos para a Força, uma vez que, com agentes devidamente municiados dos conhecimentos sobre o tema, observar-se-á atuação proativa no estabelecimento de estratégias para enfrentamento dos diversos riscos, desenvolvendo a resiliência da Força aos eventos indesejáveis nas contratações. Por fim, conclui-se que a capacitação reduzirá falhas nas contratações e os consequentes danos ao erário, promovendo economicidade na utilização dos recursos através do adequado tratamento dos riscos.

2.2 Capacitação e a Cultura Orientada à Mitigação de Riscos

Inicialmente, é relevante evidenciar que a ISO 31000 elenca alguns princípios base para uma boa gestão de riscos, sendo fatores humanos e culturais um deles, dado que influenciam significativamente todos os aspectos da gestão de riscos em cada nível e estágio (ABNT, 2018). Nesse caminho, Brasil (2020), na obra “Manual de Gestão de Riscos do TCU”, ressalta que o sucesso ou fracasso da gestão de riscos depende do fomento da cultura organizacional orientada à mitigação de riscos, a fim de promover por todos ampla utilização da ferramenta e a consequente incorporação aos processos de trabalho.

Ratificando o exposto acima, pertinente depreender, do estudo de Moraes (2020), que a capacitação revelou-se como importante componente para a implementação da política de gestão de riscos nas unidades distritais, política esta que representa a disseminação e o fortalecimento da cultura sobre o assunto. Situação semelhante encontrada por Rocha (2019), que, ao analisar a gestão de

riscos em ministérios que tratam do tema infraestrutura, verificou a necessidade de capacitação como entrave no avanço da gestão de riscos nessas organizações.

Similarmente, Harduim (2019), ao analisar a implementação da gestão de riscos em uma organização da Marinha do Brasil, averiguou que os militares precisam se capacitar sobre o tema, serem ouvidos e conduzidos pela alta administração, direcionando a cultura organizacional para a gestão de riscos, trazendo melhorias aos processos organizacionais.

Percebe-se que as constatações supracitadas se alinham com as considerações de Pércio (2017), que afirmou que qualquer mudança cultural passa pela educação, fazendo-se necessário dar aos agentes o conhecimento para incrustar na Administração a gestão de riscos, ficando claro que não há gestão de riscos sem capacitação dos agentes. Nesse mesmo caminho, COSO (2017) corrobora ao expor que, na definição de estratégias para promoção de uma cultura de gerenciamento de riscos em uma organização, deve-se analisar, dentre outros elementos, as lacunas de capacitação de pessoas, processos e sistemas.

No COMAER, o relatório de gestão de 2021 expõe que as atividades de gerenciamento de riscos têm sofrido melhoria constante, de forma a estarem atrelados aos processos de mais alto nível na estrutura da cadeia de valor da FAB (BRASIL, 2021b). Afirma-se, ainda, que não se trata de processo rápido, sendo os resultados observados à medida que os passos previstos para a implantação de uma efetiva gestão de risco são trilhados (BRASIL, 2021b).

Tal constatação encontra-se em harmonia com o apresentado pelo TCU, na obra “10 Passos para a Boa Gestão de Riscos”, que propõe a aprendizagem sobre o tema como um dos passos necessários para implementar a gestão de riscos na organização, proporcionando sua incorporação à sua cultura e atividades, resultando em aumentos graduais na sua capacidade de gerar, preservar e entregar valor público com desempenho otimizado (BRASIL, 2018).

Desse modo, frente ao apresentado, torna-se cristalino que a capacitação cumpre papel crucial na efetiva integração da gestão de riscos à cultura da organização, visto que, antes de ocorrer a internalização, deve-se passar primeiro pelo entendimento do tema. Por derradeiro, deduz-se que a capacitação fomentará a cultura orientada à mitigação de riscos, critério essencial para uma incorporação efetiva da gestão de riscos aos processos de planejamento e de execução nas contratações no COMAER.

3 CONCLUSÃO

O presente ensaio tratou da gestão de riscos nas licitações do COMAER. Assim, frente à contextualização realizada, apontou-se como problema a baixa aplicação efetiva da ferramenta, expondo a Força e seus agentes a diversos riscos decorrentes de falhas nas contratações. Como tese, defendeu-se que os agentes envolvidos nas contratações devem receber capacitação obrigatória em gestão de riscos para exercerem adequadamente suas atividades.

Sustentou-se, primeiramente, que a capacitação reduzirá falhas nas contratações e os consequentes danos ao erário, demonstrando-se a estreita relação entre riscos e a falta de capacitação. Evidenciou-se, também, que a capacitação faz-se essencial para promover a compreensão do tema e sua efetiva utilização, garantindo a atuação proativa dos gestores, propiciando tratamento adequado dos riscos e a redução de falhas, com consequente redução de perdas de recursos.

Argumentou-se, também, que a capacitação sobre o tema fomentará a cultura orientada à mitigação de riscos, critério essencial para uma incorporação efetiva da gestão de riscos aos processos de planejamento e execução nas contratações. Nesse sentido, estabeleceu-se elo entre a capacitação como elemento de inserção desta cultura, demonstrando que a mudança cultural deve passar pela educação. Assim, concluiu-se que a capacitação catalisará a inserção da gestão de riscos na cultura do COMAER.

Portanto, ao implementar a capacitação obrigatória em gestão de riscos aos agentes envolvidos nas contratações, perceber-se-á redução dos eventos adversos, em virtude da diminuição de falhas nas contratações e os consequentes prejuízos, além de fomentar a cultura orientada à mitigação de riscos, fator determinante no sucesso da efetiva implantação do tema na Força.

Como implicação dos resultados, considerando que a teoria da gestão de riscos possui elevada aplicabilidade, evidencia-se oportunidade de sua utilização nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, recursos humanos, entre outras, incrementando ainda mais a inserção do tema na cultura organizacional do COMAER, com os consequentes ganhos estratégicos na geração de valor público pela Força, através da otimização de seu desempenho, fortalecendo a imagem institucional perante a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000: gestão de riscos - princípios e diretrizes**. 2. ed. Rio de Janeiro: 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Demonstrações contábeis consolidadas do Comando da Aeronáutica e do Fundo Aeronáutico 2021**. Brasília, 2021a. 47 p. Disponível em: https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/sic/relatoriodegestao2021/Demonstracoes_Contabeis_UPC_COMAER_2021.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria SEFA nº 300/AJUR, de 18 de novembro de 2022. Aprova a TCA 37-13, que versa sobre cursos da SEFA para o ano de 2023. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 215, f. 16685, 2022a. Disponível em: http://www.sefa.intraer/images/conteudo/iefa/TCA_37-13_2022.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Relatório de gestão do Comando da Aeronáutica 2021**. Brasília, 2021b. 206 p. Disponível em: https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/sic/Relatorio_Gestao_2021.pdf. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Visitas regionais do Centro de Controle Interno da Aeronáutica - licitações e contratos**. 2022b. 104 diapositivos.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão das aquisições**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes.htm>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de alto risco na Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, 2022c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lista-de-alto-risco-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos**. 2. ed. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Síntese do Acórdão nº 2.467/2013-TCU-Plenário**. Ata 35, Sessão de 11/09/2013. Levantamento de auditoria para elaboração de indicador para medir o grau de maturidade de entidades públicas na gestão de riscos. Brasília, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-da-maturidade-em-gestao-de-riscos-na-administracao-publica-indireta.htm>. Acesso em: 5 mar. 2023.

CARDOSO, W. F. **A importância da implantação da gestão de riscos para o Exército**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5776>. Acesso em: 26 fev. 2023.

CAVALCANTI, A. C. F.; MARTINS, C. D. P. Influências do gerenciamento de riscos na melhoria das aquisições públicas de um hospital da rede Sentinela. **Revista Gestão & Saúde**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 1726–1748, jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/3001>. Acesso em: 8 mar. 2023.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos** – estrutura integrada. São Paulo: PriceWaterHouseCoopers, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org>. Acesso em: 20 fev. 2023.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos** - Integrado com estratégia e performance. São Paulo: PriceWaterHouseCoopers, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org>. Acesso em: 25 fev. 2023.

HARDUIM, F. C. **A implementação da gestão de riscos em uma organização militar da Marinha do Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações) – Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.iesb.br/content/uploads/2022/08/DissertacaoFernandoHarduim.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MORAES, M. E. L. B. N. O. **Gestão de riscos no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2763>. Acesso em: 26 fev. 2023.

PÉRCIO, G. V. Gestão de Riscos nas Aquisições: afinal, “o que há de novo no Reino da Dinamarca”. **Revista Governança Pública**, Curitiba, ano 1, n. 1, p. 34-37, 2017. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/1424>. Acesso em: 4 mar. 2023.

ROCHA, E. F. **A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança**: estudo de caso nos ministérios da Administração Pública Federal que tratam do tema infraestrutura. 2019. Monografia (especialização em Auditoria do

Setor Público) - Instituto Serzedelo Corrêa, Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-gestao-de-riscos-e-sua-utilizacao-como-instrumento-de-governanca-estudo-de-caso-nos-ministerios-da-administracao-publica-federal-que-tratam-do-tema-infraestrutura.htm>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SANTOS, L. F. M. **Gestão de riscos em compras governamentais**: estudo de caso na Central de Compras do Governo de Minas Gerais. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BA7G4T>. Acesso em: 25 fev. 2023.