



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

WELLINGTON GONDIM CARNEIRO, Cap Dent

O “PGRONLL” como opção de ferramenta de melhoria da eficiência da gestão pública no âmbito do COMAER

Rio de Janeiro

2023

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

WELLINGTON GONDIM CARNEIRO, Cap Dent

O “PGRONLL” como opção de ferramenta de melhoria da eficiência da gestão pública no âmbito 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: Maj Dent **Isabel** Corrêa da **Costa** Mileski.

Rio de Janeiro

2023

WELLINGTON GONDIM CARNEIRO, Cap Dent

O “PGRONLL” como opção de ferramenta de melhoria da eficiência da gestão pública no âmbito do COMAER

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

Aprovado por:

Raphael Osório de Oliveira, Maj Av
EAOAR

Isabel Corrêa da Costa Mileski, Maj Dent
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLL), Lei nº 14.133/2021, estipula regras atualizadas aos processos licitatórios e tem vigência obrigatória a partir do mês de abril de 2023. Nesse contexto, surge o “Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações” (PGRONLL), que é uma nova opção de ferramenta de governança disponibilizada pelo Sistema de Serviços Gerais (SISG) do Governo Federal, no intuito de apoiar a efetiva utilização da NLL. O presente trabalho defende que o uso desta ferramenta no âmbito do COMAER, considerando-se todas as técnicas envolvidas e fases do procedimento, traz maior eficiência à Gestão Pública, em virtude de proporcionar maior qualidade aos trabalhos desenvolvidos, minimizando eventuais erros, pois identifica, trata e monitora os riscos que impactam os resultados dos processos licitatórios. Além disso, tem a capacidade de evitar possíveis fraudes e ocultações de erros nas contratações e aquisições realizadas pela instituição. Esta boa prática de governança corporativa objetiva aperfeiçoar o trabalho dos sistemas de Controles Internos, mensurar de forma sistemática os riscos envolvidos nos diversos processos, observando as consequências, danos presentes ou prováveis, propondo ações de melhoria e barreiras de proteção. Portanto, principalmente no setor público, as boas práticas de gestão, comprometidas com a conformidade, transparência e com respostas adequadas aos riscos, com destaque para o uso da ferramenta destacada no presente trabalho, o “PGRONLL”, são necessárias ao uso racional dos recursos públicos e à manutenção dos princípios e valores corporativos, com vistas a que a Instituição FAB figure como exemplo para a sociedade.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Licitações. Gerenciamento de Riscos. Gestão Pública. Eficiência.

1 INTRODUÇÃO

A nova lei de licitações e contratos administrativos (NLL), lei nº 14.133/2021, estipula regras atualizadas aos processos licitatórios e tem vigência obrigatória a partir do mês de abril de 2023. Considerando as cinco modalidades previstas, concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo, verifica-se que os atos e procedimentos são preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico.

Nesse contexto, surge o “Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações” (PGRONLL), que é um recurso de governança disponibilizado pelo Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal (SISG), no intuito de apoiar a implementação e utilização da NLL, figurando como ferramenta vantajosa a ser aplicada no âmbito do COMAER.

No COMAER, a DCA 16-2/2018 e a ICA 12-30/2018 explicitam pressupostos normativos e conceituais, enumeram as etapas de um Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e os responsáveis operacionais pelo gerenciamento de riscos internos à organização. Entretanto, há a necessidade de recepção e operacionalização dessa inovação legislativa, externa à instituição, que apresenta um texto amplo, com 194 artigos, além de modernizações, como a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCC).

O presente trabalho defende, portanto, que a operacionalização do “PGRONLL” no âmbito do COMAER traz maior eficiência à Gestão Pública, pois identifica, trata e monitora os riscos que impactam os resultados dos processos licitatórios. Além disso, tem a capacidade de evitar possíveis fraudes e omissões de erros nas contratações e aquisições da FAB.

2 DESENVOLVIMENTO

A toda atividade ou processo administrativo a ser realizado pode-se atribuir algum grau de inerente perigo, em menor ou maior grau. Assim, um gerenciamento adequado de riscos é imprescindível ao correto desenvolvimento dos mais variados tipos de atividades e, em particular, às relacionadas diretamente com a gestão dos recursos públicos. Destarte, para Cuadros (2018), a gestão de riscos é um

procedimento que pode fornecer razoável garantia de que os objetivos serão alcançados com eficiência. De acordo com o conceito dicionarizado, entende-se por eficiência a virtude ou característica de ser competente e produtivo, alcançando o melhor rendimento ou resultado, com o mínimo de erros e dispêndios.

Nesse diapasão, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Controladoria Geral da União (CGU) emitiram a Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 01, de 10 de maio de 2016, que versa sobre controles internos, gestão de riscos e governança, havendo a determinação de que todos os órgãos do Poder Executivo Federal adotem medidas com o fito de realizarem o gerenciamento de riscos de forma sistematizada.

Para atender à determinação contida na referida INC, o COMAER emitiu a DCA 16-2/2018 (Gestão de Riscos no COMAER) e a ICA 12-30/2018, (Gestão de Riscos na SEFA). Mais recentemente, em dezembro de 2022, foi emitido pelo Governo Federal o Comunicado nº 12/2022, que disponibiliza o “PGRONLL”, em face da vigência obrigatória da Lei nº 14.133/2021, em abril de 2023.

2.1 Identificação e tratamento dos riscos

O “PGRONLL” consiste, fundamentalmente, na identificação dos potenciais perigos ou ameaças, na análise, tratamento e posterior monitoramento dos resultados das ações. Portanto, as Organizações Militares do COMAER devem aplicar ferramentas e técnicas de identificação de riscos que sejam adequadas aos objetivos da Instituição, trabalhando informações pertinentes e atualizadas neste processo.

Para Gabardo e Castela (2015), no que tange à eficiência administrativa, é importante considerar a operacionalização de programas de conformidade e gerenciamento riscos, na medida em que o *compliance*, conjunto de procedimentos que visam a manter a Instituição em consonância com as normas vigentes, não figura como único recurso disponível na persecução da moralidade administrativa. Ademais, para Silva e Covac (2015), são necessárias práticas de redução de riscos para que uma determinada Instituição atinja um elevado nível de *compliance* e eficiência.

Na efetivação do “PGRONLL”, a equipe responsável pode utilizar diversas ferramentas e técnicas de coleta, análise e uso de informações, como a “avaliação

de cenário”, o “brainstorming”, a análise “SWOT”, diagramas de causa e efeito, relatórios de resultados, dentre outros instrumentos.

Após o passo inicial importante, que é a obtenção do efetivo engajamento institucional, inicia-se a etapa de identificação e análise dos riscos, que tem por objetivo gerar uma lista abrangente das ameaças que possam impactar de forma positiva ou negativa os programas, projetos ou processos de trabalho. Há, nesta fase, a construção da Matriz de Riscos, ferramenta que amplia a visibilidade dos aplicadores do procedimento, levando em consideração até que ponto as ameaças identificadas podem comprometer os objetivos da Instituição, seguindo o que prescrevem a DCA 16-2/2018 e a ICA 12-30/2018, ambas do COMAER.

Na análise qualitativa, os riscos são considerados sob duas perspectivas: probabilidade, que é a chance real de ocorrência de um perigo ou ameaça, e nível impacto, que avalia o nível de danos posteriores ao evento risco, com a elaboração da matriz “GUT” (gravidade, urgência e tendência), ferramenta que organiza demandas por ordem de prioridade e identifica fatores críticos de sucesso a determinado processo, priorizando-se o tratamento dos principais problemas a ele inerentes.

Cumprido destacar que a avaliação de riscos pressupõe distinguir o risco inerente, quando a exposição ao mesmo acontece antes de qualquer ação de controle, e o risco residual, quando a exposição a uma ameaça ou perigo específico ocorre após algum controle ter sido diligenciado. A fase de planejamento das respostas considera a estratégia para combater os riscos residuais, de forma a aceitar, mitigar, transferir ou evitar os mesmos.

Em consonância com a DCA 16-2/2018 e a ICA 12-30/2018, ambas do COMAER, na fase de tratamento são definidas as ações a serem conduzidas, a qual é seguida pela fase de implementação, que contempla a execução das medidas definidas na etapa anterior. Já a fase de monitoramento é um processo contínuo que avalia o funcionamento efetivo do gerenciamento dos riscos, no qual as informações relevantes são identificadas, coletadas e comunicadas às instâncias superiores, em tempo hábil, não apenas com dados produzidos internamente, mas, também, com informações sobre eventos, atividades e condições externas, a fim de contribuir para a tomada de decisão acertada dos gestores, trazendo maior eficiência à gestão pública.

Assim, o “PGRONLL” tem por objetivo apoiar a governança corporativa, aperfeiçoar o trabalho dos sistemas de Controles Internos, mensurar de forma sistemática os riscos envolvidos nos diversos processos, observando as consequências, danos presentes ou prováveis, propondo ações de melhoria e barreiras de proteção. Além disso, também evita ou minimiza prejuízos para a administração pública, garante o cumprimento de normas e legislações externas à Instituição, melhora o planejamento das contratações e a utilização dos recursos públicos, provê segurança às aquisições e contratações, bem como aumenta a estabilidade dos processos licitatórios, reduzindo problemas jurídicos.

2.2 Evitar possíveis fraudes e ocultações de erros nas licitações

A nova lei de licitações (NLL), lei nº 14.133/2021, em seu capítulo II-B, traz dispositivos expressos relativos às punições previstas para os crimes em licitações e contratos administrativos, tendo aumentado os dez tipos penais constantes na extinta lei 8.666/1993, para onze na atual, sendo que, em oito deles, houve significativo agravamento nas penas cominadas. Assim, a NLL aprimorou a descrição dos tipos penais relacionados às contratações públicas, tornando mais graves as penalidades previstas para tais crimes.

Nesse contexto, cabe citar o triângulo das fraudes desenvolvido por Donald Ray Cressey, em 1953, citado por Ravinsankar et al., 2010, teoria em que são considerados três pontos importantes para entender a motivação geral das fraudes: oportunidade, racionalização e pressão. Com a implementação do “PGRONLL”, é possível atuar de forma mitigatória nos dois primeiros pilares teorizados.

No campo da oportunidade, cabe salientar que este fator está relacionado aos sistemas de Controles Internos ineficazes, com uma fraca gestão dos riscos do ambiente ou processos (SANTOS e SOUZA, 2018), surgindo o contexto propício para uma ação mal intencionada, pois a verificação e controle dos processos deixam a desejar. Assim, o “PGRONLL”, considerando todas as suas fases, terá a capacidade de inibir esse ambiente desfavorável de fragilidade, evitando fraudes e danos à imagem da Instituição.

No pilar da racionalização, a inicial captação de dados e o “brainstorming” terão a função de perceber as necessidades dos envolvidos no processo, objetivando um alinhamento entre os valores pessoais dos mesmos com os da instituição, demonstrando que as equipes locais fazem parte de um processo maior, cujos benefícios das atividades extrapolam os limites da OM.

Assim, a implementação do “PGRONLL” pelos sistemas de controles internos das Organizações Militares trará maior eficiência à gestão pública, pois servirá para evitar possíveis fraudes nos processos licitatórios, tendo em virtude que a equipe de implementação servirá de canal de comunicação entre os profissionais envolvidos nos processos licitatórios e possibilitará a notificação de queixas ou eventos adversos, sendo possível a intervenção de forma preventiva ou reativa, quando couber, com o devido monitoramento dos resultados das ações desempenhadas.

3 CONCLUSÃO

A nova lei de licitações e contratos administrativos (NLL), lei nº 14.133/2021, tem vigência obrigatória a partir do mês de abril de 2023 e estipula regras atualizadas aos processos licitatórios. Nesse contexto, surge o “Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações” (PGRONLL), que é uma ferramenta de governança disponibilizada pelo Sistema de Serviços Gerais (SISG) do Governo Federal, no intuito de apoiar a implementação e utilização da NLL.

Este trabalho defendeu que a operacionalização do “PGRONLL” no COMAER traz maior eficiência à gestão, pois identifica, trata e monitora os riscos que impactam os processos licitatórios, mitigando eventuais falhas, em face das peculiaridades da nova lei, haja vista que tais procedimentos, quando falhos ou ineficazes, provocam impactos negativos substanciais na qualidade da gestão pública.

Além disso, o emprego do “PGRONLL” tem a capacidade de evitar possíveis fraudes e omissões de erros nas contratações e aquisições da FAB, pois a equipe responsável servirá de canal de comunicação entre os setores envolvidos no processo, possibilitando a notificação de queixas ou eventos adversos, intervindo de

forma preventiva ou reativa, quando couber, e monitorando os resultados das ações desempenhadas.

O uso dessa eficiente ferramenta de gerenciamento de riscos mantém a Instituição FAB em consonância com o sistema normativo vigente, com foco na persecução da moralidade administrativa e dirigindo-se ao encontro de um adequado nível de *compliance*, com a melhora no planejamento das contratações, racionalização na utilização dos recursos públicos e redução de problemas jurídicos. Portanto, cumpre enfatizar que, principalmente no setor público, as boas práticas de gestão, comprometidas com a conformidade, transparência e com ações adequadas em resposta aos riscos, com destaque para a ferramenta destacada, o “PGRONLL”, são necessárias ao uso racional dos recursos públicos e à manutenção dos princípios e valores corporativos, com vistas a que a instituição figure como exemplo para a sociedade em geral nos quesitos retromencionados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado Maior da Aeronáutica. Portaria EMAER nº 28/EGE1, de 31 de agosto de 2022. Aprova a reedição da DCA de Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica - DCA 16-2. **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Brasília, n. 202, 27 out. 2022. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=34267>. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Portaria SEFA nº 68/AJUR, de 16 de julho de 2018. Aprova a edição da Instrução que trata da “Gestão de Riscos na Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica” – ICA 12-30. **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Brasília, n. 125, 23 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=15038>. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01. Brasília, 10 mai. 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 89. P. 14, 11 mai. 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em: 06 mar. 2023.

CUADROS-ZÚÑIGA, Liliana-Rocio. **Aplicación de auditoría interna basada en riesgos bajo el marco de gestión de riesgos corporativos a la auditoría del proceso de transferencias internacionales en el banco ABC**. 2018.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

RAVISANKAR, P. *et al.* Detection of financial statement fraud and feature selection using data mining techniques. **Journal Decision Support Systems**, v. 50, n. 2, p. 491-500, 2011. ISSN 0167-9236.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Daniel Cavalcante. COVAC, José Roberto. **Compliance como boa prática de gestão no ensino superior privado**. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books>. Acesso em: 06 mar. 2023.