

idp

v. 3 n. 6

112

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**A RECEPTIVIDADE DA MATRIZ DE RISCOS NOS
CONTRATOS FIRMADOS POR EMPRESAS ESTATAIS:
REFLEXÕES A PARTIR DO ART. 42, INC. X, DA LEI
FEDERAL Nº 13.303/2016**

THIAGO BUENO DE OLIVEIRA

**A RECEPÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS
NOS CONTRATOS FIRMADOS POR
EMPRESAS ESTATAIS: REFLEXÕES A
PARTIR DO ART. 42, INC. X, DA LEI
FEDERAL Nº 13.303/2016**

THIAGO BUENO DE OLIVEIRA¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: buenothi@hotmail.com



IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Matheus Gonçalves

Emmanuel Brasil

Rafael Viana

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As **publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As **opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia	17
4. Resultados e Discussão	19
5. Considerações finais	25
6. Referências	27

Resumo: Diante da necessidade de se criar maior valor público e após longos anos de espera, as Estatais tiveram seu regime jurídico diferenciado devidamente regulamentado por meio da Lei Federal nº 13.303/2016. Dentre outros temas, a referida legislação tangenciou o aspecto do elemento “risco”, prevendo que o estatuto social de tais entidades passe a observar práticas de gestão de riscos, destacando-se entre elas a inclusão da matriz de riscos como cláusula necessária nos contratos. Por isso se buscou constatar qual vem sendo a utilidade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais da União, sob a égide da referida legislação. Com base em estudo de casos múltiplos foi possível diagnosticar a má receptividade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas empresas estatais estudadas, verificando-se nítida discrepância entre a previsão normativa relativa à: hipótese de incidência, forma, conteúdo e objetivo da matriz de riscos contratual, e a prática conduzida por tais entidades; bem como propor reflexões em relação a sua verdadeira função.

Palavras-chave: Lei Federal nº 13.303/2016; Gestão de riscos; Matriz de riscos; Extensividade, densidade e utilidade; Estudo de casos múltiplos.

Abstract: Faced with the need to create greater public value and on account of long years of waiting, the State Companies had their differentiated legal regime duly regulated by Federal Law 13,303/2016. Among other topics, the referred legislation touched the aspect related to the "risk" element, provisioning that the bylaws of such entities should begin to observe risk management practices, highlighting among them, inclusion of the risk matrix as a necessary clause in the contracts. Therefore, it sought to verify the usefulness of the matrix of risks in the contracts signed by the Federal Union, under the aegis of the aforementioned legislation. Based on multiple case studies, it was possible to verify the bad receptivity of the risk matrix in the contracts signed by the state-owned companies studied, verifying the clear discrepancy between the forecast related to: incidence hypothesis, content and the objective of the contractual matrix of risks, and the practice conducted by such entities, as well as to propose reflections regarding its true role.

Keywords: Federal Law N.º 13.303/2016 (Law of State-Owned Companies - LE); Risk management; Risk matrix; Extensiveness, density and utility; Multiple case study.

1. INTRODUÇÃO

Definitivamente, a sucessão recente de eventos indesejados ocorridos em nível mundial, tanto em entidades privadas, quanto em entidades públicas, relacionados a temas como corrupção, quebra de empresas de grande porte, falta de ética, fragilidade de controle, etc, vem dando destaque à Governança, tida como o conjunto de melhores práticas que buscam a otimização dos resultados institucionais, contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (IBGC, 2015, p. 20).

Entre os elementos interdependentes que levam à boa governança institucional, está o gerenciamento de riscos, reiteradamente negligenciado, especialmente pela falta de cultura de prevenção tão característica da sociedade nacional, tendenciosa a superestimar a probabilidade de cenários positivos e de subestimar a de cenários negativos ou eventualmente não vislumbrar oportunidades (comportamento típico de um otimismo irrealista).

Por essa razão e com o intuito de romper esse paradigma, o presente artigo pretendeu investigar de forma mais dedicada o processo de gerenciamento de riscos, não como uma atividade autônoma, separada das demais, mas sim como parte integrante dos processos organizacionais e atividades operacionais de rotina (ABNT, 2018, p. 7).

Desse extenso processo, com etapas muito bem definidas (identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento), o presente ensaio estratifica talvez um dos temas mais complexos em se tratando de gerenciamento de riscos, não só pela dificuldade natural de se conceber uma possível matriz, mas também, pelo conflito conceitual existente entre o que pode ou não pode ser considerado uma matriz de riscos nos contratos (PAULA; CASTRO, 2018, p. 438/439).

Quanto ao elemento “gerenciamento de riscos”, houve previsão normativa no sentido de exigir que o estatuto social das estatais passe a observar práticas de gestão de riscos (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 6º e art. 9º), destacando-se entre elas, a elaboração da estratégia de longo prazo por parte da Diretoria Executiva, com respectiva análise de riscos e oportunidades para no mínimo os próximos 5 anos, bem como a inclusão de matriz de riscos como cláusula necessária nos contratos (escopo das reflexões do presente artigo).

Foi essa exigência normativa expressa na Lei Federal n.º 13.303/16 (Lei das Estatais) quanto à observância/inclusão da matriz de riscos como cláusula contratual

realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista que criou o contexto motivador desta pesquisa.

Nesse cenário, o trabalho envolve a provocação de reflexões oriundas do conceito legal de matriz de riscos, entendida como “cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação” (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 42, inciso X e art. 69, inciso X, Lei 13.303/16).

De igual sorte, o trabalho também suscita reflexões relativas ao resultado prático-normativo esperado pela adoção da matriz de riscos nos processos de aquisição das empresas estatais, materializado na vedação de celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 81, § 8º).

Para retratar essas reflexões, este artigo está organizado da seguinte maneira, além desta introdução. Na seção 2 apresentamos o referencial teórico, a partir do papel da matriz de riscos na gestão de riscos, destacando as etapas do processo de gestão de riscos, transpassando a discussão da matriz de riscos como sistemática de distribuição dos riscos contratuais, e a forma de sua exigência na lei das estatais. Na seção 3 apresentamos a metodologia mobilizada para este trabalho, prioritariamente exploratória, mas também descritiva, com adoção de estudo de caso múltiplos. Na seção 4 apresentamos os principais resultados, que em suma, constatou que o objetivo normativo declarado na Lei das Estatais no sentido de que a elaboração de matriz de riscos mitiga a elaboração de termos aditivos ao longo da execução/vigência do contrato administrativo não é válido para as instituições aqui estudadas. E, por fim, apresentamos as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As etapas do processo de gestão de riscos

2.1.1 Identificação

Compreendendo-se o problema da corrupção como uma questão envolta à identificação de um centro de poder e ao interesse do agente em obter alguma vantagem

particular, a partir da ponderação de que “corruption is the abuse of untrusted power for private gain” (TI, 2022), permite-se não só a identificação desse problema sob diversas perspectivas, mas também diversas formas de enfrentamento. No Brasil, nos Estados Unidos e no Reino Unido, por exemplo, ainda que possuam diferentes formas de percepção do problema, identifica-se a existência de um eixo comum de enfrentamento, ainda que sejam adotadas diferentes ferramentas preventivas de combate: no Brasil, o programa de integridade; nos Estados Unidos, o programa de compliance; no Reino Unido, o programa antissuborno, cada qual com um âmbito de abrangência próprio, delimitado a partir do regramento específico de cada país.

Esta é a primeira etapa de todo processo. Deve-se identificar o evento (descrição hipotética futura), ou seja, determinar a incerteza a ser inserida no processo de gerenciamento. Delinear as causas, efeitos/consequências a ele (evento) vinculados, auxiliam significativamente esse processo.

Diante da vastidão de possibilidades, a identificação de riscos pode basear-se em dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, assim como em necessidades das partes interessadas, motivo pelo qual a multidisciplinariedade é enriquecedora e interessante.

Independentemente da técnica utilizada, para identificação e descrição dos riscos, é determinante se estabelecer uma sintaxe, pois com ela evitam-se que sejam confundidos eventos de risco, com suas causas e consequências. Castro e Gonçalves (2019) desenvolvem sintaxe interessante, descrita da seguinte forma: “Devido a <CAUSA (fonte + vulnerabilidade)>, poderá acontecer <DESCRIÇÃO DA INCERTEZA>, o que levaria <DESCRIÇÃO DO IMPACTO, CONSEQUÊNCIA, EFEITO> impactando no/na <DIMENSÃO DE OBJETIVO IMPACTADA> (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 79).

Como se vê, trata-se de trabalho extenso e intenso, que gera como produto (output), documentação que geralmente inclui: (a) o escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação; (b) os participantes do processo de identificação dos riscos; (c) a abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas; e (d) descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências (TCU, 2018, p. 25).

2.1.2 Análise

Etapa mais extensa de todo o processo, pois envolve compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar a avaliação e o tratamento de riscos.

O risco é uma função tanto da probabilidade como da medida das consequências. Desse modo, o nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento² e das consequências resultantes no caso de materialização do evento, ou seja, do impacto nos objetivos. Risco = função (probabilidade e impacto) (TCU, 2018, p. 25).

Para a definição do referido nível do risco, parte-se da definição de escalas, cujo parâmetro acaba dependendo da métrica utilizada para cada dimensão (impacto e probabilidade). Nesse sentido, há uma vastidão de possibilidades, uma vez que não há nenhuma determinação/fixação de um modelo padrão (standard) a ser utilizada, haja vista as inúmeras referências possíveis de serem adotadas.

Contudo, há minimamente certo alinhamento metodológico, pois as escalas irão variar entre perspectivas objetivas-quantitativas e subjetivas-qualitativas. Essa variância é natural porque o método e o nível de detalhamento da análise podem ser influenciados pelos objetivos, pela natureza do risco, pela disponibilidade de informações e de recursos (TCU, 2018, p. 25).

Em resumo, cumpre ressaltar que toda e qualquer escala atribui níveis (representados por pesos numéricos) vinculados a cada classificação/descrição, de cada dimensão (impacto e probabilidade), permitindo a projeção do respectivo cotejamento de níveis no “diagrama de cálculo do risco³”.

Como comentado anteriormente neste item, independentemente da escala e da métrica adotada, sempre haverá a projeção do respectivo cotejamento de dimensões no “diagrama de cálculo do risco”, representado graficamente da seguinte forma:

Nesse primeiro momento, o resultado obtido exterioriza os riscos inerentes (à atividade da entidade), sem a identificação e avaliação de efetividade dos controles que visam a mitigá-los, para que se apresente à alta administração os riscos aos quais a entidade está

² Extremamente dificultada no cenário da sociedade contemporânea, em razão do mundo VUCA no qual estão submetidos.

³ Não há homogeneidade no escalonamento dos níveis de impacto e probabilidade, podendo ser plenamente aceito as mais diversas referências. Usualmente, adota-se a “régua” 5x5, ou seja, 5 níveis em cada dimensão, atribuindo-se, comumente, pesos de 1 a 5.

sujeita nos casos em que não haja nenhum controle interno, ou ainda, caso todos os existentes falhem, qual risco a entidade estaria sujeita (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 85).

Na sequência da profunda etapa de análise do risco, o desdobramento é analisar a eficácia dos controles internos existentes em relação aos objetivos do processo organizacional. Nesse cenário, leva-se em consideração o nível de confiança dos controles internamente existentes, que por sua vez permite o estabelecimento do risco de controle (RC) ou também intitulado de fator de avaliação dos controles.

Assim, o valor final da multiplicação entre o valor do risco inerente e o fator de avaliação dos controles (ou risco de controle) corresponde ao nível de risco residual, que pode ser sintetizado pela seguinte expressão/fórmula: $RR = RI \times FC$, em que: RR = nível do risco residual; RI = nível do risco inerente; FC/RC = fator de avaliação dos controles existentes/risco de controle.

A análise de riscos só se completa quando as ações que a gestão adota para respondê-los são também avaliadas, chegando-se ao nível de risco residual, o risco que remanesce depois de considerado o efeito das respostas adotadas pela gestão para reduzir a probabilidade e ou o impacto dos riscos, incluindo controles internos e outras ações (TCU, 2018, p. 29). Por isso se dizer que é o resultado dessa operação é relevante, pois o valor de risco residual pode fazer com que o risco se enquadre em uma faixa de classificação diferente da faixa definida para o risco inerente.

2.1.3 Avaliação

A finalidade desta etapa é auxiliar na tomada de decisões, com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do referido tratamento.

Esse exercício envolve comparar o nível de risco encontrado na etapa anterior (análise) com os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado, de modo a determinar se a magnitude do risco analisado é aceitável/tolerável ou não (balizador conferido pela fixação do apetite ao risco⁴), o que pode levar às seguintes decisões (ABNT, 2018, p. 18/19): nada a fazer; considerar as opções de tratamento de riscos; realizar análises adicionais para melhor compreender o risco; manter os controles existentes; reconsiderar os objetivos.

⁴ Quantidade de risco em nível amplo que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos (INTOSAI, 2007).

Uma boa prática para apoiar o processo de avaliação de riscos foi estabelecida pelo TCU ao fixar diretrizes para priorização e tratamento de riscos (TCU, 2018, p. 32), baseadas prioritariamente na autoridade a ser comunicada e no tempo de resposta para o tratamento ao risco.

O produto (output) gerado nesta etapa consiste geralmente em uma lista dos riscos que requerem tratamento, com suas respectivas classificações e prioridades (TCU, 2018, p. 33).

2.1.4 Tratamento

Após superar as duas principais etapas do processo de gestão de riscos (análise e avaliação), trata-se da seleção de uma ou mais opções para modificar o nível de cada risco e a elaboração de planos de tratamento que, uma vez implementados, implicarão em novos controles ou modificação dos existentes (TCU, 2018, p. 33).

É o que se convém chamar também de “resposta” ao risco, composta de 4 conclusões válidas: mitigar, aceitar, transferir ou evitar.

Assim, risco evitado é quando o impacto dele é tão representativo para a instituição, que se faz necessário a eliminação de sua causa-raiz, de modo que sua probabilidade chegue praticamente a zero (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 87). Na concepção do TCU, é a decisão de não iniciar ou de descontinuar a atividade, ou ainda desfazer-se do objeto sujeito ao risco (TCU, 2018, p. 33).

O risco é aceito quando o impacto e a probabilidade do risco estão dentro do limite do apetite de risco declarado pela instituição, independentemente de anteriormente ter sido ou não seguido plano de ação para que aquele determinado risco tenha sido dirimido. Em outras palavras, aceitar ou tolerar o risco é não tomar, deliberadamente, nenhuma medida para alterar a probabilidade ou a consequência do risco.

A terceira opção de resposta/tratamento ao risco é quando a responsabilidade pelo gerenciamento do risco é conferida à outra parte da relação jurídica ou a terceiro, mitigando a consequência ou probabilidade de ocorrência do risco por meio da transferência ou compartilhamento de uma parte do risco (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 88) (TCU, 2018, p. 33).

Normalmente tal transferência de riscos se dá por meio da contratação de seguros, garantias ou até mesmo elaboração de matriz de riscos como cláusula contratual,

em que se possa delimitar/compartilhar a responsabilidade das partes em eventos posteriores à assinatura do contrato, conforme previsto no item 2.2.1 desta seção (Matriz de riscos como sistemática de distribuição dos riscos contratuais).

Por fim, reduzir ou mitigar o risco consiste em adotar medidas para reduzir a probabilidade ou a consequência dos riscos⁵ ou até mesmo ambos. A mitigação visa à diminuição da probabilidade e nível aceitável ao apetite de risco da instituição. (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 89) (TCU, 2018, p. 33).

Como produto (output) desta etapa, tem-se o plano de tratamento de riscos, que a propósito deve definir a ordem de prioridade para a implementação de cada ação de tratamento, bem como identificar, minimamente: (a) a justificativa para seleção daquelas opções de tratamento, incluindo os benefícios esperados; (b) os responsáveis pela aprovação e pela implementação do plano; (c) as ações propostas, os recursos requeridos, e o respectivo cronograma (TCU, 2018, p. 34).

2.1.5 Monitoramento

Esta última etapa do ciclo de gestão de riscos tem o objetivo de assegurar que as diferentes formas de tratamento se tornem e permaneçam eficazes, garantindo uma melhoria contínua da qualidade e eficácia da concepção, implementação e resultados do processo (ABNT, 2018, p. 20/21).

Como alertado pelo TCU, o referido monitoramento deve ser contínuo (ou pelo menos, frequente) pelas funções que gerenciam e têm propriedade de riscos e pelas funções que supervisionam riscos (motivo pelo qual a segregação de funções se torna relevante neste contexto também), com vistas a medir o desempenho da gestão de riscos (TCU, 2018, p. 35).

Diante do desenvolvimento de todas as etapas atinentes ao processo de gerenciamento de riscos, depreende-se que a matriz de riscos é um elemento anafórico, por sintetizar de forma organizada o registro documental de todos os dados consolidados ao longo do extenso processo de gestão de riscos, razão pela qual deve ser constituída/estruturada com todos os elementos essenciais para o desenvolvimento do já citado processo, não podendo ser reduzida à mera cláusula contratual descritiva.

⁵ Nessa perspectiva, destaca-se a importância do estabelecimento de planos de contingência, que garantem maior segurança e velocidade na tomada de decisões visando a mitigação das consequências oriundas da ocorrência de um determinado evento ou a restituição ao status quo ante à ocorrência do risco.

E mais, por falta de diretriz normativa quanto à metodologia de formação da respectiva matriz e levando em consideração o conteúdo apresentado até aqui, podemos estabelecer como vertentes a constar na matriz de riscos contratuais das empresas estatais, os seguintes critérios: 1) identificação numérica do risco; 2) objetivo institucional impactado; 3) descrição do risco; 4) categoria do risco; 5) fatores de risco internos; 6) fatores de risco externos; 7) probabilidade, impacto (destacando dimensão financeira, de continuidade e de imagem), grau/nível de risco; 8) fatores de avaliação do controle; 9) resposta ao risco; 10) plano de ação, com responsáveis e datas; 11) plano de contingência, com responsáveis e datas; 12) kpi/kri (indicadores principais de performance e de riscos).

2.2. A lei das estatais e a exigência de matriz de riscos nas contratações

2.2.1 Matriz de riscos como sistemática de distribuição dos riscos contratuais

Paula e Castro (2018) apontam que a ruptura paradigmática com a teoria das áleas se deu normativamente com a publicação da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP) (Lei Federal n.º 11.079/04, uma vez que optou pela alocação específica e preventiva de riscos contratuais, já no momento da celebração do contrato (PAULA & CASTRO, 2018, p. 433).

De fato, ao proceder a leitura do art. 4º, VI e art. 5º, III, da supracitada Lei das PPPs, depreende-se que a repartição objetiva de riscos entre as partes é uma diretriz a ser observada na formalização desse tipo de contrato, caracterizado por sua natureza de longo prazo e por sua remuneração por tarifa. Ademais, a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária é conteúdo obrigatório a constar nos referidos contratos.

Ou seja, desde a referida legislação, há construção da necessidade prévia, expressa e objetiva de se determinar: 1) cada um dos riscos passíveis de incidir sobre a execução do contrato; 2) qual parceiro será responsável por suportá-lo.

Imbuído neste contexto, o legislador ordinário transportou esse tipo de análise/alocação preventiva de risco para a Lei das Estatais, vinculando-se agora não mais ao tipo de objeto a ser demandado (como acontecia com a Lei das PPP), mas sim ao elemento subjetivo, ao agente contratante, isto é, à empresa pública e sociedade de economia mista.

A previsão normativa exigiu, na licitação e contratações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, a observância da matriz de riscos, entendida como **“cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação”** (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 42, inciso X e art. 69, inciso X, Lei 13.303/16).

Por fim, o referido normativo determinou a vedação de celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 81, § 8º).

Como bem apontado por Paula e Castro (2018), a legislação das estatais acabou por alargar a concepção até então vigente a respeito das matrizes de risco nos contratos administrativos, uma vez que exige não apenas a previsão/alocação prévia dos riscos contratuais, mas também a indicação dos elementos contratuais em que haverá liberdade de inovação da contratada para melhor se adequar à realidade dos bens/serviços licitados, seja em obrigações de meio e/ou de resultado (PAULA; CASTRO, 2018, p. 436).

Como se vê, a opção do legislador foi pela lógica de alocar prévia, objetiva e eficientemente todos os riscos contratuais possíveis de antecipação, fato este que será diagnosticado na realidade prática das estatais a serem pesquisadas.

2.2.2 Extensividade, sob a ótica da racionalidade econômica

A primeira dicotomia a ser enfrentada diante da previsão normativa de exigir matriz de riscos nos contratos administrativos das Estatais é a extensividade de sua aplicação. Ou seja, a elaboração da matriz de riscos é exigida em toda e qualquer contratação realizada por empresa estatal ou somente para obras e serviços?

Ao promover leitura do artigo 69, da Lei Federal n.º 13.303/16, dedicado a descrever quais cláusulas são necessárias aos contratos firmados sob a égide da referida norma, irá se verificar que o elemento/instituto “matriz de riscos” é um deles. Vejamos: “Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei: (...) X - matriz de riscos.”

Como se vê, a matriz de riscos seria indistintamente utilizada, ou seja, seria um elemento exigido em toda e qualquer contratação realizada pela Estatal. Entretanto, como já falado, a matriz é um elemento anafórico, justamente por sintetizar de forma organizada o

registro documental de todos os dados consolidados ao longo do extenso processo de gestão de riscos, por meio das fases de identificação, análise, avaliação e tratamento/resposta.

Em resumo, um ótimo instrumento de controle, mas que deve ser sopesado no que tange à sua extensividade máxima, isto é, sua aplicação absoluta. Isso porque, nenhum ferramental de controle deve ser um fim em si mesmo. Tanto é que o próprio Governo Federal, ao estabelecer as diretrizes a serem seguidas pelos seus órgãos e entidades nas relações entre si e com os usuários de serviços públicos destacou a “racionalização de métodos e procedimentos de controle” e a “eliminação de formalidade e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido” como uma delas (BRASIL, DECRETO FEDERAL N.º 9.094/17, art. 1º, inciso IV e V).

A crítica quanto a esse posicionamento de ampla e máxima aplicabilidade da matriz de riscos é essencialmente de ordem racional econômica, pois ignorar a precificação do esforço construtivo desse elemento de controle pode gerar má otimização/alocação de recurso (financeiro, humano, temporal, etc).

Como já destacado ao longo do referencial teórico deste artigo, a matriz de riscos materializa documentalmente todo o processo de gerenciamento de riscos, que para ser efetivo, deve conseguir antecipar o maior número de eventos incertos. Portanto, esforço e tempo são fatores que precisam ser considerados, ou melhor dizendo, calculados.

Nesse sentido, verifica-se que utilizar uma matriz de riscos efetiva em contratações cujo valor do objeto seja inferior ao processo de construção da matriz ou cuja complexidade do objeto não demande/represente riscos relevantes/expressivos, pode não ser um ato racionalmente econômico, seja pelo simples custo de transação, seja pela sua inaplicabilidade real, uma vez que não conseguirá detalhar, mais uma vez, o maior número de eventos incertos.

De outra sorte, há previsão normativa na Lei Federal n.º 13.303/16 (art. 42, inciso X), que leva a interpretação de que a matriz de riscos como cláusula contratual, definidora de riscos e responsabilidades, caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro, seria aplicada em casos pontuais, especificamente, contratos de obras e serviços, diante da alocação do dispositivo destacado abaixo:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

(...)

X - matriz de riscos: (...);

(BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 42, inciso X). grifo nosso.

Com efeito, trata-se muito mais de uma imprecisão de técnica-legislativa, por se conceituar institutos de aplicação potencialmente⁶ ampla (uma vez que a matriz de riscos é tratada como conteúdo cláusula necessária dos contratos firmados por Estatais) em seção dedicada a normas específicas apenas para Obras e Serviços (de engenharia).

Por isso, em que pese existir opinião em sentido contrário⁷, compreende-se que a elaboração de matriz de riscos facultativa como regra, excepcionando contratos de grande vulto (aqueles superiores a duzentos milhões de reais, na redação do art. 6º, inc. XXII, da Lei Federal n.º 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos), são muito mais aderentes à racionalidade econômica necessária para construção de uma matriz de riscos efetiva.

É claro que definições objetivas de valores, como corte/régua para utilização de um determinado instituto, devem ser precedidas de ampla justificação legislativa, com demonstração mais precisa possível, com auxílio de dados estatísticos/econômicos, de que aquele cenário fixado na lei expressa sua maior efetividade.

Focando a leitura no art. 42, inciso X, alínea “a”, bem como no art. 81, § 8º, da Lei Federal n.º 13.303/16, e art. 31, § 1º, inciso II, depreende-se nitidamente um dos objetivos normativos em se estabelecer o elemento “matriz de riscos”: mitigar a elaboração de termos aditivos ao longo da execução/vigência do contrato administrativo, pois a alocação posterior de riscos contratuais levaria a um cenário de ineficiência contratual, além da potencialização de conluios entre Contratante e Contratado.

A par de toda discussão aqui também quanto à extensividade da referida proibição, que segue a mesma interpretação sistemática desenvolvida neste trabalho, verifica-se a necessidade de se investigar a eventual existência de correlação entre a inserção de matriz de riscos nos editais e a elaboração de aditivos, por nível de dependência da Estatal, de modo a tentar comprovar a intenção legislativa declarada e consignada no art. 42, inciso X, alínea “a”, da Lei Federal n.º 13.303/16 (Lei das Estatais), no sentido de que a matriz de riscos é cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, devendo prever, entre

⁶ Justamente pela ressalva proposta no sentido de ponderar sua aplicação absoluta e indistinta para toda e qualquer contratação, diante da necessidade de uma racionalidade econômica na sua utilização.

⁷ PAULA e CASTRO (2018) entendem que o eventual estabelecimento facultativo para elaboração da matriz de riscos nos termos propostos no então PLS n.º 559/13 (convertido na Lei Federal n.º 14.133/2021. Vide art. 22), implicaria dizer que a “nova” lei de licitações já nasceria com um retrocesso temporal (PAULA; CASTRO, 2018, p. 437).

outras coisas, a previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando da ocorrência de eventos supervenientes à assinatura do contrato.

Com isso, talvez seja possível verificar se o foco em conter a confecção de aditivos contratuais realmente está na previsão de constar matriz de riscos no edital ou não. E essa perspectiva da utilidade da matriz, pode eventualmente desmistificar o referido objetivo normativo, conforme demonstrado na seção “Discussão e resultados” deste artigo.

3. METODOLOGIA

3.1 Contextualização e Qualificação da Pesquisa

A pesquisa visa gerar conhecimento para reflexão sobre a utilidade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais da União, sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16. No caso, foi investigado como as empresas estatais da União vem absorvendo a exigência legal de inserção da matriz de riscos nos contratos formalizados no âmbito da Lei Federal n.º 13.303/16, inclusive quanto ao seu formato.

Trata-se de pesquisa prioritariamente exploratória, uma vez que se buscou proporcionar maior aprimoramento de ideias, bem como familiaridade com o problema de pesquisa, com vistas a torná-lo mais explícito (GIL, 2002, p. 41).

De outro modo, trata-se também de pesquisa descritiva, pois visou o estabelecimento de relações entre variáveis, utilizando-se uma das técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário (GIL, 2002, p. 41).

Essa confluência de tipos acaba por ratificar o destaque prático pretendido por este estudo, pois como destaca GIL (2002, p. 42), as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

Tendo o levantamento bibliográfico indicado que o contexto motivador desta pesquisa é um tema pouco estudado na literatura atinente às Estatais, o fenômeno da relação entre utilização de matriz de riscos e redução de aditivos se revela ainda pouco conhecido e, por isso, a escolha do método do estudo de caso múltiplos (no caso concreto analisou-se duas estatais da União – CODEVASF e Eletronorte) demonstrou ser o mais apropriado para a realização desta pesquisa.

3.2 Descrição do Objeto de Análise

3.2.1 BASES DE DADOS E ELEMENTO TEMPORAL: A escolha das estatais para o estudo de caso partiu da população finita de tamanho n (133 Estatais da União, com base no Boletim das Empresas Estatais Federais N.º 10. 1º Trimestre de 2019⁸), recortando-se do campo populacional apenas as estatais de controle direto da União, ou seja, 46 empresas.

Nesse cenário, seguindo a subdivisão de classificação realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (responsável pela elaboração do boletim das empresas estatais), entre Estatais Dependentes e Não Dependentes⁹, e levando-se em consideração à facilidade de acesso e os dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal, elegeu-se as referidas estatais.

Para o desenvolvimento da pesquisa aplicada, foram coletadas informações por meio da circularização de questionário visando obter o olhar da realidade prática vivenciada por estatal representante de cada uma das categorias de Estatais de Controle Direto da União (sendo a CODEVASF enquadrada no grupo de Estatal Dependente e a Eletronorte no grupo de Estatal Não-Dependente). Os dados obtidos durante as apurações foram tratados por uma abordagem predominantemente qualitativa.

3.2.2 RESTRIÇÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA: Ao longo do desenvolvimento da pesquisa foram identificadas dificuldades consideráveis, destacando-se a impossibilidade de realização de pré-teste com estatais fora do campo amostral, bem como a maior circulação do questionário entre entidades representantes de cada grupo das estatais de controle direto da União, diante da dificuldade de acesso institucional e às informações, em razão das

⁸ Em que pese atualmente (julho/2020) já ter ocorrido a publicação do Boletim das Empresas Estatais Federais N.º 11. 2º Trimestre de 2019; N.º 12. 3º Trimestre de 2019 e N.º 13. 4º Trimestre de 2019, onde a partir da versão N.º 11 houve a retificação significativa do quantitativo de estatais federais, haja vista o incremento de aproximadamente 60%, saindo de 133 para 208 estatais, em razão do estudo analítico/minucioso realizado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, que identificou 75 das novas estatais (42 subsidiárias SPEs, 30 subsidiárias sediadas no exterior e 3 subsidiárias nacionais), o referido acréscimo não afetou o levantamento estatístico realizado no âmbito deste trabalho, pois tal incremento não afetou o quantitativo de estatais submetidas ao controle direto da União, seja dependente ou não dependente.

⁹ Neste artigo, adota-se o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do recente Acórdão n.º 937/2019 – Plenário, no sentido de considerar o conceito disposto no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, como parâmetro válido para definir “Estatal Dependente” e “Estatal Não-Dependente”. Em outras palavras, “Estatal Dependente” seria aquela cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal.

restrições naturais impostas pelo isolamento social oriundo da pandemia provocada pela COVID-19.

4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

4.1 Aplicação da matriz de riscos nas contratações de estatais da união: uma perspectiva de realidade prática. Análise no âmbito da Eletronorte e Codevasf

4.1.1 Apresentação do estudo de casos múltiplos

Utilizou-se para a coleta de dados, as informações das empresas disponíveis na internet, e a circularização de formulário¹⁰ semiestruturado junto às estatais escolhidas (ELETRONORTE e CODEVASF), contendo o seguinte conteúdo:

- A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16? Em caso positivo, qual o conteúdo padrão? (Perspectiva da densidade);
- A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16? Em caso positivo, utiliza para toda e qualquer contratação OU apenas para objetos específicos? (perspectiva da extensividade);
- A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16? Em caso positivo, foi possível perceber algum impacto na diminuição de elaboração de termos aditivos? Caso tenha diminuído a formalização de termos aditivos, há como contabilizar o referido impacto? Em caso negativo, tem percebido alguma diferença real/prática, quando comparada tal situação com outras estatais (de igual natureza – dependente ou não dependente, a depender do enquadramento da

¹⁰ Formulário disponibilizado por meio do link https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfRMjR49YC5b1J4bSi5HzEyXqBgGh6Klks-dFCjcFvypofvZA/viewform?usp=sf_link.

sua entidade), que declaradamente adotam matriz de riscos? (perspectiva da utilidade).

O **primeiro caso** que apresentamos é o da **Eletronorte**, sociedade de economia mista, controlada pela Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobrás, classificada como empresa estatal não-dependente, constituída sob a forma de sociedade anônima em 1973, diante da decisão estratégica de integrar o Brasil e preservar a Amazônia, revelando-se posteriormente um compromisso com o desenvolvimento sustentável da região¹¹.

Uma vez encaminhado o link de acesso ao formulário para a Superintendência de Conformidade e Riscos, as respostas obtidas foram: R1: Sim, a entidade utiliza matriz de riscos, conforme estabelecido no Art. 42 da Lei 13.303/2016; R2: A matriz de riscos deve ser composta por seis colunas: riscos, definição, alocação (da empresa, do contratado, de terceiro ou compartilhado), impacto (alto, médio ou baixo), probabilidade (frequente, ocasional ou remoto) e mitigação (medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos). R3: Utiliza especificamente para contratações semi-integradas e integradas, conforme caput do artigo 42 da Lei 13.303/2016; R4: Considerando que todos os contratos com Matriz de Riscos foram assinados em 2020, no total de 6, e existe mais um em fase de assinatura, entendemos que não há tempo suficiente para avaliarmos o impacto da Matriz na elaboração de Termos Aditivos.

O **segundo caso** que trazemos é o da **CODEVASF** (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), empresa pública, classificada como empresa estatal dependente, vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional, constituída sob a forma de sociedade anônima em 1974, visando promover o desenvolvimento e a revitalização das bacias dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim, com a utilização sustentável dos recursos naturais e estruturação de atividades produtivas para a inclusão econômica e social.

Uma vez encaminhado o link de acesso ao formulário para o Risk and Compliance Officer (Responsável pelo risco e compliance), obteve-se as seguintes respostas: R1: Sim, a entidade utiliza matriz de riscos, mas não de forma extensiva; R2: A matriz de riscos ainda não está padronizada. R3: Não, apenas em algumas contratações de obras e serviços de engenharia; R4: Não foram sistematizados os resultados do universo contemplado de forma a constatar seus benefícios; R5: Não foram estudados os benefícios resultantes. R6: Face a natureza opinativa da questão, sua percepção é individualizada e a melhor forma de explicitar

¹¹ Informações obtidas diretamente do site oficial da entidade. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/>. Acesso em 30/06/2020.

diferenças seria na constatação temporal entre dois momentos na ambiência da mesma empresa: antes e após adoção da matriz de riscos.

4.1.2 Constatações

Levando em consideração as respostas apresentadas pelas entidades estudadas (expostas no item 4.1.1 deste trabalho), foi possível consolidar as informações obtidas da seguinte forma:

Fig. 1 – Infográfico. Estudo de Caso. Matriz de Riscos. Perspectivas de Aderência



Fonte: Elaboração própria.

Analisando os resultados pela perspectiva de extensividade da matriz de riscos contratual, é possível constatar a limitação do seu campo de aplicabilidade, uma vez que a insere apenas em contratações vinculadas a obras e serviços de engenharia. Uma delas (ELETRONORTE) inclusive pormenoriza que considera a matriz de riscos especificamente para

contratação semi-integrada e integrada, diante do teor do art. 42, da Lei Federal n.º 13.303/16.

Do ponto de vista pragmático, diante de uma interpretação literal do dispositivo normativo, especificamente do 42, caput e inciso X c/c § 1º, inciso I, alínea “d”, da Lei Federal n.º 13.303/16, não poderia ser outra a interpretação.

Entretanto, ao promover a leitura do artigo 69, da Lei Federal n.º 13.303/16, dedicado a descrever quais cláusulas são necessárias aos contratos regidos pela referida legislação, o seu inciso X traz explicitamente a matriz de riscos como uma delas, o que leva naturalmente a defender sua aplicação indistintamente, ou seja, em toda e qualquer contratação realizada pela Estatal, pois não há qualquer ressalva ao tipo de contrato a ser firmado.

Assim como discutido no item 2.2.2 deste trabalho, a extensividade da aplicação da matriz de riscos contratual, da forma como posta na lei das estatais, deve ser conduzida, em nossa opinião, sob a ótica de uma racionalidade econômica, o que permite dizer que não se deve restringir apenas a obras e serviços de engenharia (extensividade limitada), nem considerá-la para toda e qualquer contratação (extensividade total/máxima).

Em verdade, diante de uma interpretação sistemática do texto legal, deve a matriz de riscos contratual ser considerada, no mínimo, em contratações cujo valor do objeto seja superior ao processo de construção da matriz, ou cuja complexidade do objeto demande/represente riscos relevantes/expressivos, sob pena de caracterização de um ato antieconômico, seja pelo simples custo de transação, seja pela sua inaplicabilidade em concatenar, em uma escala de priorização, os riscos potenciais envolvidos na contratação.

No que tange à **perspectiva de densidade**, foi possível averiguar junto às instituições estudadas que realmente a forma como foi tratada a matriz de riscos contratuais na legislação das estatais leva os intérpretes da norma a uma dificuldade hermenêutica, tanto que uma entidade simplesmente não possui conteúdo padrão para sua matriz de riscos, e a outra estrutura seu conteúdo em 6 vertentes, mas que acabam por diferir do conteúdo mínimo a constar de uma matriz de riscos, sob a perspectiva do legislador.

Quando consideramos as 6 vertentes padronizadas na matriz de riscos da instituição estudada ELETRONORTE, quais sejam: 1) riscos; 2) definição; 3) alocação (da empresa, do contratado, de terceiro ou compartilhado); 4) impacto (alto, médio ou baixo); 5) probabilidade (frequente, ocasional ou remoto); 6) mitigação (medidas, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos); constatamos que apenas os itens 1 e 2 possuem

convergência com o conteúdo mínimo legal e que o item 3 é a forma de dar validade à breve definição de matriz de riscos registrada no inciso X, do já tão citado art. 42: “cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato”.

Em que pese doutrinadores de peso como PAULA; CASTRO defenderem que quando a lei prevê a necessidade de uma matriz contratual, a faz tendo em vista o desejo de se mapear e mitigar riscos potenciais e aferíveis em uma escala de priorização (PAULA; CASTRO, 2018, p. 439), não vislumbramos tão facilmente essa percepção.

Apesar de corroborarmos com a inteligência de que a matriz de riscos é o instrumento que congrega as fases de identificação, análise, avaliação e tratamento/resposta aos riscos potenciais, aferíveis em uma escala de priorização, entendemos que o legislador não soube retratar essa concepção na norma.

Ao longo do texto normativo não há qualquer diretriz a respeito da metodologia de formação da matriz de riscos. Ou seja, não existe direcionamento mínimo de como pode ser a matriz, de modo a adequá-la à realidade dos contratos firmados pelas Estatais.

Assim, resta à doutrina confirmar que, entre as opções, a matriz de impacto x probabilidade, não só pelo seu fundamento em apuradas metodologias de gestão de riscos (COSO, NBR ISO/IEC, entre outras), mas por sua adequação à lógica dos riscos passíveis de enfrentamento em um contrato administrativo, parece ser aquela que melhor se adequa a exigência legal (PAULA; CASTRO, 2018, p. 439), conforme critérios por nós propostos na parte conclusiva do capítulo 1 deste artigo.

Compreendemos que é essa a metodologia de matriz de riscos que deveria ser depreendida do texto legal, mas o fato é que não há espaço para tal inteligência, pois inexistente qualquer menção às escalas de impacto, de probabilidade, muito menos a aferição delas por meio de diagrama de cálculo do risco, motivo pelo qual vislumbramos um urgente aprimoramento normativo neste sentido.

Sob a **perspectiva da utilidade**, após promover a leitura do art. 42, inciso X, alínea “a” c/c o art. 81, § 8º, ambos da Lei Federal n.º 13.303/16, e art. 31, § 1º, inciso II, depreende-se nitidamente que um dos objetivos normativos em se estabelecer o elemento “matriz de riscos” é **mitigar a elaboração de termos aditivos** ao longo da execução/vigência do contrato administrativo, **pois a alocação posterior de riscos contratuais levaria a um cenário de ineficiência contratual.**

Ao realizar o estudo de casos múltiplos (CODEVASF e ELETRONORTE), essa percepção foi ratificada, uma vez que em nenhuma das instituições estudadas foi possível perceber qualquer tipo de impacto na diminuição de elaboração de termos aditivos.

A Eletronorte informou que não houve tempo suficiente para avaliação do real impacto da matriz de riscos na elaboração de termos aditivos, uma vez que todos os contratos com matriz de riscos foram assinados em 2020 (totalizando até o mês de julho/2020, 7 contratos).

Diante da plena vigência da Lei das Estatais desde Julho/2018, constata-se que a extensividade limitada adotada pela entidade acabou impactando diretamente na “usabilidade” da matriz de riscos (apenas 7 contratos), e conseqüentemente, no objetivo normativo de redução de termos aditivos.

Ao consultar o Plano de Contratação Anual da Eletronorte¹² para os anos de 2019 e 2020, verifica-se a previsão original de 1.809 contratações em 2019¹³ e 1.733 para 2020¹⁴. Ou seja, a utilização de matriz de riscos nas contratações da Eletronorte atinge apenas 0,20% do quantitativo estimado.

Em complemento, ao consultar o campo de Termos Aditivos, disponível no ambiente de Compras e Licitações da Eletronorte¹⁵, é possível verificar a publicação de apenas 15 termos aditivos, dentre todo o volume de contratos firmados em 2019 e 2020, fato este que mais uma vez fortifica a percepção diagnosticada neste trabalho, no sentido de que o controle da confecção de aditivos contratuais deve estar mais focado no acompanhamento mais próximo da gestão contratual dos contratos de maior vulto.

A CODEVASF, por sua vez, informou que não foram sistematizados os resultados do universo contemplado de forma a constatar seus benefícios, não tendo sido estudados os benefícios resultantes da utilização da matriz de riscos em suas contratações.

¹² Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/plano-de-contratacao-anual-da-eletronorte>. Acesso em 23/07/2020.

¹³ Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/wpcontent/uploads/sites/101/2019/03/PAA-2019-ELN-Internet.pdf>. Acesso em 23/07/2020.

¹⁴ Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/wpcontent/uploads/sites/101/2020/04/PAA-2020.pdf>. Acesso em 23/07/2020.

¹⁵ Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/compras-e-licitacoes>. E posteriormente <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/termos-aditivos>. Acesso em 23/07/2020.

Também adepta da extensividade limitada, verifica-se que essa perspectiva de usabilidade da matriz de riscos também impactou o objetivo normativo de redução de termos aditivos, uma vez que até agora não foi perceptível, apesar da plena vigência do conteúdo normativo desde Julho/2018.

Em resumo, o estudo dos casos múltiplos tratados neste trabalho permitiu inferir que o objetivo normativo declarado de que a elaboração de matriz de riscos mitiga a elaboração de termos aditivos ao longo da execução/vigência do contrato administrativo não é válido para as instituições aqui estudadas, fazendo com que a perspectiva de utilidade da matriz de riscos seja baixa, ao menos da forma como posta na Lei Federal n.º 13.303/16.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa foi possível destacar o papel/função do elemento “matriz de riscos” dentro do processo de gestão de riscos, o que permitiu a apresentação sugestiva da formação estruturante de uma matriz de riscos, descrevendo, em apertada síntese, as etapas clássicas atinentes ao gerenciamento de riscos.

Com essas premissas foi possível investigar a forma de absorção do elemento “matriz de riscos” no campo normativo aplicável às empresas públicas e sociedade de economia mista (Lei Federal n.º 13.303/16), o qual por possuir imprecisões técnico-legislativas atinentes à aplicabilidade e funcionalidade de uma matriz de riscos, levou a constatação da dificuldade natural em dar cumprimento ao comando legal, tanto pela extensividade (de forma a constatar quando se deve utilizá-la), quanto da densidade (de modo a constatar se tecnicamente a conceituação normativa é apropriada) e da utilidade (visando verificar se o objetivo de redução de termos aditivos declarado na Lei das Estatais está sendo atendido).

Essa assertiva é confirmada ao se depurar os dados coletados da pesquisa empírica realizada, destacando-se a análise das fontes de evidência, as quais avaliaram a receptividade da matriz de riscos nos contratos firmados por 2 empresas estatais da União. É claro que por se tratar de estudo de casos, não houve qualquer pretensão de generalização de seus resultados, mas sim de compreensão e interpretação mais profunda dos fatos específicos trabalhados na pesquisa.

O estudo de casos múltiplos detectou, no âmbito das instituições estudadas (Codevasf e Eletronorte), discrepância entre a previsão normativa atinente à hipótese de

incidência, forma, conteúdo e objetivo da matriz de riscos contratual e a prática conduzida por tais estatais.

Foi perceptível a dificuldade em dar cumprimento ao comando legal previsto na Lei das Estatais que exige elaboração de matriz de riscos nos contratos firmados por tais entidades, seja pela perspectiva de extensividade (hipóteses de utilização); quanto pela perspectiva de densidade (adequação da conceituação normativa); como pela perspectiva de utilidade (atendimento à objetivo normativo), motivo pelo qual se sugere: 1) a adoção da extensividade contida/mitigada da matriz de riscos; 2) alteração normativa para inclusão de metodologia de formação da matriz de riscos, apontando um direcionamento mínimo de como pode ser a referida matriz, de modo a adequá-la à realidade dos contratos firmados pelas Estatais; 3) mudança do foco (normativo) de utilidade da matriz de riscos, deixando de ser a diminuição de termos aditivos e incluindo a priorização objetiva dos riscos mapeados.

Em outras palavras, diante da baixa receptividade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais estudadas, se propõe que a extensividade deve ser contida/mitigada; a densidade para ser majorada precisa de alteração normativa para fixação das diretrizes para composição da matriz; e a utilidade da matriz deve estar na identificação, tratamento e priorização do risco, com a respectiva identificação do proprietário/detentor do risco.

E para se garantir a efetividade do proposto acima, a pesquisa concluiu que se deve firmar posicionamento no sentido de que matriz de riscos é um elemento anafórico, por sintetizar de forma organizada o registro documental de todos os dados consolidados do extenso processo de gestão de riscos, razão pela qual deve ser constituída/estruturada com todos os elementos essenciais para o desenvolvimento do já citado processo, não podendo ser reduzida à mera cláusula contratual descritiva. Nesse sentido, não se deve aceitar que sejam lançados mapas de riscos, registros de riscos ou tabelas de check-list, como se matriz fossem (PAULA; CASTRO, 2018, p. 439).

Não obstante as limitações identificadas no curso da pesquisa, especialmente o sigilo de alguns dados e a escassez de tempo, entende-se que os objetivos propostos foram atingidos. Fica a sugestão, para estudos posteriores, sobre casos de sucesso na implementação do programa de integridade, a partir das considerações da CGU. Fica, ainda, a sugestão para se pesquisar os motivos da inconstância identificada nos participantes no Projeto.

Como, até a conclusão deste estudo, não foi disponibilizado o relatório de execução da edição 2020-2021 do Projeto, não há como avaliar se alguma das sugestões

apresentadas já foram observadas ou se algum outro aspecto veio a ser destacado em função dos últimos resultados obtidos, sendo certo que a implementação de quaisquer das sugestões fica condicionada à efetiva possibilidade de sua execução pela CGU, em razão de questões operacionais (quadro de pessoal, tempo, etc), cujos dados não são do conhecimento do autor. Espera-se, assim, que as observações realizadas possam contribuir para o aperfeiçoamento do Projeto, com vistas a maximizar suas potencialidades no fomento à adoção de boas práticas de integridade.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F, S. P. Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5ª.ed. São Paulo: IBGC, 2015.

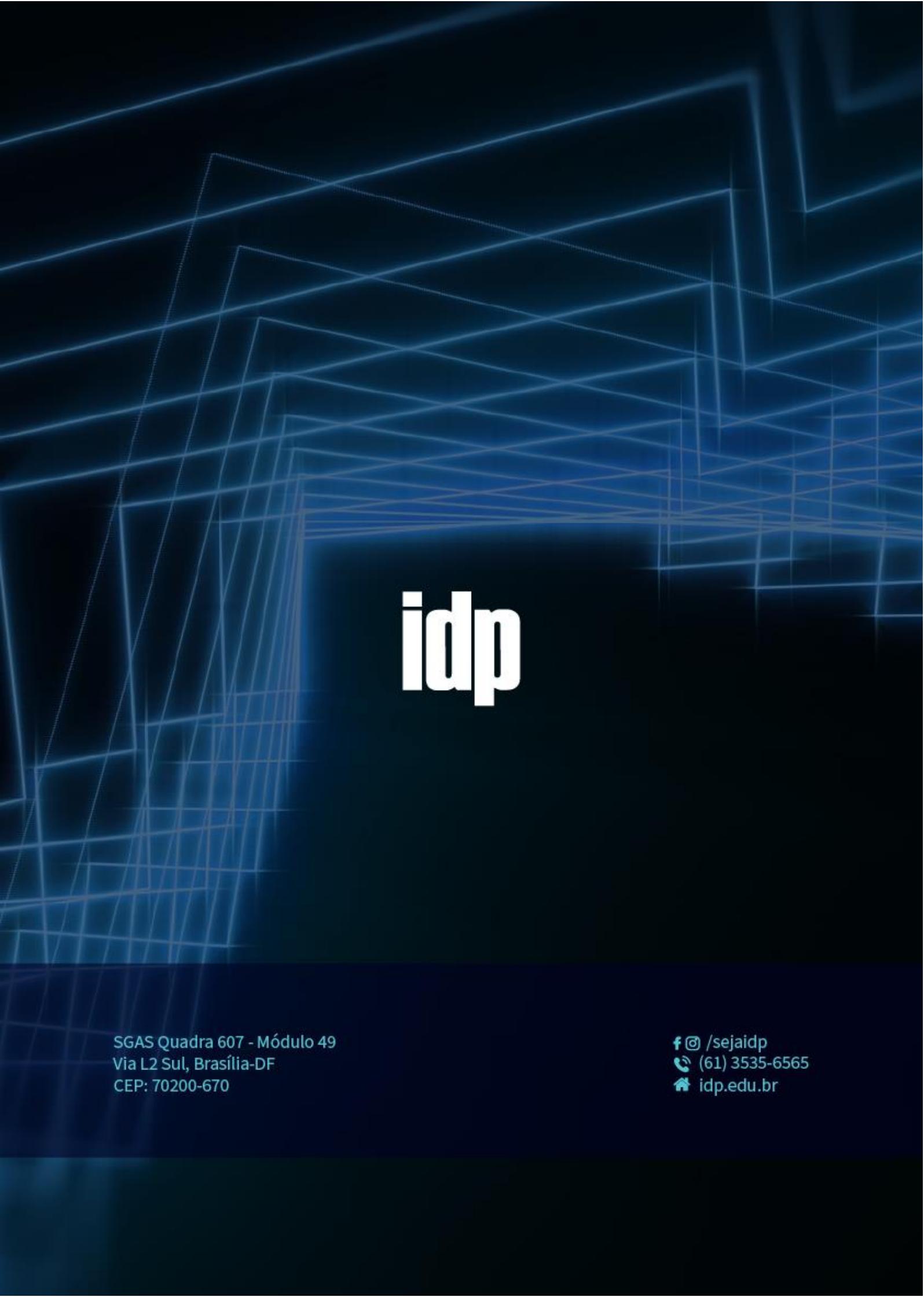
INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector, Further Information on Entity Risk Management, 2007. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>.

PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAULO, W. L. de et al. Riscos e controles internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. In: Revista Contabilidade e Finanças. São Paulo: USP, jan./abr. 2007.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2ª.ed. Porto Alegre : Bookman, 2001.

_____. Estudo de caso: planejamento e métodos [recurso eletrônico]. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5ª.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br