



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Administração Pública de Brasília
Mestrado Profissional em Administração Pública (MPAP)

Thiago Bueno de Oliveira

**A RECEPTIVIDADE DA MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS FIRMADOS
POR EMPRESAS ESTATAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO ART. 42, INC. X, DA LEI
FEDERAL N.º 13.303/16.**

BRASÍLIA, 2020



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Administração Pública de Brasília
Mestrado Profissional em Administração Pública (MPAP)

Thiago Bueno de Oliveira

**A RECEPTIVIDADE DA MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS FIRMADOS
POR EMPRESAS ESTATAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO ART. 42, INC. X, DA LEI
FEDERAL N.º 13.303/16.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão

BRASÍLIA, 2020

(folha de citação – Biblioteca IDP)



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Administração Pública de Brasília
Mestrado Profissional em Administração Pública (MPAP)

Dissertação apresentada à Escola de Administração
Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público e
aprovada pela Banca Examinadora.

Aprovada em: 03/12/2020

Prof. Dr. Humberto Falcão (Orientador)

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola de Administração de Brasília –
EAB/IDP

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola de Administração de Brasília –
EAB/IDP

Prof. Dr. Ricardo Matos Chaim

Convidado externo (PPCA/UnB)

BRASÍLIA, 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta e indiretamente nos auxiliaram nesta trajetória, em especial à coordenação do mestrado profissional em Administração Pública do IDP; ao professor, consultor e doutrinador Phd. Humberto Falcão, por ter aceitado o desafio em nos orientar; a Deus, por sempre nos acompanhar e iluminar o nosso caminho; aos meus pais (Arnaldo e Vanda), por terem nos concebido e pelo apoio sempre incondicional; à minha esposa, Adriana, e aos meus filhos, Guilherme e Raquel, pela compreensão em razão das inúmeras ausências e por serem o estímulo para que eu nunca desista de progredir.

“Nunca tenha certeza de nada, porque a sabedoria começa com a dúvida”

(Sigmund Freud)

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 (Lei das Estatais – LE). Dentre outros temas, a referida legislação tangenciou diversos aspectos relacionados às normas de governança, controle, integridade, riscos, licitações e contratos. Quanto ao elemento “risco”, houve a previsão normativa que o estatuto social de tais entidades 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 inclusão da matriz de riscos como cláusula necessária nos contratos. Em face do exposto, a presente pesquisa verificou em quais casos e com qual técnica a referida matriz de riscos vem sendo inserida nos contratos firmados pelas Estatais da União, no âmbito da Lei Federal nº 13.303/16, de modo a constatar se há atendimento à pretensão normativa relativa à redução de aditivos. Ao longo do trabalho, estratificamos a complexidade que envolve conceber uma possível matriz contratual, especialmente diante do cotejamento entre a necessidade de se mapear e mitigar riscos potenciais, passíveis de serem priorizados, de um lado; e as perspectivas de extensividade, densidade e utilidade da matriz de riscos previstas na norma, de outro. Com base em estudo de casos múltiplos realizado em duas instituições da União, cada uma representando um tipo de categoria de Estatais de Controle Direto da União, ou seja, Estatal Dependente (CODEVASF) e Estatal Não-Dependente (Eletronorte), foi possível, por meio de uma abordagem predominantemente qualitativa dos dados obtidos, diagnosticar a baixa receptividade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas empresas estatais estudadas, revelada pela dificuldade em dar cumprimento ao comando legal previsto na Lei das Estatais que exige a elaboração de matriz de riscos nos contratos firmados por tais entes, seja pela perspectiva de extensividade (hipóteses de utilização), uma vez que as entidades estudadas aplicam a extensividade limitada, pois se limitam a inseri-la em contratos de obras e serviços de engenharia; quanto pela perspectiva de densidade (adequação da conceituação normativa), haja vista a dificuldade hermenêutica das instituições estudadas em compreender o conteúdo/estrutura da matriz de riscos contratual, uma vez que não há na norma qualquer diretriz a respeito da metodologia de formação da matriz de riscos; como pela perspectiva de utilidade (atendimento ao objetivo normativo), pois a inserção de matriz de riscos nos contratos firmados pelas estatais analisadas não representou a diminuição perceptível de termos aditivos.

Palavras-chave: Lei Federal n° 13.303/2016 (Lei das Estatais – LE); Gestão de riscos; Matriz de riscos; Extensividade, densidade e utilidade; Estudo de casos múltiplos; CODEVASF; ELETRONORTE.

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 (State Law - LE). Among other topics, the referred legislation touched on several aspects related to governance, control, integrity, risks, bids and contracts. As for the "risk" element, there was a normative provision that the bylaws of such entities should begin to observe risk management practices (BRAZIL, FEDERAL LAW N. 13.303/16, art. 6 and art. 9), highlighting among them, inclusion of the risk matrix as a necessary clause in the contracts. In view of the stated above, the present research verified in which cases and with what technique the referred risk matrix has been inserted in the contracts signed by the State-owned companies, within the scope of Federal Law No. 13,303/16, in order to verify if there are compliance with the normative claim regarding the reduction of additives. Throughout the work, we stratified the complexity involved in designing a possible contractual matrix, especially in view of the comparison between the need to map and mitigate potential risks, which can be prioritized, on the one hand; and the prospects of extensiveness, density and usefulness of the matrix of risks foreseen in the standard, on the other. Multiple case studies were carried out in two State-owned companies, each representing different class of company, being one directly dependent on government - State Direct Control - (CODEVASF) and the other a Non-Dependent State Company (Eletronorte). Based on these studies, which were predominantly of qualitative approach to the data obtained, it was possible to diagnose the low receptivity of the risk matrix in the contracts signed by such state-owned companies. It revealed their difficulties in complying with the legal command provided for in the State-Owned Law, which requires the elaboration of the risk matrix in the contracts signed by such entities. That can be either from the perspective of extensibility (hypotheses of use), since the entities studied apply the limited extensibility, considering that they limit themselves to their insertion into engineering works and services contracts; and from the perspective of density (adequacy of the normative conceptualization), given the hermeneutic difficulty of the institutions studied in understanding the content / structure of the contractual risk matrix, since there is no guideline in the norms regarding the methodology for forming the risk matrix; as well as from the perspective of utility

(meeting the normative objective), given that the insertion of a risk matrix in the contracts signed by the analyzed state companies did not represent a noticeable decrease in additive terms.

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; CODEVASF; ELETRONORTE.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Escala de impacto qualitativa	28
Tabela 2 – Escala de impacto quantitativa.....	28
Tabela 3 – Escala de probabilidade.....	28
Tabela 4 – Escalas de impacto – Análise quantitativa	28
Tabela 5 - Escalas de impacto – Análise qualitativa.....	29
Tabela 6 – Escalas de probabilidade.....	29
Tabela 7 – Escalas de probabilidade e impacto. TCU.....	29
Tabela 8 – Escala de probabilidade. CGU.....	30
Tabela 9 – Escala de impacto. CGU.....	30
Tabela 10 – Escala de impacto em dimensões.....	31
Tabela 11 – Escala de probabilidade em dimensões.....	32
Tabela 12 – Diagrama com 5 níveis. Pesos com intervalos fixos.....	33
Tabela 13 – Diagrama com 5 níveis. Pesos com intervalos diversos.....	33
Tabela 14 – Nível de confiança e Risco de Controle.....	34
Tabela 15 – Nível de confiança e Fator de Avaliação dos Controles.....	35
Tabela 16 – Critérios para priorização e tratamento de riscos.....	36
Tabela 17 – Matriz de riscos. BASA.....	44
Tabela 18 – Aditivos e matriz de riscos.....	49
Tabela 19 – Aditivos, matriz de riscos e coeficiente de variação.....	50
Tabela 20 – Aditivos. Valores contratuais. Regressão linear.....	50
Tabela 21 – Estudos de Casos. Compilação.....	57

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	13
Motivação.....	14
Objetivo Geral.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Estruturação.....	16
METODOLOGIA.....	17
A questão da pesquisa.....	17
Tipo de pesquisa e método utilizado.....	17
Restrições e limitações do Estudo.....	18
CAPÍTULO 1 – O PAPEL DA MATRIZ DE RISCOS NA GESTÃO DE RISCOS.....	20
Introdução.....	20
1.1 – Contexto atual de (super)valorização da Gestão de Riscos.....	20
1.2 – As etapas do processo de Gestão de Riscos.....	23
1.2.1 – Identificação.....	24
1.2.2 – Análise.....	26
1.2.3 – Avaliação.....	35
1.2.4 – Tratamento.....	36
1.2.5 – Monitoramento.....	38
Conclusão.....	39
CAPÍTULO 2 – A LEI DAS ESTATAIS E A EXIGÊNCIA DE MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES.....	40
Introdução	40
2.1 – “Teoria das Áleas” como sistemática de distribuição dos riscos contratuais.....	40
2.2 – Matriz de riscos como sistemática de distribuição dos riscos contratuais.....	41
2.2.1 – Extensividade, sob a ótica da racionalidade econômica.....	42
2.2.2. – Matriz de riscos, valores contratuais e aditivos: Há correlação?.....	46
Conclusão.....	52

CAPÍTULO 3 – APLICAÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES DE ESTATAIS DA UNIÃO: UMA PERSPECTIVA DE REALIDADE PRÁTICA. ANÁLISE NO ÂMBITO DA ELETRONORTE E CODEVASF	53
Introdução.....	53
3.1 – Apresentação do Estudo de Casos Múltiplos.....	53
3.2 – Constatações.....	56
Conclusão.....	63
CONCLUSÕES.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

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, a presente dissertação 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).

A compreensão da natureza do risco está no cerne da economia moderna. Cada escolha que fazemos, quando buscamos atingir um objetivo, tem seus riscos. Das decisões operacionais do dia a dia aos *trade-offs* fundamentais na reunião do conselho ou na elaboração/gerenciamento de um contrato, lidar com o risco nessas escolhas faz parte do processo decisório (COSO, 2017, p.6).

Quando avaliamos as escolhas possíveis, raramente as decisões são binárias, implicando em uma resposta certa ou errada. É por esse motivo que podemos considerar o gerenciamento de riscos uma arte/ciência. Quando avaliamos os riscos durante o processo de definição da estratégia e dos objetivos de negócios de uma organização, o gerenciamento de riscos ajuda definitivamente na otimização dos resultados (COSO, 2017, p.6).

O processo de gestão de riscos representa o conjunto de atividades contínuas, realizado pelas pessoas em todos os níveis da entidade, desde a definição das estratégias até o nível das atividades operacionais, concebido para identificar riscos que possam afetar a capacidade da organização em atingir os seus objetivos e para apoiar tomadas de decisões e ações que forem necessárias para mantê-los em níveis compatíveis com os limites de exposição a riscos

previamente estabelecidos, de maneira a fornecer segurança razoável do cumprimento dos objetivos (BRASIL. TCU, 2018, p. 53).

Quanto à perspectiva da gestão de riscos, há de se destacar a importância desse elemento de governança na ótica da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), para quem:

“No setor público, as expectativas gerais são de que os servidores públicos devem atender ao interesse público com justiça e administrar os recursos públicos adequadamente. (...) O **objetivo do gerenciamento de riscos é permitir que a Administração trate efetivamente com a incerteza, e seus riscos e oportunidades associados, aumentando a capacidade de criar valor**, fornecendo serviços mais efetivos, de modo mais eficiente e econômico, direcionando-os sempre levando em conta valores como equidade e justiça” (INTOSAI, 2007, p. 5). (g.f)

Desse extenso processo, com etapas muito bem definidas (identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento), a presente dissertação 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).

Após serem violentamente atingidas pelos já citados eventos indesejados e necessitando criar maior valor público, as Estatais tiveram seu regime jurídico diferenciado devidamente regulamentado por meio da Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais – LE), que, ao tratar sobre o estatuto jurídico da empresa pública e sociedade de economia mista, abordou diversos aspectos relacionados às normas de governança, controle, integridade, riscos, licitações e contratos, dentre outros temas, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto ao elemento “gerenciamento de riscos”, houve previsão normativa no sentido de exigir que o estatuto social de tais entidades 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 da presente dissertação).

MOTIVAÇÃO

O contexto motivador desta pesquisa se baseia na 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.

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), tendo como **conteúdo mínimo**:

- a) **listagem de possíveis eventos supervenientes** à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e **previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência**;
- b) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;
- c) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 42, inciso X). grifo nosso.

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).

Em resumo, depreende-se inicialmente do texto normativo imprecisões técnico-legislativas atinentes à aplicabilidade e funcionalidade de uma matriz de riscos, que passam a serem reveladas gradativamente ao longo da presente pesquisa.

OBJETIVO GERAL

A presente pesquisa tem como finalidade constatar como vem sendo inserida a matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais da União, no âmbito da Lei Federal n.º 13.303/16, e se vem atendendo à pretensão normativa relativa à redução de aditivos.

Objetivos Específicos

- Investigar 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;

- Conferir o formato adotado nas matrizes de riscos utilizadas pelas Estatais da União, em atendimento à previsão normativa exposta na Lei Federal n.º 13.303/16.

ESTRUTURAÇÃO

De forma a descrever o objeto de estudo desta pesquisa, este trabalho está estruturado contemplando os seguintes tópicos:

- **Introdução**, apresentando o problema norteador do trabalho, a motivação para o desenvolvimento do estudo e os objetivos a serem contemplados pela pesquisa;
- **Metodologia**, declarando o tipo de pesquisa utilizado, delimitando o universo de pesquisa, por meio da apresentação das restrições/limitações do estudo;
- **Desenvolvimento**, apresentando texto descritivo em três capítulos, a saber:

No primeiro capítulo, abordagem destacando o papel/função do elemento “matriz de riscos” dentro do processo de gestão de riscos, de forma a permitir a apresentação sugestiva da formação estruturante de uma matriz de riscos, razão pela qual se apresenta, em apertada síntese, as etapas clássicas atinentes ao gerenciamento de riscos.

No segundo capítulo, apresentação da 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) e a dificuldade natural em dar cumprimento ao comando legal, tanto pela perspectiva da 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).

No terceiro capítulo, apresentação da pesquisa empírica realizada, evidenciando a análise das fontes de evidência, de modo a avaliar a receptividade da matriz de riscos nos contratos firmados por 2 empresas estatais da União.

- **Conclusão**, abordando as principais constatações do estudo.

METODOLOGIA

A questão da pesquisa

A presente dissertação de mestrado tem por objetivo responder a seguinte pergunta de pesquisa:

Qual vem sendo a utilidade da matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais da União, sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16?

Tipo de pesquisa e método utilizado

A presente dissertação de mestrado caracteriza-se como uma pesquisa prioritariamente **exploratória**, uma vez que se busca proporcionar maior aprimoramento de ideias, bem como **familiaridade com o problema de pesquisa**, com vistas a **torná-lo mais explícito** (GIL, 2002, p. 41).

Pelo fato desse tipo de pesquisa possuir planejamento bastante flexível, possibilitando a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado, acaba por envolver, na maioria dos casos: a) levantamento bibliográfico; b) entrevista/questionário com os responsáveis pela área de riscos das instituições, diante das experiências práticas com o problema pesquisado; e c) análise documental e de registro em arquivos/dados, assumindo usualmente a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso (GIL, 2002, p. 41).

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

Nesse sentido, ressalta-se que a pesquisa utilizou como fonte de evidência a análise de editais e dos questionários encaminhados para as estatais pesquisadas.

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.

Considerando esse campo pragmático, foi utilizado o método de estudo de casos, modo investigativo de fenômeno(s) empírico(s) seguindo um conjunto de procedimentos pré-especificados (YIN, 2001, p.34-35).

Como alertado por YIN, a escolha depende, em grande parte, da(s) questão(ões) de pesquisa. Quanto mais se procurar explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que”), mais o método do estudo de caso será relevante (YIN, 2015, p. 4).

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 pareceu ser o mais apropriado para a realização desta pesquisa.

Em face do exposto, a presente pesquisa pode ser definida como um estudo de casos múltiplos, uma vez que apresenta análise de duas estatais da União (CODEVASF e Eletronorte).

Restrições e limitações do Estudo

Cumprir registrar que 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 2019)¹, 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 Dependentes², e levando-se em consideração à facilidade de acesso e os dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal³, elegeu-se as referidas estatais.

¹ 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 desta dissertação, pois tal incremento não afetou o quantitativo de estatais submetidas ao controle direto da União, seja dependente ou não dependente.

² Neste trabalho, 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 “Estatual Dependente” e “Estatual Não-Dependente”. Em outras palavras, “Estatual 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.

³ A presente pesquisa analisou um total de **217 editais/contratos**, publicados entre julho de 2018 até julho de 2020, junto às seguintes entidades, selecionadas de forma aleatória, dentre as estatais identificadas nos moldes do campo de pesquisa anteriormente demonstrado: **1) Indústrias Nucleares do Brasil (INB)**. Dos 23 editais acessíveis,

Para o desenvolvimento da pesquisa aplicada, foram coletadas informações por meio do envio 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.

Vale ressaltar a existência de dificuldades ao longo do desenvolvimento da pesquisa, destacando-se a falta de envio do questionário para mais entidades representantes de cada grupo das estatais de controle direto da União, diante da dificuldade de acesso institucional e às informações, em razão das restrições naturais impostas pelo isolamento social oriundo da pandemia provocada pela COVID-19.

2 possuíam matriz de riscos (Concorrência GESUP. F 1.004_2018 e Concorrência GESUP. F 1.005_2018); **2)** Banco da Amazônia (BASA). Em um universo de 59 contratos, 6 citam os riscos como responsabilidade da contratada e/ou citam que a matriz de riscos está expressa no anexo do edital (Contrato 2018/139; Contrato 2018/137; Contrato 2018/149; Contrato 2018/146; Contrato 2018/176; Contrato 2018/215); **3)** Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Em um universo de 27 contratos firmados, 10 tem a cláusula indicando que a matriz de riscos aplicável à contratação; **4)** Companhia Docas do Pará (CDP). De 5 editais, 3 citam alguma cláusula de risco nos pregões e 2 apresentam a respectiva matriz de risco; **5)** Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Das 15 contratações realizadas em 2019 (UF: DF) e 12 em 2020, apenas em 2 havia cláusula/matriz de riscos.

CAPÍTULO 01 – O PAPEL DA MATRIZ DE RISCOS NA GESTÃO DE RISCOS

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste capítulo é contextualizar inicialmente o atual cenário de grande demanda por gerenciamento de riscos, para depois explorar sucintamente as principais etapas que envolvem o processo de gestão de riscos.

Esta partição guarda especial importância, pois registrará marcos teóricos que subsidiarão a pesquisa desenvolvida e permitirão a identificação das formas/técnicas utilizadas pelas Estatais da União na elaboração das matrizes de riscos dos contratos formalizados no âmbito da Lei das Estatais; e conseqüentemente o cotejamento dessas com os critérios por nós sugeridos para a formação estruturante de uma matriz de riscos.

1.1 – CONTEXTO DE (SUPER)VALORIZAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS

As mudanças de cenário rápidas e constantes provocadas pela potencialidade/expansividade dos meios modernos de comunicação e o dinamismo das relações interpessoais e corporativas têm levado o mundo corporativo, bem como Estatal, a cenários voláteis e incertos. Essas características vêm tornando os contextos a serem analisados cada vez mais complexos, proporcionando a criação de antagonismos extremos, o que dificulta ainda mais a análise a ser realizada.

Em resumo, a alta administração está cada vez mais instada a tomar decisões rápidas, ficando ainda mais exposta ao amplo julgamento de seus atos. Nesse contexto, é natural e plenamente compreensível que, quando submetido à pressão, à falta de tempo, bem como à falta de informação, o risco de cometer erros aumente significativamente.

Estudos técnicos⁴ vêm corroborando essa constatação, pois têm revelado que a pressão do tempo e a falta de informação diminuem a racionalização dos decisores, que tendem a realizar escolhas utilizando-se de critérios/alternativas oriundos do seu conhecimento prévio ou da sua experiência pessoal.

⁴ Entre vários, destacamos os produzidos pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Por isso, torna-se necessário se cercar de elementos/institutos que permitam a adoção de decisões rápidas, mas, ao mesmo tempo, seguras. Entre eles, podemos destacar invariavelmente o gerenciamento de riscos.

Esse contexto é validado na obra clássica de BERNSTEIN intitulada “Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco”, especialmente quando destaca que toda essa complexidade é potencializada também pela falta de invariância do ser humano, tomador de decisão. Entre vários trechos, destacamos:

Nós todos nos imaginamos como seres racionais, mesmo em épocas de crise, aplicando as leis das probabilidades de forma fria e calculista às escolhas com que nos defrontamos. Gostamos de acreditar que estamos acima da média em habilidade, inteligência, visão, experiência, refinamento e liderança. Quem admite ser um motorista barbeiro, um debatedor fraco, um investidor burro ou uma pessoa de mau gosto no trajar?

Todavia, quão realistas são tais imagens? Nem todos podem estar acima da média. Além disso, as decisões mais importantes que tomamos costumam ocorrer sob condições complexas, desconcertantes, indistintas ou assustadoras. Não resta muito tempo para consultar as leis das probabilidades. (BERNSTEIN, 1997, p. 281)

Daniel Kahneman e Amos Tversky, psicólogos israelenses, desenvolvedores da Teoria da Perspectiva⁵, destacam duas falhas humanas que impactam diretamente na tomada racional de decisões, afetando diretamente sua segurança: Controle emocional e dificuldade cognitiva. BERNSTEIN destaca que:

A Teoria da Perspectiva descobriu padrões de comportamento nunca antes reconhecidos pelos proponentes da tomada racional de decisões. Kahneman e Tversky atribuem esses padrões a duas deficiências humanas. Primeira, a emoção muitas vezes destrói o autocontrole que é essencial à tomada racional de decisões. Segunda, as pessoas muitas vezes não conseguem entender plenamente com o que estão lidando. Elas experimentam o que os psicólogos denominam dificuldades cognitivas. (BERNSTEIN, 1997, p. 283)

Junte a tudo isso, assim como dito na introdução deste trabalho, a falta de cultura de prevenção (tão característica da sociedade nacional), por se superestimar a probabilidade de cenários positivos e de subestimar a de cenários negativos ou eventualmente não vislumbrar oportunidades (comportamento típico de um otimismo irrealista).

Esse descolamento da realidade é perigoso, por proporcionar percepções distorcidas, direcionando a atenção para cenários irrelevantes, ou no mínimo, menos importantes. BERNSTEIN já alertava que:

Exibimos aversão ao risco quando nos oferecem uma opção em um cenário e, depois, procuramos o risco quando nos oferecem a mesma opção em outro cenário diferente. Tendemos a ignorar os componentes comuns de um problema e concentramo-nos em

⁵ Teoria da psicologia cognitiva que descreve o modo como as pessoas escolhem entre alternativas que envolvem risco, onde as probabilidades de resultados são incertas. Ou seja, como administração o risco e a incerteza.

cada parte isoladamente. Temos dificuldade em reconhecer quanta informação é suficiente e quanta é excessiva. Damos atenção demais a eventos de baixa probabilidade, mas altamente dramatizados, e negligenciamos eventos de ocorrência rotineira (BERNSTEIN, 1997, p. 284).

De uma outra forma, interessante compartilhar alerta relacionado à necessidade de consciência da importância do risco, diante de sua produção social, por acompanhar sistematicamente a produção social da riqueza. Nesse aspecto, é fundamental compartilhar excerto da obra de Ulrich Beck, “Sociedade de Risco: Rumo a uma Outra Modernidade”, que desde sua primeira publicação em 1986, propõe a seguinte reflexão:

O conceito de risco tem realmente a importância socio-histórica que lhe é aqui assinalada? Não se trata de um fenômeno originário de qualquer ação humana? Não serão os riscos justamente uma marca da era industrial, em relação à qual deveriam ser nesse caso isolados? É certo que os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos pessoais, e não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade com a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra “risco” tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da vida na Terra. (BECK, 2010, p. 25)

Sob uma perspectiva mais moderna, tem-se apresentado o contexto ora em análise como “Mundo VUCA”, oriundo do acrônimo do vocabulário militar americano surgido na Década de 90, para descrever cenários voláteis, incertos, complexos e ambíguos.

A *Harvard Business Review* publicou um breve guia para identificar, se preparar e responder a eventos em cada uma das quatro categorias da VUCA. Vejamos:

Figura 1 – Guia da *Harvard Business Review*.

+ How well can you predict the results of your actions?	<p>Complexity</p> <p>Characteristics: The situation has many interconnected parts and variables. Some information is available or can be predicted, but the volume or nature of it can be overwhelming to process.</p> <p>Example: You are doing business in many countries, all with unique regulatory environments, tariffs, and cultural values.</p> <p>Approach: Restructure, bring on or develop specialist, and build up resources adequate to address the complexity.</p>	<p>Volatility</p> <p>Characteristics: The challenge is unexpected or unstable and may be of unknown duration, but it’s not necessarily hard to understand; knowledge about it is often available.</p> <p>Example: Prices fluctuate after a natural disaster takes a supplier off-line.</p> <p>Approach: Build in slack and devote resources to preparedness – for instance, stockpile inventory or overbuy talent. These stops are typically expensive; your investment should match the risk.</p>
	<p>Ambiguity</p> <p>Characteristics: Causal relationships are completely unclear. No precedents exist; you face “unknown unknowns”.</p> <p>Example: You decide to move into immature or emerging markets or to launch products outside your core competencies.</p>	<p>Uncertainty</p> <p>Characteristics: Despite a lack of other information, the event’s basic cause and effect are known. Change is possible but not a given.</p> <p>Example: A competitor’s pending product launch muddies the future of the business and the market.</p>

-	Approach: Experiment, understanding cause and effect requires generating hypotheses and testing them. Design your experiments so that lessons learned can be broadly applied.	Approach: Invest in information – collect, interpret, and share it. This works best in conjunction with structural changes, such as adding information analysis networks, that can reduce ongoing uncertainty.	
-	How much do you know about the situation?		+

Fonte: BENNETT, Nathan. LEMOINE, G. James. *What VUCA Really Means for You*. Harvard Business Review. Jan-Fev, 2014. Versão digital⁶.

Como se vê, a dificuldade de previsibilidade de cenários se dá pela volatilidade do mundo no qual está submetida a sociedade contemporânea, em que tudo muda absurdamente rápido, com alta intensidade e a todo momento. Dar-se também pela incerteza ocasionada pela dificuldade em se interpretar informações altamente voláteis. Também pela complexidade imposta pela interconexão, interdependência e globalização, o que dificulta a linearidade ou invariância. Como também pela ambiguidade, diante das múltiplas interpretações/percepções válidas para um mesmo contexto.

Por isso tudo, depreende-se a necessidade de se aprimorar o conhecimento sobre gerenciamento de riscos, de modo a melhor controlá-lo. Especialmente quando fazemos um recorte desse cenário aplicado ao Brasil, o país do risco, uma vez que se vive uma esquizofrenia estatal, com modelos de gestão que se sobrepõem diariamente e conduzem o gestor a uma necessidade real de adaptar às incertezas (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 65).

1.2 – AS ETAPAS DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS

Antes de proceder com a análise individualizada de cada etapa do processo de gestão de riscos, entende-se necessário apresentar o que se entende por gestão de riscos, tanto por parte da doutrina, quanto por parte de *shapesholders*⁷ relevantes desse processo.

Destacamos também os ensinamentos de Castro e Gonçalves (2019), para quem:

Gerenciar riscos é a capacidade de uma organização de gerenciar “incertezas”, seja ela positiva (ganho) ou negativa (perda). Daí a lógica de que **uma gestão de riscos efetiva é aquela que consegue antecipar o maior número de eventos incertos**, no sentido de estabelecer uma dinâmica, após identificado, para sua priorização, tratamento e controle. Em resumo, **falar de gestão de riscos é entender como identificar o risco, priorizar e tratar os eventos encontrados**. (grifo nosso)

⁶ Disponível em < <https://hbr.org/2014/01/what-vuca-really-means-for-you>>. Acesso em 17/11/2019. Não paginado.

⁷ Expressão utilizada para descrever aqueles atores (de governança, de controladoria, de regulação, de mercado) que possuem poder significativo para determinar comportamentos de determinada empresa/instituição. Amplamente difundida por Mark R. Kennedy, na obra intitulada “*Shapesholders: Business Success in the Age of Activism*”, da *Columbia Business School*.

Assim, quanto maior for a capacidade da estatal de identificar as incertezas de seu negócio, melhor será sua gestão de riscos (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 48).

Na perspectiva do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

A palavra risco é proveniente do latim *risicum* ou *riscum*, cuja definição envolve o conceito de ousar – *riscare*. Assim, qualquer ação ou empreendimento traz alguma dose de risco. Costuma-se entender risco como possibilidade de algo não dar certo. Mas seu conceito atual no mundo corporativo vai além: envolve a quantificação e a qualificação da incerteza, tanto no que diz respeito às perdas quanto aos ganhos por indivíduos ou organizações. Sendo o risco inerente a qualquer atividade – e impossível de eliminar –, a sua administração é um elemento-chave para a sobrevivência das companhias e demais entidades. (IBGC, 2017, p. 11).

Na concepção do Tribunal de Contas da União (TCU), gestão de risco é o meio para: “reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais” (TCU, 2018, p. 128). Em uma perspectiva *interna corporis* (no âmbito interno do TCU), a gestão de riscos é formada por “atividades coordenadas para dirigir e controlar a organização no que se refere a riscos e a oportunidades” (TCU, 2017, p. 2) e tem como objetivo “auxiliar a tomada de decisão com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais” (TCU, 2017, p. 2).

Como se vê, a gestão de riscos corporativos não irá criar a estratégia da entidade, mas irá informar à organização quais os riscos aos quais ela está exposta, adotando determinada estratégia e quais são as estratégias alternativas que estejam de acordo com sua missão e visão (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 79).

Superadas tais considerações, passemos ao exame individualizado das principais etapas do processo de gestão de riscos.

1.2.1 Identificação

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.

A orientação do TCU no seu Referencial Básico de Gestão de Riscos revela que a identificação de riscos é:

O processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta com as partes interessadas internas e externas (ABNT, 2009). O objetivo é produzir uma lista abrangente de riscos, incluindo fontes e eventos de risco que possam ter algum impacto na consecução dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto.

Em muitos casos, a identificação de riscos em múltiplos níveis é útil e eficiente. Em etapa inicial ou preliminar, pode-se adotar uma abordagem de identificação de riscos top-down, que vai do geral para o específico. Primeiro, identificam-se riscos em um nível geral ou superior como ponto de partida para se estabelecer prioridades para, em segundo momento, identificarem-se e analisarem-se riscos em nível específico e/ou mais detalhado. Pode-se, por exemplo, primeiramente identificar riscos aos objetivos estratégicos e, posteriormente, riscos que afetam processos prioritários. (TCU, 2018, p.24)

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.

Como advertido pelo TCU, convém que pessoas com conhecimento adequado sejam envolvidas na identificação de riscos e que a organização utilize ferramentas e técnicas de identificação de riscos que sejam adequadas aos seus objetivos, às suas capacidades e aos riscos enfrentados (TCU, 2018, p. 25).

Nessa perspectiva, destaca-se a NBR ISO/IEC 31010:2012, normativo ABNT que trabalha técnicas de apoio para facilitar a identificação de riscos, assim como técnicas para análise de consequências (impactos), estimativa de probabilidade e avaliação da eficácia dos controles existentes.

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).

De forma a contribuir para esse cotejamento dos eventos de risco e identificação das incertezas, a CGU, em sua metodologia de Gestão de Riscos, materializada por meio da Portaria CGU n.º 910/2018, apresenta algumas questões que podem auxiliar a determinar o que é ou não risco. Vejamos:

- Quais eventos podem EVITAR o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
- Quais eventos podem ATRASAR o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?
- Quais eventos podem PREJUDICAR o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional?

- Quais eventos podem IMPEDIR o atingimento de um ou mais objetivos do processo organizacional? (CGU, 2018, p. 21)

Os eventos identificados inicialmente podem ser analisados e revisados, reorganizados, reformulados e até eliminados nesta etapa, e, para tanto, podem ser utilizadas as seguintes questões:

- O evento é um risco que pode comprometer claramente um objetivo do processo?
- O evento é um risco ou uma falha no desenho do processo organizacional?
- À luz dos objetivos do processo organizacional, o evento identificado é um risco ou uma causa para um risco?
- O evento é um risco ou uma fragilidade em um controle para tratar um risco do processo? (CGU, 2018, p. 21)

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).

1.2.2 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 evento⁸ 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.

⁸ Extremamente dificultada no cenário da sociedade contemporânea, em razão do mundo VUCA no qual estão submetidos.

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).

O TCU acaba descrevendo os seguintes métodos de análise de riscos:

Métodos qualitativos definem o impacto, a probabilidade e o nível de risco por qualificadores como “alto”, “médio” e “baixo”, com base na percepção das pessoas.

Métodos semiquantitativos usam escalas numéricas previamente convencionadas para mensurar a consequência e a probabilidade, os quais são combinados, por meio de uma fórmula, para produzir o nível de risco. A escala pode ser linear, logarítmica ou de outro tipo. As fórmulas também podem variar de acordo com a necessidade e o contexto.

Métodos quantitativos estimam valores para as consequências e suas probabilidades a partir de valores práticos e calculam o nível de risco a partir de unidades específicas definidas no desenvolvimento do contexto. (TCU, 2018, p. 25 - 26)

Assim, deve-se destacar que métricas quantitativas adotam referências objetivas como porcentagem de perda/risco, faturamento bruto, receita líquida, EBITDA (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*) (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 81/82).

Entretanto, tal análise quantitativa necessita de dados factuais e, devido à falta dessas informações ou ao grau de esforço exigido, poderá não ser sempre possível ou desejável (TCU, 2018, p. 26). Por isso a importância de se trabalhar com as demais metodologias.

Destaca-se que a análise qualitativa é geralmente utilizada para realizar uma avaliação inicial de riscos em um nível geral ou superior de modo a estabelecer prioridades para identificação e análise de riscos em nível específico e/ou mais detalhado, bem como quando não se exige precisão quantitativa ou ainda quando dados numéricos, tempo e recursos não estão disponíveis (TCU, 2018, p. 26).

De outra forma, a análise semiquantitativa geralmente utiliza escalas para estabelecer um entendimento comum das classificações de probabilidades e impactos. Em situações reais, essas escalas são construídas de modo compatível com o contexto e os objetivos específicos da atividade objeto da gestão de riscos.

Como se demonstrará na sequência, é possível depreender 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 risco”.⁹

Tabela 1 – Escala de impacto qualitativa

DESCRIPTOR	DESCRIÇÃO	NÍVEL
Muito Baixo	Impacto INSIGNIFICANTE nos objetivos.	1
Baixo	Impacto MÍNIMO nos objetivos	2
Médio	Impacto MEDIANO nos objetivos, com possibilidade de recuperação.	3
Alto	Impacto SIGNIFICANTE nos objetivos, com possibilidade remota de recuperação.	4
Muito Alto	Impacto MÁXIMO nos objetivos, SEM possibilidade de recuperação	5

Fonte: PAULA & CASTRO, 2018, p. 440.

Tabela 2 – Escala de impacto quantitativa

CUSTO (Aumento %)	PRAZO (Atraso %)	ESCOPO (Afetação)	QUALIDADE (Degradação)	NÍVEL
Até 10	Até 5	Insignificante	Irrisório	1
> 10 até 20	> 5 até 10	Pouco	Pouco	2
> 20 até 30	> 10 até 15	Significativo	Relevante	3
> 30 até 50	> 15 até 20	Muito Significativo	Muito Relevante	4
> 50	> 20	Ampla	Grave	5

Fonte: PAULA & CASTRO, 2018, p. 440.

Tabela 3 – Escala de probabilidade

DESCRIPTOR	DESCRIÇÃO	OCORRÊNCIAS (%)	NÍVEL
Muito Baixa	Evento extraordinário, sem histórico de ocorrência.	Até 10	1
Baixa	Evento casual e inesperado, sem histórico de ocorrência.	> 10 até 20	2
Média	Evento esperado , de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	> 20 até 30	3
Alta	Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido.	>30 até 50	4
Muito Alta	Evento repetitivo e constante .	> 50	5

Fonte: PAULA & CASTRO, 2018, p. 441.

Tabela 4 – Escalas de impacto – Análise quantitativa

Nível de Impacto	Impacto financeiro
Muito alto (5 pontos)	De 10% a 20% da receita operacional bruta
Alto (4 pontos)	De 5% a 9% da receita operacional bruta
Médio (3 pontos)	De 2% a 4% da receita operacional bruta
Baixo (2 pontos)	De 0,5% a 1% da receita operacional bruta
Muito baixo (1 ponto)	Abaixo de 0,5% da receita operacional bruta

Fonte: CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 82.

⁹ 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.

Tabela 5 – Escalas de impacto – Análise qualitativa

Nível de Impacto	Impacto subjetivo
Muito alto (5 pontos)	Eventos imensuráveis financeiramente que causem danos muito complexos na operação, ou de muito elevado custo e, ainda assim, de difícil reparação, ou com repercussão negativa muito alta na mídia nacional e internacional e perante órgãos reguladores, ou com risco de pagamento de valores muito altos de condenação (multas e reparações de danos).
Alto (4 pontos)	Eventos imensuráveis financeiramente que causem danos complexos na operação, ou de elevado custo de reparação, ou com repercussão negativa alta na mídia nacional e perante órgãos reguladores, com risco de altos valores de condenação (multas e reparações de danos).
Médio (3 pontos)	Eventos imensuráveis financeiramente que causem danos na operação de reparação moderada, ou custos moderados de reparação, ou com repercussão negativa na mídia regional (estados e municípios) e perante órgãos reguladores, com risco de valores de condenação moderados (multas e reparações de danos).
Baixo (2 pontos)	Eventos imensuráveis financeiramente que causem danos na operação de muito fácil reparação, ou custos baixos de reparação, ou com repercussão negativa que não ultrapassam os limites da empresa e órgãos reguladores, com risco de valores de condenação baixo (multas e reparações de danos).
Muito baixo (1 ponto)	Eventos imensuráveis financeiramente que causem danos na operação de muito fácil reparação, ou custos muito baixos de reparação, ou com repercussão negativa que não ultrapassam os limites de determinadas áreas da empresa, com risco de valores de condenação muito baixo (multas e reparações de danos).

Fonte: CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 82/83.

Tabela 6 – Escalas de probabilidade

Nível de Probabilidade	Probabilidade
Muito alto (5 pontos)	Acima de 90%
Alto (4 pontos)	De 50,1% a 90%
Médio (3 pontos)	De 30,1% a 50%
Baixo (2 pontos)	De 5,1% a 30%
Muito baixo (1 ponto)	Até 5%

Fonte: CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 83.

Tabela 7 – Escalas de probabilidade e impacto. TCU

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	3
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	4
Muito Alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	5

IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade)	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito Alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: TCU, 2018, p. 27.

Tabela 8 – Escala de probabilidade. CGU

Classificação	Descrição	Nível (peso)
Muito baixa	Evento extraordinário.	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Existe histórico de ocorrência.	2
Média	Evento esperado de frequência reduzida. Histórico parcialmente conhecido.	3
Alta	Evento usual de frequência habitual. Histórico amplamente conhecido.	4
Muito alta	Evento que se repete seguidamente. Interfere no ritmo das atividades.	5

Fonte: CGU, 2017, sem paginação.

Tabela 9 – Escala de impacto. CGU

Classificação	Descrição	Nível (peso)
Muito baixo	Não afeta os objetivos.	1
Baixo	Afeta, de forma pequena, o alcance do objetivo.	2
Médio	Torna incerto e duvidoso o alcance do objetivo.	3
Alto	Torna improvável o alcance do objetivo, em vista de caracterizar-se por impacto de difícil reversão.	4
Muito alto	Capaz de impedir o alcance do objetivo.	5

Fonte: CGU, 2017, sem paginação.

Na intenção propositiva de melhoria da análise dos riscos, levando-se em consideração que nenhuma métrica sozinha é capaz de mensurar os mais diversos riscos, propõe-se a seguinte metrificação de múltiplas perspectivas.

Tabela 10 – Escala de impacto em dimensões

Classificação	Descrição			Nível (peso)
	Financeiro	Continuidade	Imagem	
Irrelevante	Até 2% do orçamento anual estimado.	Podem paralisar momentaneamente processos ou projetos que não tragam impactos para as atividades, ou prejuízos para a Entidade.	Repercussão restrita na imprensa local, de forma episódica, não continuada. Registros de postagens negativas nas redes sociais, ou imprensa local, oriunda de cidadãos comuns, com informações não qualificadas, sem repercussão	1
Baixo	Entre 2% e 10% do orçamento anual estimado.	Podem paralisar momentaneamente processos ou projetos que impactem outros processos da Entidade, sem contudo, gerar prejuízos significativos em termos financeiros ou aos resultados da Entidade.	Repercussão restrita na imprensa local ou nacional de forma episódica, não continuada. Registros de postagens negativas nas redes sociais de clientes da Entidade.	2
Moderado	Entre 10% e 15% do orçamento anual estimado.	Pode paralisar momentaneamente processos prioritários da Entidade, por prazo que afetem moderadamente as atividades. Pode paralisar momentaneamente projetos relevantes da Entidade.	Repercussão moderada na imprensa local ou nacional de forma episódica, não continuada. Registros de postagens negativas nas redes sociais de formadores de opinião, ou na imprensa especializada.	3
Significativo	Entre 15% e 20% do orçamento anual estimado.	Pode paralisar momentaneamente processos prioritários da Entidade, por prazo que afetem significativamente as atividades. Pode comprometer a continuidade de projetos relevantes da Entidade.	Repercussão intensa na imprensa local ou nacional de forma episódica e temporária. Registros de postagens nas redes sociais de forma articulada, ou publicação de notas e artigos na imprensa, impulsionando órgãos de controle (CGU, TCU, MP, etc.) e controladores (CDA, CFA, Ministério supervisor, etc.)	4
Alto	Maior que 20% do orçamento anual estimado.	Pode comprometer a continuidade da Entidade. Pode comprometer a continuidade de um dos processos prioritários da Entidade.	Perda de confiança nos relacionamentos (colaboradores, parceiros, clientes e fornecedores, etc.) Abalo na reputação da Entidade junto a stakeholders de forma irreversível ou de difícil reversibilidade. Intensa e continuada repercussão de imprensa nacional e internacional.	5

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tabela 11 – Escala de probabilidade em dimensões

Classificação	Descrição				Nível (peso)
	Histórico de Ocorrência	Fator de Avaliação dos Controles	Mudanças no ambiente/contexto	Atratividade à fraude	
Improvável	Nunca ocorreu	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Baixa exposição a variáveis externas, além de cenário estável.	Atividade com baixa atratividade a fraude. Controles sistêmicos e eficazes desencorajam a oportunidade.	1
Pouco provável	1 ocorrência nos últimos 4 anos	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixa exposição a variáveis externas, porém com cenário instável; ou Exposição moderada a variáveis externas, porém com cenário estável sem perspectiva de mudança.	Atividade com baixa atratividade a fraude. Controles contínuos, com segregação de função, que desencorajam a oportunidade.	2
Possível	2 ocorrências nos últimos 4 anos	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Exposição decrescente devido às mudanças observadas no ambiente externo, com estabilidade da tendência.	Atividade com moderada atratividade a fraude. Controles episódicos, porém com segregação de função, que desencorajam a oportunidade.	3
Provável	3 a 4 ocorrências nos últimos 4 anos	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Exposição significativa a mudanças no ambiente externo, com instabilidade moderadas porém com eventos frequentes.	Atividade com significativa atratividade a fraude. Controles episódicos, frágeis e sem segregação de função, que favorecem a oportunidade	4
Quase certo	Mais de 4 ocorrências nos últimos 4 anos	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Alta exposição a mudanças no ambiente externo ou no modelo de negócios, com perspectiva de aumento da exposição e volatilidade do cenário.	Atividade com alta atratividade a fraudes, por pressão, liquidez Controles inexistentes que favorecem a oportunidade.	5

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

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:

Tabela 12 – Diagrama com 5 níveis. Pesos com intervalos fixos

Legenda – Nível de Risco		PROBABILIDADE				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
IMPACTO	5 Muito Alto	5	10	15	20	25
	4 Alto	4	8	12	16	20
	3 Médio	3	6	9	12	15
	2 Baixo	2	4	6	8	10
	1 Muito Baixo	1	2	3	4	5

Fonte: : CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 96.

Tabela 13 – Diagrama com 5 níveis. Pesos com intervalos diversos

IMPACTO	Muito Alto 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
PROBABILIDADE						

Fonte: TCU, 2018, p. 28.

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 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. Ou seja, é necessário verificar se os controles apontados durante a etapa de identificação e análise do risco têm auxiliado no tratamento adequado desse risco (CGU, 2018, p. 24).

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.

Graficamente pode ser assim representado:

Tabela 14 – Nível de confiança e Risco de Controle

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AValiação DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES (ATRIBUTOS DO CONTROLE)	RISCO DE CONTROLE (RC)
Inexistente NC = 0% (0,0)	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Muito Alto 1
Fraco NC = 20% (0,2)	Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Alto 0,8
Mediano NC = 40% (0,4)	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido à deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Médio 0,6
Satisfatório NC = 60% (0,6)	Controle implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixo 0,4
Forte NC = 80% (0,8)	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo 0,2

Fonte: TCU, 2018, p. 30.

Tabela 15 – Nível de confiança e Fator de Avaliação dos Controles

Nível	Descrição	Fator de Avaliação dos Controles
Inexistente	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	1
Fraco	Controles têm abordagens <i>ad hoc</i> , tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	0,8
Mediano	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido à deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	0,6
Satisfatório	Controle implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	0,4
Forte	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	0,2

Fonte: CGU, 2018, p. 22.

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 que deve guiar a próxima etapa do processo de gestão de riscos (avaliação), 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.

1.2.3 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 risco¹⁰), o que pode levar às seguintes decisões (ABNT, 2018, p. 18/19):

- ✓ nada a fazer;
- ✓ considerar as opções de tratamento de riscos;

¹⁰ Quantidade de risco em nível amplo que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos (INTOSAI, 2007).

- ✓ realizar análises adicionais para melhor compreender o risco;
- ✓ manter os controles existentes;
- ✓ reconsiderar os objetivos.

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), conforme destacado abaixo.

Tabela 16 – Critérios para priorização e tratamento de riscos

NÍVEL DE RISCO	CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RISCOS
RE	Nível de risco muito além do apetite a risco . Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado à governança e alta administração e ter uma resposta imediata. Postergação de medidas só com autorização do dirigente máximo.
RA	Nível de risco além do apetite a risco . Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado à alta administração e ter uma ação tomada em período determinado. Postergação de medidas só com autorização do dirigente de área.
RM	Nível de risco dentro do apetite a risco . Geralmente nenhuma medida especial é necessária, porém requer atividades de monitoramento específicas e atenção da gerência na manutenção de respostas e controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.
RB	Nível de risco dentro do apetite a risco , mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avaliando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles.

Fonte: TCU, 2018, p. 3.

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).

1.2.4 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. Ocorre quando a capacidade para fazer qualquer coisa sobre o risco é limitada ou, ainda, quando o custo de tomar qualquer medida é desproporcional em relação ao benefício potencial (exemplo quando se gasta mais recursos financeiros para proteger um ativo do que o próprio valor do ativo) (TCU, 2018, p. 33).

Castro e Gonçalves (2019) fazem interessante abordagem sobre o tema (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 88), ao definirem que os riscos aceitáveis também podem ser denominados de riscos retidos, que seriam aqueles em que a entidade decide não investir e criar controles para mitigá-los, tendo em vista que o custo para mitigação ou eliminação *versus* o prejuízo do dano que ele pode causar é ínfimo ao se comprar com o apetite organizacional (mais um exemplo evidente da racionalidade econômica).

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 do próximo capítulo desta dissertação (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 riscos¹¹ ou até mesmo ambos. A mitigação visa à

¹¹ 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 *statu quo ante* à ocorrência do risco.

diminuição da probabilidade e nível aceitável ao apetite de risco da instituição (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 89) (TCU, 2018, p. 33).

Destaca-se que esse exercício de escolha da resposta/tratamento ao risco mais apropriada envolve equilibrar, de um lado, os custos e esforços de implementação da medida de mitigação do risco e, de outro, os benefícios decorrentes, levando em consideração que novos riscos podem ser introduzidos pelo tratamento e que existem riscos cujo tratamento preventivo não é economicamente justificável. Ou seja, mais uma vez a racionalidade econômica incidindo para influenciar o tratamento mais adequado aquele risco apresentado (CASTRO & GONÇALVES, 2019, p. 89).

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).

1.2.5 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 melhora 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, por meio de indicadores, análise do ritmo de atividades, operações ou fluxos atuais em comparação com o que seria necessário para o alcance de objetivos ou manutenção das atividades dentro dos critérios de risco estabelecidos, de modo a não enfraquecer o próprio extenso processo de gerenciamento de risco (TCU, 2018, p. 35).

CONCLUSÃO

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 elementos essenciais para o desenvolvimento do já citado processo, não podendo ser reduzida à mera cláusula contratual descritiva.

E mais, por falta de diretriz normativa quanto à metodologia de formação da respectiva matriz (assunto a ser tratado no capítulo 3 deste trabalho) e levando em consideração o conteúdo deste capítulo, 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).

CAPÍTULO 2 – A LEI DAS ESTATAIS E A EXIGÊNCIA DE MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES

INTRODUÇÃO

Depreende-se das lições trazidas no capítulo anterior que Matriz de Riscos é um instrumento utilizado para documentar todos os dados consolidados ao longo do processo de gestão de riscos, por meio das fases de identificação, análise, avaliação e tratamento/resposta.

Nesta segunda parte, a pretensão é demonstrar como o elemento “matriz de riscos” foi absorvido no campo normativo aplicável às empresas públicas e sociedade de economia mista (Lei Federal n.º 13.303/16) e revelar a dificuldade natural em dar cumprimento ao comando legal, seja pela perspectiva da extensividade (de forma a constatar quando se deve utiliza-la), da densidade (de modo constar 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).

2.1 – TEORIA DAS ÁLEAS COMO SISTEMÁTICA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RISCOS CONTRATUAIS

No âmbito da Lei Federal n.º 8.666/93, ainda vigente para toda Administração Pública Direta, fundacional e autárquica, o parâmetro analítico para o reequilíbrio econômico-financeiro sempre esteve atrelado à “teoria das áleas”. Em outras palavras, as hipóteses ensejadoras ou não do reequilíbrio recaem sob áleas ordinária, extraordinária e administrativa.

Nesse sentido, a distribuição dos riscos contratuais sempre foi um exercício *ex post*, isto é, posterior à ocorrência do fato. Paula e Castro (2018) destacam que segundo esta lógica, após a assinatura do contrato, todo evento ocorrido deve ser analisado concretamente, de modo a averiguar se a ocorrência era previsível ou calculável pelo contratado (teoria da imprevisão), ou se a Administração Pública foi a responsável, direta ou indiretamente, pelo evento danoso (fato do príncipe, fato da administração e alteração unilateral do contrato) (PAULA & CASTRO, 2018, p. 432).

Esse cenário de alocação aleatória e posterior de riscos contratuais, para muitos¹², contribui para a ineficiência na execução dos contratos administrativos, pois acabam gerando margem para a inexecuibilidade do contrato, formalização desnecessária de aditivos, prática de atos corruptivos, entre outros fatos.

Portanto, em face dessa recorrência em se ter que determinar se dado evento enseja ou não reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo, o legislador ordinário se viu obrigado em repensar e construir uma sistemática de distribuição de riscos contratuais mais diversificada e eficiente.

2.2 – 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

¹² Conferir, v.g: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 624 e seguintes; PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 432;

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), definindo-se ainda o conteúdo mínimo a constar no referido instrumento, a saber:

- a) **listagem de possíveis eventos supervenientes** à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e **previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;**
- b) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;
- c) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação (BRASIL, LEI FEDERAL N. 13.303/16, art. 42, inciso X). (grifo nosso).

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 nesta dissertação.

2.2.1 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, assim como detalhadamente demonstrado no Capítulo 1 desta dissertação, 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. 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 no Capítulo 1 desta dissertação, 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.

Exemplo concreto pode ser diagnosticado no Edital de Pregão Eletrônico n.º 2019/057¹³, do Banco da Amazônia, cujo escopo é a contratação de empresa para prestação dos serviços de confecção de camisas, visando à produção de material com a finalidade de divulgar as ações do Banco da Amazônia em eventos internos e externos.

Em seu anexo XIV, apresenta como Matriz de Riscos:

Tabela 17 – Matriz de Riscos. BASA

Categoria do Risco	Descrição	Consequência	Medidas mitigadoras	Alocação do risco
Risco ao tempo de execução	Atraso na execução do objeto contratual por culpa do contratado	Aumento do custo da obra e/ou serviço	Diligência do contratado na execução contratual	Contratado
	Fatos retardadores ou impeditivos da execução do contrato próprios do risco ordinário da atividade empresarial ou da execução.	Aumento do custo da obra e/ou serviço	Planejamento Empresarial	Contratado
	Fatos retardadores ou impeditivos da execução do contrato que não estejam na sua álea ordinária, tais como fatos do príncipe, caso fortuito ou de força maior, bem como o retardamento determinado pelo banco, que comprovadamente repercute no preço do contratado.	Aumento do custo da obra e/ou serviço	Revisão de preço	Banco
Risco da atividade Empresarial	Alteração de enquadramento tributário, em razão do resultado ou de mudança da atividade empresarial, bem como por erro do contratado na avaliação da hipótese de incidência tributária	Aumento ou diminuição do lucro do contratado	Planejamento tributário	Contratado
	Elevação dos custos operacionais para o desenvolvimento da atividade empresarial em geral e para a execução do objeto em particular, tais como aumento de preço de insumos, prestadores de serviço e mão de obra.	Aumento do custo do produto e/ou do serviço	Reajuste anual de preços	Banco
	Elevação dos custos operacionais definidos na linha anterior, quando superior ao	Aumento do custo do produto e/ou serviço	Planejamento Empresarial	Contratado

¹³ BRASIL. BANCO DA AMAZÔNIA (BASA). Edital de Pregão Eletrônico n.º 2019/057. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/licitacao>. Acesso em 16/11/2019.

	índice de reajuste previsto na cláusula de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.			
Riscos trabalhista e previdenciário	Responsabilização do Banco por verbas trabalhistas e previdenciárias dos profissionais do contratado alocados na execução do objeto contratual	Geração de custos trabalhistas e/ou previdenciários para o Banco, além de eventuais honorários advocatícios, multas e verbas sucumbenciais.	Verificar se os funcionários contratados constam na GFIP da Empresa	Contratado
Risco tributário e Fiscal (não tributário)	Responsabilização do Banco por recolhimento indevido em valor menor ou maior que o necessário, ou ainda de ausência de recolhimento, quando devido, sem que haja culpa do banco.	Débito ou crédito tributário ou fiscal (não tributário)	Retenção de pagamento	Contratado

Fonte: Banco da Amazônia, 2019. Edital de Pregão Eletrônico n.º 2019/057.

Como se vê, esse cenário não representa o maior número de eventos incertos possíveis. E mais, são predominantemente relacionados a incertezas administrativas e não finalísticas (relacionadas ao objeto).

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: 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, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) **listagem de possíveis eventos supervenientes** à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e **previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo** quando de sua ocorrência;
- b) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, **em obrigações de resultado**, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;
- c) **estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar** em soluções metodológicas ou tecnológicas, **em obrigações de meio**, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação (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 potencialmente¹⁴ 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 contrário¹⁵, compreende-se que normativos como o PLS n.º 559/13, renumerado na Câmara dos Deputados (n.º 6.814/17), posteriormente apensado ao PL 1292/95¹⁶ (um dos vários projetos de lei que visa alterar a Lei Federal n.º 8.666/93), em que a elaboração de matriz de riscos é facultativa como regra, excepcionando contratos de grande vulto (aqueles superiores a cem milhões de reais, na redação do art. 5º, inc. XX, do referido PLS), 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.

2.2.2 Matriz de riscos, valores contratuais e aditivos: Há correlação?

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. Senão vejamos:

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: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em

¹⁴ 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.

¹⁵ PAULA; CASTRO, entendem que o eventual estabelecimento facultativo para elaboração da matriz de riscos nos termos propostos no então PLS n.º 559/13, implicaria dizer que a “nova” lei de licitações já nasceria com um retrocesso temporal (PAULA; CASTRO, 2018, p. 437).

¹⁶ Atualmente (julho/2020) aguarda apreciação do Senado Federal, após a remessa por meio do Of. n.º 1.062/19/SGM-P.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em 17/07/2020.

termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, **e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo** quando de sua ocorrência;

(...)

Art. 81. **Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43¹⁷** contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

(...)

§ 8º **É vedada a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada.**

(...)

Art. 31. **As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a** assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a **evitar operações em que se caracterize** sobrepreço ou **superfaturamento**, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

1º Para os fins do disposto no caput, **considera-se que há:**

(...)

II - **superfaturamento quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado**, por exemplo:

- a) pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, da vida útil ou da segurança;
- c) por alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços. (BRASIL, 2016)

A par de toda discussão aqui também quanto à extensividade da referida proibição (apenas para os contratos firmados nos regimes do art. 43, incisos I a V ou para todo e qualquer contrato firmado pela Estatal que tenha matriz de riscos?), que segue a mesma interpretação sistemática desenvolvida no item anterior, decidiu-se investigar por meio de análise de ferramentas estatísticas, 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 (conforme justificativa já registrada para escolha do campo amostral no item dedicado à metodologia), de modo a tentar comprovar a intenção legislativa declarada e consignada no art. 42, inciso X,

¹⁷ Trata-se dos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço unitário, global, por tarefa, empreita integral e semi-integrada. Excluído, portanto, a contratação integrada.

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

Posteriormente, avançou-se na análise de regressão linear, de modo a identificar a relação entre o número de aditivos e os respectivos valores dos contratos originalmente firmados, de modo a constatar se o R quadrado (R^2) da série expressava alta representatividade e confiança em relação aos dados apresentados, o que acabou felizmente se confirmando, de acordo com demonstração a ser exposta nesta parte do trabalho.

Na referida regressão, o objetivo era montar uma equação linear que pudesse eventualmente prever o quantitativo de aditivos firmados, em face dos valores originais dos contratos firmados.

Cumpramos registrar que partimos da população finita de tamanho n (133 Estatais da União, com base no Boletim das Empresas Estatais Federais N.º 10. 1º Trimestre de 2019)¹⁸, recortando-se do campo populacional apenas as estatais de controle direto da União, ou seja, 46 empresas.

O primeiro exercício realizado de inferência estatística foi a tentativa de se realizar teste de hipóteses, de modo a definir se uma determinada afirmação sobre um parâmetro populacional (Diminuição da formalização de aditivos em razão da existência de editais com matrizes de riscos, no âmbito das Empresas Estatais da União) usando valores amostrais deve ou não ser rejeitada.

Nesse sentido, estabelecemos a hipótese a ser testada, trabalhando com a hipótese nula, H_0 , e a hipótese alternativa, H_1 , a saber:

Hipótese nula: a inserção de matriz de riscos nos editais das empresas estatais da União diminui a confecção de aditivos ao longo da execução do contrato;

¹⁸ 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 desta dissertação, pois tal incremento não afetou o quantitativo de estatais submetidas ao controle direto da União, seja dependente ou não dependente.

Hipótese alternativa: a confecção de aditivos é maior em contratos cujos editais previam as respectivas matrizes de risco¹⁹.

Para testar as referidas hipóteses, assim como dito anteriormente, utilizou-se amostra aleatória simples, diante da população necessariamente finita.

Ao se testar as duas hipóteses, verificou-se que a hipótese nula foi rejeitada, ou seja, **a confecção de aditivos diante da prévia existência de matriz de riscos é diferente da alegada**, o que demonstra a necessidade de averiguar qualitativamente qual a deficiência das matrizes utilizadas pelas empresas estatais da União.

Diante da evidência de rejeição de H₀, permitiu-se inferir que H₁ pode ser verdadeira, conforme o resultado geral da amostra. Senão vejamos:

Tabela 18 – Aditivos e matriz de riscos

Média de N. ADITIVOS	TIPO DE RELAÇÃO		
	DEPENDENTE	N DEPENDENTE	Total Geral
COM MZ	17,50	11,07	12,50
SEM MZ	19,50	9,71	10,57
Total Geral	18,17	10,26	11,41

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Assim, de modo a tentar ratificar a referida percepção, validou-se cada média geral por meio da sua variância, de modo a comprovar se aquela determinada média poderia representar bem aquela determinada amostra, ou seja, saber se expressava uma tendência central daquela amostra.

Nesse sentido, constatou-se que a maior variância ficou vinculada aos editais com matriz de riscos, o que permite inferir que ela apresentou maior variabilidade, isto é, ora a hipótese nula (H₀) pode ser verdadeira, ora não, o que representa grande oscilação. De forma diametralmente oposta, a variância quanto aos editais sem matriz de riscos foi bem menor, o que demonstra uma maior consistência da média identificada, e com ela, a menor falseabilidade da hipótese alternativa (H₁). Vejamos:

¹⁹ A partir do desdobramento da primeira hipótese (diminuição ou não de termos aditivos, em face da previsão de matriz de riscos), esta hipótese alternativa visa comparar se os contratos com matriz de riscos que são submetidos à termos aditivos são quantitativamente maiores ou não dos que os contratos sem matriz de riscos que também possuem aditivos. Em resumo, os testes de hipóteses visam esclarecer se a matriz de riscos: 1º) Diminui realmente o número de aditivos ao longo da execução contratual; 2º) Se a eventual diminuição é significativa quando comparada com contratos que não possuem a referida matriz.

Tabela 19 – Aditivos, matriz de riscos e coeficiente de variação

	TOTAL	C MTZ	S MTZ
<i>Análise descritiva dos aditivos</i>			
Média	11,41463415	12,5	10,565217
Erro padrão	2,213036654	2,665747391	3,391355
Mediana	7	10	6
Coeficiente de variação	0,805529521	1,105235352	0,6495929
Desvio padrão	14,17034864	11,30980834	16,264367

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Ao avançar para o segundo exercício estatístico, relacionado à análise de regressão linear, de modo a identificar a relação entre os números de aditivos e os respectivos valores dos contratos originalmente firmados, de modo a constatar se o R quadrado (R^2) da série expressava alta representatividade e confiança em relação aos dados apresentados, houve surpresa imediata.

Isso porque, o R^2 encontrado foi de 0,97, ou seja, um valor alto que permite aplicar com elevado nível de confiança a equação linear de regressão. Vejamos:

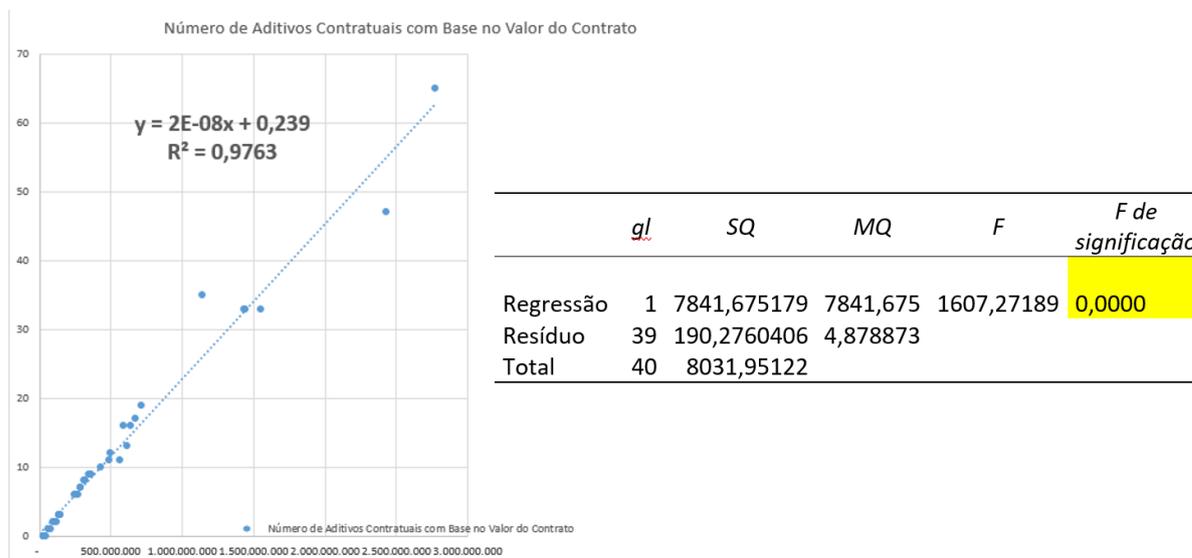
Tabela 20 – Aditivos. Valores contratuais. Regressão linear

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0,98808406
R-Quadrado	0,97631011
R-quadrado ajustado	0,975702677
Erro padrão	2,208817067
Observações	41

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Ao percorrer os dados da série para entender a equação, foi possível perceber naturalmente que não havia tantos pontos distantes das linhas de dispersão padrão, expressando a lógica de que quanto maior o valor agregado de um determinado contrato, maior o número de aditivos a ele vinculados.

Gráfico 1 – Regressão linear



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Aplicando a equação para prever a quantidade de elaboração de aditivos, em razão do valor original dos respectivos contratos, constatamos que como o *F* de significação é menor que 0,05, havendo evidência de que pelo menos uma variável está relacionada ao quantitativo de aditivos, pois do contrário, já se poderia abandonar a análise.

Em face do exposto, foi possível concluir que é plausível estabelecer uma relação direta e confiável entre o valor do contrato originalmente firmado e número de aditivos formalizados ao longo da execução contratual. Com isso, é possível direcionar que o foco para conter a confecção de aditivos contratuais não esteja na previsão de constar matriz de riscos no edital e sim promover um maior acompanhamento da gestão contratual nos contratos de maior vulto.

Em resumo, o referido exercício estatístico serviu para direcionar a construção dos seguintes objetivos específicos desta dissertação:

- Investigar como as empresas estatais da União vêm absorvendo a exigência legal de inserção da matriz de riscos nos contratos formalizados no âmbito da Lei Federal n.º 13.303/16;
- Conferir o formato adotado nas matrizes de riscos utilizadas pelas Estatais da União, em atendimento à previsão normativa exposta na Lei Federal n.º 13.303/16.

CONCLUSÃO

Neste segundo capítulo, a intenção foi revelar a dificuldade natural em dar cumprimento ao comando legal previsto na Lei das Estatais, que exige elaboração de matriz de riscos nos contratos firmados por tais entidades, tanto pela perspectiva da extensividade (de forma a constar quando se deve utilizá-la), oportunidade na qual foi possível concluir que sua **aplicabilidade absoluta** para toda e qualquer contratação deve ser **ponderada**, especialmente por uma questão de racionalidade econômica, diante do **custo de transação** envolvido na **elaboração** de uma **matriz de riscos efetiva**; pela perspectiva da densidade (de modo constar se tecnicamente a conceituação normativa é apropriada), oportunidade na qual foi possível constatar impropriedades técnico-legislativas que levam os intérpretes da norma a uma dificuldade hermenêutica; assim como de perspectiva da utilidade (para verificar se o objetivo normativo declarado na Lei das Estatais está sendo atendido), ocasião na qual ensaios estatísticos simples revelaram que o possível foco para conter a confecção de aditivos contratuais não esteja na previsão de constar matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais, mas sim no maior acompanhamento da gestão contratual nos contratos de maior vulto, o que acaba desmistificando 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, evitando-se assim a alocação posterior de riscos contratuais, o que levaria a um cenário de ineficiência contratual e de potencialização de conluios entre Contratante e Contratado.

CAPÍTULO 3 – APLICAÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES DE ESTATAIS DA UNIÃO: UMA PERSPECTIVA DE REALIDADE PRÁTICA. ANÁLISE NO ÂMBITO DA ELETRONORTE E CODEVASF

INTRODUÇÃO

Os exercícios estatísticos desenvolvidos no capítulo anterior da pesquisa serviram para apontar uma necessidade de maior reflexão/investigação quanto à qualidade técnica empregada pelas Estatais na matriz de riscos utilizadas nas respectivas contratações, assim como apurar se sua aplicação está sendo útil, cumprindo com os objetivos normativos declarados pela Lei Federal n.º 13.303/16.

Em face desse cenário, constatou-se que uma forma de melhor averiguar tais percepções seria mergulhando na realidade cotidiana de algumas Estatais, escolhidas conforme já demonstrado no item atinente às restrições e limitações deste estudo.

Cumprindo ressaltar que, por se tratar de estudo de casos, não há qualquer pretensão de generalização de seus resultados, mas sim de compreensão e interpretação mais profunda dos fatos específicos aqui tratados.

3.1 – APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS

Conforme GIL (2002, p. 41), estudo de caso é encarado atualmente como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real.

Entretanto, existem poucas fórmulas fixas ou receitas prontas para uma orientação precisa quanto à estruturação da análise dos dados coletados. Muito depende do próprio estilo de raciocínio empírico rigoroso do pesquisador, juntamente com a apresentação suficiente de evidência e a consideração cuidadosa das interpretações alternativas (YIN, 2015, p. 137).

O estudo de caso utiliza para coleta de dados, principalmente, seis fontes distintas de informação: “documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos” (DUARTE e BARROS, 2006, p. 229).

Levando-se em consideração esses fatores e visando alcançar os objetivos específicos da pesquisa, ou seja: 1) Investigar como as empresas estatais da União vêm absorvendo a

exigência legal de inserção da matriz de riscos nos contratos formalizados no âmbito da Lei Federal n.º 13.303/16; 2) Conferir o formato adotado nas matrizes de riscos utilizadas pelas Estatais da União, em atendimento à previsão normativa exposta na Lei Federal n.º 13.303/16; utilizou-se para a coleta de dados, as informações das empresas disponíveis na internet, e o envio de formulário²⁰ 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.º13.303/16?

- Em caso positivo, qual o conteúdo padrão?

- Em caso positivo, utiliza para toda e qualquer contratação OU apenas para objetos específicos?

- 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 sua entidade), que declaradamente adotam matriz de riscos?

Ao lembrarmos a tripla perspectiva da matriz de riscos defendida nesta dissertação, passa a ser possível projetar cada uma delas nos seguintes questionamentos realizados, a saber:

- A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º13.303/16? 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.º13.303/16? Em caso positivo, utiliza para toda e qualquer contratação OU apenas para objetos específicos? (perspectiva da extensividade);

²⁰ Formulário disponibilizado por meio do link https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfRMjR49YC5b1J4bSi5HzEyXqBgGh6KIkS-dFCjcFvypofvZA/viewform?usp=sf_link.

- 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? (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 região²¹.

Uma vez encaminhado o link de acesso ao formulário para a Superintendência de Conformidade e Riscos, obteve-se as seguintes respostas:

- A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16?

R: *Sim. Conforme estabelecido no Art. 42 da Lei 13.303/2016.*

- Em caso positivo, qual o conteúdo padrão?

R: *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).*

- Em caso positivo, utiliza para toda e qualquer contratação OU apenas para objetos específicos?

R: *Utiliza especificamente para contratações semi-integradas e integradas, conforme caput do artigo 42 da Lei 13.303/2016.*

- Em caso positivo, foi possível perceber algum impacto na diminuição de elaboração de termos aditivos?

R: *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.*

- Caso tenha diminuído a formalização de termos aditivos, há como contabilizar o referido impacto?

R: *-.*

- 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 sua entidade, que declaradamente adotam matriz de riscos?

R: *-(E1)*

²¹ Informações obtidas diretamente do site oficial da entidade. Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/>. Acesso em 30/06/2020.

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 social²².

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:

- *A Entidade insere matriz de riscos como cláusula contratual nas contratações realizadas sob a égide da Lei Federal n.º 13.303/16?*

R: *Sim, mas não de forma extensiva.*

- *Em caso positivo, qual o conteúdo padrão?*

R: *A matriz de riscos ainda não está padronizada.*

- *Em caso positivo, utiliza para toda e qualquer contratação OU apenas para objetos específicos?*

R: *Não, apenas em algumas contratações de obras e serviços de engenharia.*

- *Em caso positivo, foi possível perceber algum impacto na diminuição de elaboração de termos aditivos?*

R: *Não foram sistematizados os resultados do universo contemplado de forma a constatar seus benefícios.*

- *Caso tenha diminuído a formalização de termos aditivos, há como contabilizar o referido impacto?*

R: *Não foram estudados os benefícios resultantes.*

- *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 sua entidade), que declaradamente adotam matriz de riscos?*

R: *Face a natureza opinativa da questão, sua percepção é individualizada e a melhor forma de explicitar diferenças seria na constatação temporal entre dois momentos na ambiência da mesma empresa: antes e após adoção da matriz de riscos. Neste sentido, podemos afirmar que na forma estabelecida pelo Art. 81, inciso VI, § 8 em que "É vedada a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada" constitui ganho inquestionável para o contratante, a transferência dos riscos decorrentes de eventos supervenientes registrados na matriz de riscos.(E2)*

3.2 – CONSTATAÇÕES

A análise dos dados, segundo Yin (2001, p. 131), consiste no exame, categorização, classificação ou mesmo na recombinação das evidências conforme proposições iniciais do

²² Informações obtidas diretamente do site oficial da entidade. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/>. Acesso em 30/06/2020.

estudo. Yin (2001, p.131) propõe duas estratégias gerais (a primeira, baseando-se em proposições teóricas, consiste em seguir as proposições que deram origem ao estudo de caso; já a segunda, refere-se a construir uma descrição do estudo de caso) e quatro modelos específicos de condução da análise do estudo (adequação ao padrão, construção da explanação, análise de séries temporais e modelos lógicos de programa).

Para análise dos casos desta pesquisa, adotou-se a estratégia descritiva, utilizando-se do **método de adequação ao padrão**, ou seja, comparou-se o conteúdo declarado da matriz de riscos das entidades estudadas ao que foi proposto teoricamente como teor desejado a constar em uma matriz de riscos; bem como o **método da construção da explanação**, uma vez que se buscou evidenciar a discrepância entre teoria e prática no que tange às perspectivas de extensividade, densidade e utilidade da matriz de riscos.

Em resumo, poderíamos afirmar que adequação ao padrão consiste em comparar um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica (ou com várias outras previsões alternativas). Assim, se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna (YIN, 2001, p. 136).

Já a construção da explanação tem por objetivo analisar os dados do estudo de caso, quase sempre apresentada em forma narrativa, por meio da qual o investigador procura explicar um fenômeno, estipulando um conjunto de elos causais em relação a ele (YIN, 2001, p. 141).

Fixados os referidos parâmetros e levando em consideração as respostas apresentadas pelas entidades estudadas (expostas no item 3.1 deste trabalho), podemos consolidar as informações obtidas da seguinte forma:

Tabela 21 – Estudos de Casos. Compilação

Abordagem	Eletronorte	CODEVASF	Consolidado
Inserção da matriz de riscos como cláusula contratual	*Sim *Não	*Sim *Não	Todas entidades pesquisadas inserem matriz de riscos.
Perspectiva de Extensividade	*Toda e qualquer contratação. *Apenas para objetos específicos.	*Toda e qualquer contratação. *Apenas para objetos específicos.	Todas entidades pesquisadas aplicam a extensividade limitada.

	Utilizada especificamente para contratação semi-integrada e integrada, conforme caput, do art. 42, da 13.303/16.	Utilizada em algumas contratações de obras e serviços de engenharia.	
Perspectiva de Densidade	<p>*Possui conteúdo padrão.</p> <p>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).</p> <p>*Não possui conteúdo padrão.</p>	<p>*Possui conteúdo padrão.</p> <p>*Não possui conteúdo padrão.</p>	Só uma instituição possui maior nível de densidade, por possuir conteúdo padrão e estruturado.
Perspectiva de Utilidade	<p>*Foi possível perceber impacto na diminuição de termos aditivos.</p> <p>*Não foi ainda possível constar a diminuição de termos aditivos.</p> <p>Todos os contratos com Matriz de Risco foram assinados em 2020, no total de 6. Não houve tempo suficiente para avaliação do impacto da Matriz na elaboração de Termos de Aditivos.</p>	<p>*Foi possível perceber impacto na diminuição de termos aditivos.</p> <p>*Não foi ainda possível constar a diminuição de termos aditivos.</p> <p>Não foram sistematizados os resultados do universo contemplado de forma a constatar seus benefícios.</p>	Nenhuma das entidades pesquisadas consegue medir e, conseqüentemente, constar qualquer impacto na diminuição da elaboração de Termos Aditivos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Como se vê, as duas entidades estudadas inserem matriz de riscos como cláusula contratual, mas não de forma extensiva, uma vez que não é aplicável para toda e qualquer contratação, restringindo-se a objetos específicos.

Nesse sentido, investigando a **perspectiva de extensividade** da matriz de riscos contratual nas instituições analisadas, 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 2.2.1 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.

Como detalhadamente demonstrado no Capítulo 1 desta dissertação, a matriz é um elemento anafórico, que sintetiza de forma organizada o registro documental de todos os dados

consolidados ao longo do extenso processo de gestão de riscos. Em outras palavras, é o resultado de um processo complexo, sendo desejável que seja precificado, de modo a averiguar sua aplicação racional naquele determinado caso concreto.

Em resumo, matriz de riscos contratual pode ser um ótimo instrumento de controle, a ser utilizado para além de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia (extensividade limitada), mas que deve ser sopesado no que tange a sua extensividade máxima (aplicação absoluta), gerando o que intitulamos de extensividade contida/mitigada.

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.

Assim como já comentado em detalhes no capítulo dois deste trabalho, o art. 42, inciso X, alíneas “a”, “b” e “c”, traz como **conteúdo padrão (mínimo)** da matriz de riscos contratual: **1)** listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato (riscos); **2)** previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência; **3)** estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado; **4)** estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio.

Assim como já mencionado no capítulo 2 deste trabalho, a legislação das estatais acabou por alargar a concepção até então vigente a respeito das matrizes de riscos 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, desdobramentos estes que não foram constatados no estudo de casos múltiplos realizado.

Isso porque, 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 desta dissertação.

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 intelecção, 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**, como já destacado no item 2.2.2 desta dissertação, 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.**

Em sede de conclusão do referido capítulo 2, compartilhamos o entendimento de que o possível foco para conter a confecção de aditivos contratuais não estivesse na previsão de inserir matriz de riscos nos contratos firmados pelas Estatais, mas sim no maior acompanhamento da gestão contratual nos contratos de maior vulto.

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 (haja vista inserir matriz de riscos apenas em licitações de obras e serviços de engenharia processadas por meio de contratação semi-integrada ou integrada) 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 Eletronorte²³ para os anos de 2019 e 2020, verifica-se a previsão original de 1.809 contratações em 2019²⁴ e 1.733 para 2020²⁵. 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 Eletronorte²⁶, 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 nesta dissertação, no sentido de que o controle da

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

²⁴ Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/wp-content/uploads/sites/101/2019/03/PAA-2019-ELN-Internet.pdf>. Acesso em 23/07/2020.

²⁵ Disponível em: <http://agencia.eletronorte.gov.br/site/eletronorte/wp-content/uploads/sites/101/2020/04/PAA-2020.pdf>. Acesso em 23/07/2020.

²⁶ 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.

confeção 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.

Também adepta da extensividade limitada (haja vista inserir matriz de riscos apenas em algumas contratações de obras e serviços de engenharia), 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.

CONCLUSÃO

O estudo de casos múltiplos apresentado neste terceiro capítulo permitiu constatar a discrepância real existente, no âmbito das instituições estudadas, entre a previsão normativa atinente à hipótese de incidência, forma, conteúdo e objetivo da matriz de riscos contratual e o que tais estatais vem compreendendo e aplicando.

Isso porque, sob o ângulo das perspectivas propostas nesta dissertação, foi possível identificar que: **1)** As referidas entidades aplicam uma extensividade limitada da matriz de riscos, uma vez que se limitam a inseri-la em contratos de obras e serviços de engenharia²⁷; **2)** há dificuldade hermenêutica das instituições estudadas em compreender o conteúdo/estrutura da matriz de riscos contratual, uma vez que não há na norma qualquer diretriz a respeito da metodologia de formação da matriz de riscos, motivo pelo qual uma revelou não possuir

²⁷ Esse nível de extensividade da matriz de riscos identificado em cada uma das entidades (limitado), direcionado à obras e serviços de engenharia, pode ser influenciado pelo *core business* (natureza) de cada instituição, ou seja, pelo setor econômico no qual está inserida. Entretanto, quando verificado o volume de contratações relacionadas diretamente ao referido *core business* das entidades pesquisadas (conforme apresentado no item 3.2 deste trabalho), constata-se a alta seletividade na utilização da matriz de riscos, mesmo limitando-se à tais contratações alinhadas à natureza das instituições.

conteúdo padronizado, e a outra possui conteúdo padrão parcialmente alinhado com a norma, revelando uma baixa densidade; **3)** a inserção de matriz de riscos nos contratos firmados pelas estatais analisadas não representou a diminuição de termos aditivos, uma vez que em nenhuma delas foi possível perceber qualquer tipo de impacto nesse sentido, revelando que a perspectiva de utilidade (normativa) da matriz de riscos ainda é baixa.

CONCLUSÕES

Fazendo um arremate acerca dos principais pontos da dissertação, ressaltamos o posicionamento 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 (cujas etapas foram descritas no Capítulo 1), razão pela qual deve ser constituída/estruturada com todos elementos essenciais (conforme proposta lançada no Capítulo 1) 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).

Por esse motivo, evidenciamos a complexidade que envolve conceber uma possível matriz contratual, especialmente diante do cotejamento entre a necessidade de se mapear e mitigar riscos potenciais, passíveis de serem priorizados, de um lado; e as perspectivas de extensividade, densidade e utilidade da matriz de riscos depreendidas da norma, de outro.

Na perspectiva de realidade prática, o estudo de casos múltiplos detectou, no âmbito das instituições estudadas, 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 sugerimos: **1)** a adoção do que intitulamos 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, defendemos que a extensividade deve ser contida/mitigada, permitindo uma incidência ajustada à necessidade administrativa e levando em consideração à

racionalidade econômica necessária para elaboração de uma matriz de riscos; 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, A. S, de. *Empresa Público-Privada*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ASSI, M. *Governança, riscos e compliance*. São Paulo: Saint Paul, 2017.

BARALDI, P. *Gerenciamento de Riscos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade* (1986). Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENNETT, N; LEMOINE, G. James. *What VUCA Really Means for You*. *Harvard Business Review*. Jan-Fev, 2014. Versão digital. Não paginado. Disponível em <<https://hbr.org/2014/01/what-vuca-really-means-for-you>>. Acessado em 17/11/2019.

BERNSTEIN, P. L., *Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco*. 19ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

BRASIL. ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO/IEC 31010: *Gestão de riscos - Técnicas para o processo de avaliação de riscos*. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

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

BRASIL. Controladoria Geral da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa Conjunta n.º 01/2016. *Controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal*. Brasília: CGU/MPOG, 2016.

_____. *Portaria SE/CGU N.º 69/17*. Escalas Qualitativas de Probabilidade e Impacto. Brasília: CGU, 2017.

_____. *Portaria n.º 910/2018*. *Metodologia de Gestão de Riscos da Controladoria-Geral da União*. Brasília: CGU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Política de Gestão de Riscos do TCU*. Resolução TCU n.º 287. Brasília: TCU, 2017.

_____. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

BRASIL. Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília: DF, 2016.

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

CICCO, Francesco de. *Gestão de riscos: Diretrizes para a implementação da ISO 31.100:2018*. Coleção Risk Tecnologia. São Paulo: Risk Management, 2018.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). *Enterprise Risk Management—Integrating with Strategy and Performance. Executive summary*. USA, 2017.

COSTA, H. R. *Os 10 mandamentos do gerenciamento de risco*. In: Project Design Management, v. 15, n. 76, p. 82. Ago./Set. 2017.

DUARTE, J; BARROS, A. (Orgs.) *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.

GARVEY, P. R., LANSLOWNE, Z. F.; *Risk Matrix: An Approach for Identifying, Assessing, and Ranking Program Risks*, *Air Force Journal of Logistics*, v. XXII, n. 1, June, 1998.

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.

_____. *Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia* / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2017.

_____. Comissão de Comunicação e Mercado de Capitais. *Divulgação de Riscos Corporativos e da Política de Riscos da Companhia*. São Paulo: IBGC Discute, 2019.

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>.

JACOBY F. M. *Lei das estatais - estatuto jurídico das empresas públicas sociedades de economia mista e subsidiárias*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

- MARTIN, N.C.; SANTOS, L.R. & DIAS FILHO, J.M. *Governança Empresarial, Riscos e Controles Internos: A Emergência de um Novo Modelo de Controladoria*. Revista Contabilidade & Finanças. n. 34, p. 7-22. São Paulo: Usp, janeiro/abril 2004.
- MOREIRA NETO, D. de F. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- NACD (National Association of Corporate Directors and Partners). *2019 Governance Outlook: Projections on Emerging Board Matters*.
- 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.
- REIS, M. Monteiro. *Empresas público-privadas ou semiestatais e o gerenciamento de risco: a visão (ainda) incipiente do Tribunal de Contas da União*. In: Revista de Direito Pública da Economia. Ano 16. n. 62, p. 99-142. Belo Horizonte: Fórum, abril/junho. 2018.
- SILVA, C. R. da. OLIVEIRA, T. B. de. *Manual das Estatais: Questões jurídicas, práticas e essenciais de acordo com a Lei 13.303/16*. Curitiba: JML, 2019.
- WADE, K. & WYNNE, A. *Control Self Assessment: For Risk Management and Other Practical Applications*. John Wiley & Sons, 1999.
- 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.