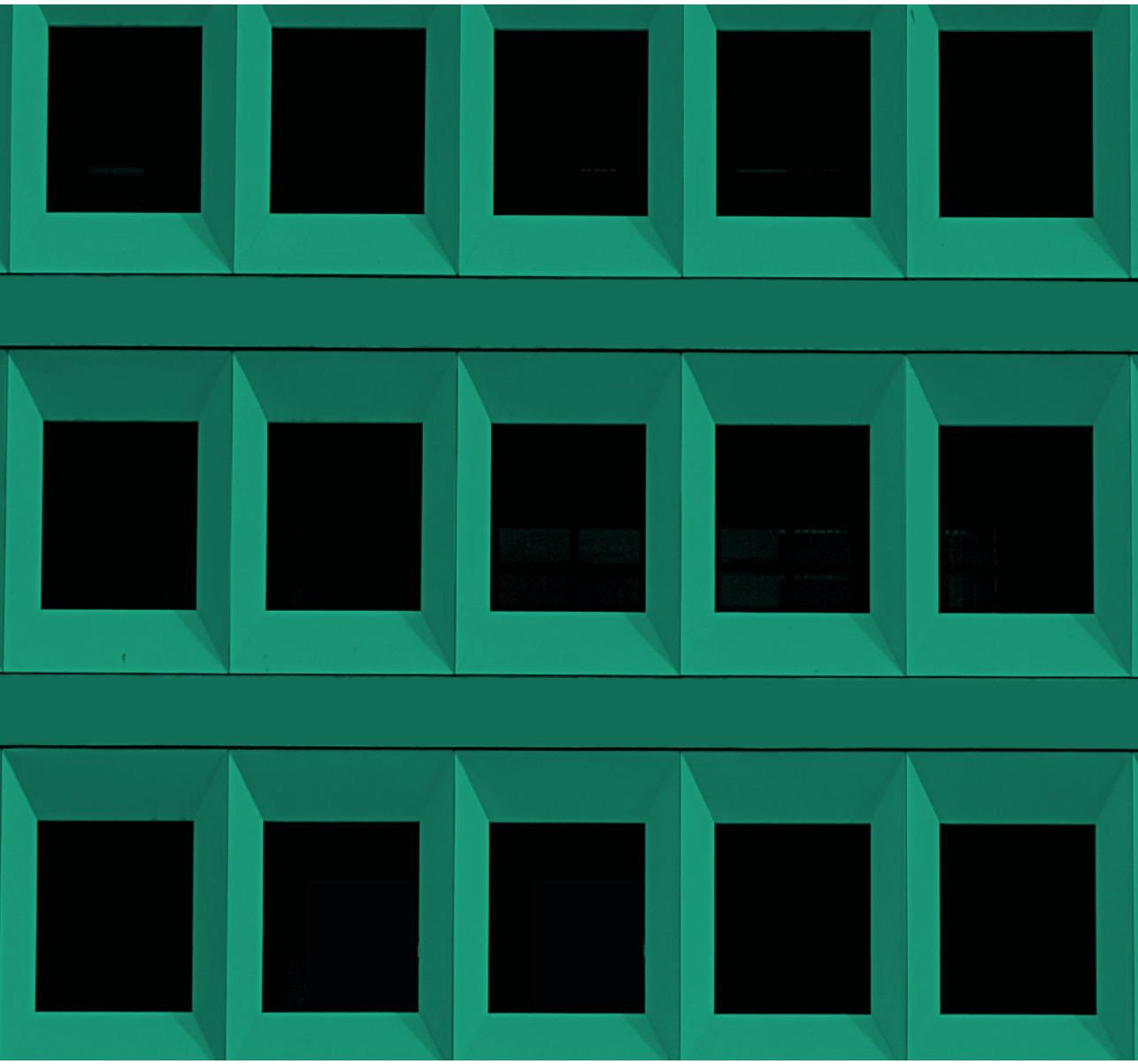
MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS DO TCU



2ª EDIÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)
Ana Arraes (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz de Oliveira
Raimundo Carreiro
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS DO TCU

UM PASSO PARA A EFICIÊNCIA

2ª Edição · Brasília, 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*
<www.tcu.gov.br>

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

48 p. : il.

Inclui glossário com a definição dos principais termos utilizados.

1. Administração pública – governança. 2. Administração pública - eficiência. 3. Gestão de riscos. 4. Controle interno. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas da União, ao longo dos anos tem procurado aprimorar seus mecanismos de liderança, estratégia e controle. E a **Gestão de Riscos** é um dos mais importantes instrumentos desse aperfeiçoamento.

A gestão de riscos está intimamente associada ao princípio constitucional da eficiência, pois sua implementação só faz sentido quando proporciona ganhos em termos de entrega de resultados e alcance dos objetivos institucionais. Isso a torna uma grande aliada do gestor no desafio de garantir a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, porque permite a tomada de decisões de forma racional, contribui para aumentar a capacidade da organização em lidar com eventos inesperados, que podem afetar negativamente os objetivos, estimula a transparência, favorece o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos, bem como fortalece a imagem da instituição.

Com o objetivo de internalizar práticas importantes sobre o tema, o Plenário do Tribunal aprovou, em abril de 2017, a Resolução-TCU nº 287. Nesse normativo foi definida a política interna de gestão de riscos da Casa (PGR/TCU), cuja implementação está sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), unidade central de coordenação e supervisão do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal (SGR/TCU).

No início de 2020, foi lançado o ProgerTCU - Programa de Gestão de Riscos do TCU, cujo objetivo é fomentar a **cultura orientada a risco** como ferramenta de gestão e aprimoramento do resultado institucional.

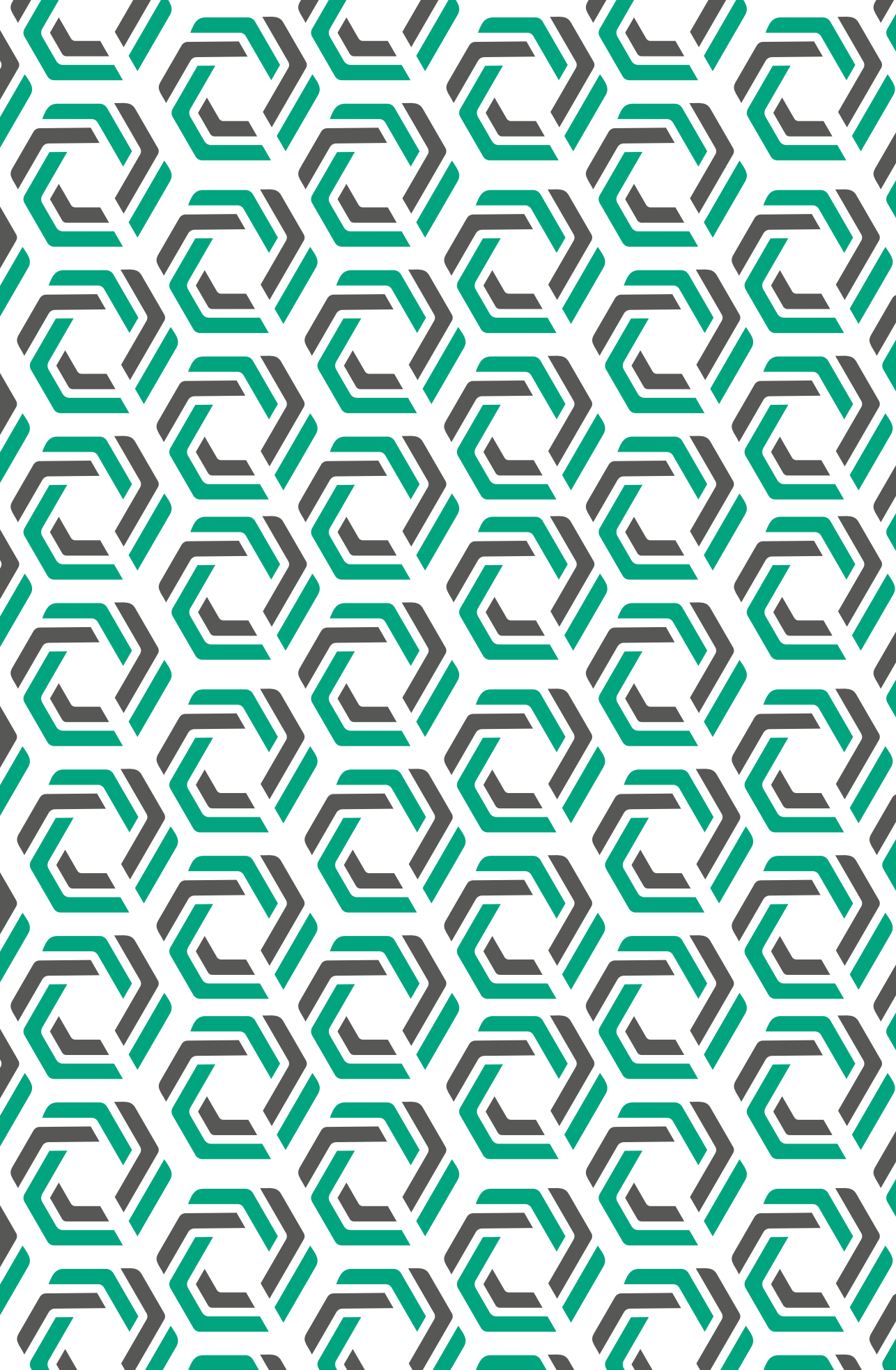
Um dos aspectos mais importantes do ProgerTCU é reforçar a ideia de que os sistemas de gerenciamento de riscos não devem ser encarados como trabalho ou burocracia desnecessária, mas sim como instrumento de tomada de decisão, que deve fazer parte dos processos de planejamento e de execução dos trabalhos relevantes da organização, de modo a garantir que as finalidades públicas sejam alcançadas.

Para que esses conceitos sejam mais disseminados, apresentamos esta segunda versão do Manual de Gestão de Riscos do TCU, que segue a linha de simplicidade de linguagem e de abordagem presente na primeira edição e que agrega o crescente cabedal de experiências adquiridas na aplicação da gestão de riscos nesta Casa. Este documento integra o conjunto de instrumentos essenciais para a construção e operação do Sistema de Gestão de Riscos do TCU (SGR/TCU), o qual dá suporte para a concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da gestão de riscos em todo o Tribunal.

Este Manual também oferece aos gestores e servidores do TCU, bem como a seus parceiros públicos e privados, orientações específicas e objetivas para a prática da gestão interna de riscos. Seu objetivo é dar autonomia e capacitar o gestor, propiciando que o controle seja mais eficiente.

É importante ressaltar que a gestão de riscos só será bem sucedida se fizer parte da cultura desta Casa, o que depende do envolvimento de todos nós. Por isso mesmo, convido gestores e servidores a utilizarem amplamente esta ferramenta e a incorporarem a visão da gestão de riscos aos seus processos de trabalho.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente



SUMÁRIO

1. GESTÃO DE RISCOS E EFICIÊNCIA

A iniciativa de implantar a gestão de riscos no setor público é relativamente recente no Brasil, embora, em alguns países, tenha começado há mais tempo. No Reino Unido, no início dos anos 1990, foi implantada com a finalidade de aumentar o empreendedorismo no setor público e, desde então, vem se consolidando como parte integrante do processo de gestão pública em muitos países.

No contexto brasileiro, é importante lembrar a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que acrescentou o conceito da eficiência no rol dos princípios que regem toda a administração pública federal (CF, art. 37, *caput*). O objetivo principal da gestão de riscos é aumentar o grau de certeza na consecução dos objetivos, o que tem impacto direto na eficiência.

Da exposição de motivos que encaminhou a PEC que originou a EC 19, destacam-se os seguintes pontos:

> a) (...) a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a **proliferação de controles muitas vezes desnecessários.** Cumpre agora reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que **reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão**.
>
> b) Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: **assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão** e da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a **retirada de controles e obstruções legais desnecessárias**.

A centralidade do cidadão e a busca pela eficiência são objetivos associados. Não se pode falar em foco no cidadão sem a prestação de serviços públicos de qualidade e a custos compatíveis. Ou seja, a principal maneira pela qual a administração pública cumprirá seu papel

essencial é pela busca incessante de crescentes níveis de eficiência e efetividade. A inclusão da gestão de riscos na cultura de trabalho dos diversos setores públicos tem potencial para contribuir nesse propósito, pois a mitigação de riscos, implementada com racionalidade e foco adequados, aumenta a certeza de atingimento dos objetivos da gestão, com benefícios diretos e imediatos para a sociedade.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Controladoria-Geral da União (CGU) expediram, em 2016, a Instrução Normativa Conjunta nº 01, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. O MP lançou, em 2017, o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão.

Ainda em 2017, foi editado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, que trata, entre outros temas, da gestão de riscos na administração pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU) começou, em 2012, a mapear a situação da gestão de riscos de entidades da administração indireta. Em 2017, essa avaliação abrangeu todas as entidades do setor público no âmbito do Índice Geral de Governança do Setor Público (IGG), incluindo-se aí o TCU.

A Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) lançou, em 2017, o **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**, com o objetivo de apoiar os auditores do setor público – do controle externo, interno ou das auditorias internas – a avaliar a maturidade da gestão de riscos das organizações públicas e a identificar os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados. Para conhecer o roteiro, acesse o endereço: http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm.

Em consonância com princípios da ISSAI 12[1], o TCU deve liderar pelo exemplo, implantando sua própria gestão de riscos organizacional. Nesse sentido, o Tribunal aprovou, em 2017, a sua Política de Gestão de Riscos[2] (PGR/TCU) e vem adotando ações para implementá-la. A Política

1 ISSAI 12: Valor e Benefício das Entidades Fiscalizadoras Superiores – aprovada pela INTOSAI em 2013.

2 Resolução TCU nº 287, de 12 de abril de 2017.

está disponível no endereço: https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/

Este manual constitui uma etapa importante nessa direção e tem por objetivo orientar os gestores do TCU na gestão de riscos organizacional do Tribunal, prática que constitui um dos elementos de uma boa governança corporativa.

A proposta do manual é que o **gestor possa encontrar, de maneira rápida e simples, tudo o que precisa para compreender o assunto** em um só documento. Outros princípios que nortearam a elaboração do manual são os da **simplicidade,** da **facilidade de entendimento** e o da **objetividade**, de modo a espelhar o espírito da gestão de riscos que se pretende para o TCU.

O manual foi elaborado a partir da política de gestão de riscos e representa um instrumento importante para sua implementação.

Seu conteúdo aborda o objetivo e os princípios da gestão de riscos no TCU, sua governança e seu funcionamento, o processo de gestão de riscos propriamente dito e um glossário com a definição dos principais termos utilizados.

2. OBJETIVO DA GESTÃO DE RISCOS NO TCU

A gestão de riscos no TCU tem como objetivo auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais. É uma ferramenta projetada para apoiar o gestor na busca por ganhos de eficiência, de modo a melhorar a qualidade, a tempestividade e a eficácia dos serviços prestados.

A Política de Gestão de Riscos do TCU foi estabelecida e está sendo implantada com o firme propósito de empoderar o gestor, e não emparedá-lo. Vem para ampliar o escopo das possibilidades de escolha do gestor, pois o capacita a identificar os principais riscos e as várias possíveis medidas de mitigação, e não para estreitar os limites da sua atuação.

Não considerar explicitamente os riscos na tomada de decisões pode acarretar o não alcance dos objetivos ou resultados que poderiam ser atingidos.

Conceitos Básicos

Risco – possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos.

Oportunidade – possibilidade de que um evento afete positivamente o alcance de objetivos.

3. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE RISCOS NO TCU

Conforme a Política de Gestão de Riscos do TCU, são os seguintes os princípios que regem a gestão de riscos no TCU.

- **Fomentar a inovação e a ação empreendedora responsáveis**
  Ao realizar algo que nunca foi feito antes ou que implique riscos, identificar, avaliar e tratar esses riscos aumenta a chance de sucesso. Mesmo que a iniciativa não tenha sucesso por algum motivo, estará documentado que o gestor tinha consciência dos riscos e adotou as providências necessárias para mitigá-los, o que demonstra uma gestão responsável.

- **Considerar riscos e, também, oportunidades**
  A oportunidade é também chamada de risco positivo, pois constitui a possibilidade de um evento afetar positivamente os objetivos. A boa gestão de riscos deve, também, considerar as oportunidades, pois o gestor precisa estar preparado para aproveitá-las.

- **Aplicar-se a qualquer tipo de atividade ou projeto**
  A gestão de riscos pode ser aplicada a qualquer ação organizacional que tenha um objetivo claro ou da qual resulte um produto ou serviço definido.

- **Aplicar-se de forma contínua e integrada aos processos de trabalho**
  Gerir riscos não pode ser uma atividade esporádica e descasada do dia a dia do trabalho. Deve ser uma atitude permanente, parte integrante do processo decisório, desde que apresente relação custo-benefício favorável.

- **Ser implantada por meio de ciclos de revisão e melhoria contínua**

  A implantação da gestão de riscos deve ser um processo gradual e progressivo, com revisões periódicas, a partir de mudanças organizacionais e/ou no ambiente externo e dos resultados das avaliações do funcionamento do sistema de gestão de riscos.

- **Considerar a importância dos fatores humanos e culturais**

  A percepção sobre os riscos e seus impactos no alcance dos objetivos depende das características das pessoas responsáveis pela gestão desses riscos e da cultura de determinado órgão ou área da instituição em que esses riscos são avaliados.

  Nesse sentido, uma boa gestão de riscos deve considerar a influência dos fatores humanos e da cultura organizacional na identificação, na avaliação e no tratamento dos riscos. O sucesso ou fracasso da gestão de riscos depende da cultura organizacional.

- **Ser dirigida, apoiada e monitorada pela alta administração**

  A alta administração tem a responsabilidade de conduzir o processo de implantação, de manter o sistema funcionando com eficiência e economicidade, de gerenciar os riscos-chave para o TCU e liderar pelo exemplo, demonstrando efetivo compromisso com a gestão de riscos.

4. OBJETOS DA GESTÃO DE RISCOS

São objetos da gestão de riscos os **objetivos, resultados, metas, qualquer processo de trabalho, atividades, projeto, informações/dados** (segurança da informação), **integridade e ética, iniciativa ou ação de plano institucional**, assim como os **recursos que dão suporte à realização dos objetivos do TCU**. **Unidades organizacionais** também podem ser objeto da gestão de riscos.

5. PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS

Para realizar a gestão de riscos de quaisquer objetos, as seguintes etapas devem ser seguidas:

- **estabelecimento do contexto**;
- **identificação dos riscos**;
- **análise dos riscos**;
- **avaliação dos riscos**;
- **tratamento dos riscos**;
- **comunicação e consulta com partes interessadas**;
- **monitoramento**;
- **melhoria contínua**.

O processo de gestão de riscos pode ser visualizado na figura abaixo.

Figura 1: Processo de Gestão de Riscos (ISO 31000 – Adaptado)

Dada a natureza multidisciplinar da gestão de riscos, o processo deve ser conduzido, preferencialmente, de forma coletiva, em oficinas de trabalho, por pessoas que conhecem aquele processo, projeto etc.

5.1 Estabelecimento do Contexto

Consiste em **compreender o ambiente externo e interno** no qual o objeto de gestão de riscos se encontra inserido e em identificar parâmetros e critérios a serem considerados no processo de gestão de riscos.

O estabelecimento do contexto deve seguir os seguintes passos:

- identificar quais **objetivos ou resultados** devem ser alcançados;
- identificar os **processos de trabalho relevantes** para o alcance dos objetivos/resultados;
- identificar as **pessoas envolvidas** nesses processos e especialistas na área;
- mapear os **principais fatores internos e externos** que podem afetar o alcance dos objetivos/resultados (pessoas, sistemas informatizados, estruturas organizacionais, legislação, recursos, *stakeholders* etc.);
- definir os **objetos de gestão de risco mais importantes** para a sua unidade ou trabalho;
- definir os **objetivos/resultados de cada objeto**.

Para auxiliar no estabelecimento do contexto, pode-se utilizar, por exemplo, o modelo abaixo:

Descrição do Contexto da Unidade/Diretoria/Serviço/ Processo/Atividade (etc.)

CONTEXTO INTERNO	CONTEXTO EXTERNO
Principais resultados:	Principais stakeholders e seus interesses:
Pessoas chave:	Recursos externos:
Processos de trabalho mais importantes:	Relevância dos resultados/entregas para o TCU:
Atividades que mais agregam valor:	Relevância dos resultados/entregas para a sociedade:
Recursos tecnológicos necessários:	Setores ou entedidades parceiros:
.....	.....
.....	.....
(*) Registrar em *bullet points* as informações importantes para compreensão do contexto interno e externo da Unidade	

Estabelecido o contexto, torna-se mais simples o processo de identificação dos objetos de gestão de risco mais relevantes para a unidade.

O *template* abaixo pode auxiliar nessa tarefa. Na primeira coluna, são identificados os tipos de objeto de gestão de risco da secretaria (ou diretoria, ou serviço ou qualquer recorte organizacional) que pode ser um projeto, uma atividade (ver item 4 - Objetos da gestão de riscos). Se for um projeto, por exemplo, descreva na coluna seguinte o projeto a ser desenvolvido, em seguida os principais resultados ou objetivos a serem alcançados com as entregas do projeto e, por fim, os recursos necessários.

Objetos de Gestão de Riscos mais Relevantes: Unidade/Diretoria/ Serviço/Processo/Atividade (etc)

TIPOS DE OBJETO DE GR (*)	DESCRIÇÃO DO OBJETO	PRINCIPAIS RESULTADOS/OBJETIVOS ASSOCIADOS AO OBJETO	RECURSOS NECESSÁRIOS PARA ENTREGA EFICIENTE
(*) Processos de Trabalho, Metas, Atividades, Projetos, Segurança da Informação, Outros			

5.2 Identificação dos Riscos

Compreende o **reconhecimento e a descrição dos riscos** relacionados aos objetivos/resultados de um objeto de gestão de riscos, envolvendo a identificação de possíveis fontes de riscos.

A identificação dos riscos deve seguir os seguintes passos:

- identificar com clareza o(s) **objetivo**(s)/**resultado**(s);
- **listar, para cada objetivo/resultado, os eventos** que possam vir a ter impacto negativo no alcance do objetivo/resultado;
- **descrever como cada risco impacta o objetivo/resultado** a ele associado.

A identificação dos riscos deve ser realizada em oficinas de trabalho ou, dependendo do objeto, pelo próprio gestor do risco. No processo de identificação de riscos, deve-se buscar a participação de pessoas que conheçam bem o objeto de gestão de riscos.

Devem ser utilizadas técnicas/ferramentas que permitam a coleta do maior número de riscos, tais como *brainstorming*, *brainwriting*, entrevistas, visitas técnicas, pesquisas etc.

São dicas que facilitam a identificação dos riscos:

- responder à seguinte pergunta-chave: o que pode atrapalhar o alcance do objetivo/resultado?
- considerar os fatores de sucesso para a consecução dos objetivos – qualquer evento que afete o fator de sucesso potencialmente afeta o objetivo/resultado;
- considerar as principais fontes de riscos: infraestrutura, pessoal, processos e tecnologia.

O *template* abaixo pode ser utilizado para identificação dos riscos quando se utiliza a técnica do *brainwriting*. Na primeira coluna, registre tudo o que vier à sua mente que possa atrapalhar a consecução do objetivo ou resultado. Se essa coleta de informações for feita com um grupo de pessoas é possível que haja necessidade de clusterização, ou seja, agrupamento das ideias semelhantes. Na segunda coluna, **descreva o risco associado** ao que foi registrado no *brainwriting*.

Planilha para registro de resultados de workshop de Identificação de Riscos

BRAINWRITING	RISCO	PROB.	IMPACTO	NÍVEL	OBSERVAÇÕES	VOTOS	RISCOS PRIORIZADOS

obs: as linhas em verde podem ser usadas para agrupar os riscos (clusterizar), por exemplo: Pessoas, Sistemas de Apoio, Segurança da Informação, etc.

5.3 Análise dos Riscos

A análise do risco se refere ao desenvolvimento da **compreensão sobre o risco** e à **determinação do nível do risco**.

A análise dos riscos deve seguir os seguintes passos:

- **avaliar o impacto do risco sobre o objetivo/resultado** – o impacto mede o potencial comprometimento do objetivo/resultado (p.ex.: um risco com potencial para comprometer um objetivo na sua totalidade ou na sua quase totalidade é considerado um risco de alto impacto);
- **avaliar a probabilidade de ocorrência do risco** (p.ex.: um evento cuja ocorrência seja quase certa de acontecer é um evento de alta probabilidade);
- definir o **nível do risco** com base na **matriz probabilidade x impacto.**

A matriz define o nível de riscos a partir da combinação das escalas de probabilidade e de impacto.

A **probabilidade** é a chance de o evento ocorrer dentro do prazo previsto para se alcançar o objetivo/resultado. Por exemplo, se o objeto da gestão de riscos é um projeto, estima-se a probabilidade da ocorrência do risco durante o prazo previsto para entrega do seu produto final.

As escalas podem variar de acordo com o objeto de gestão e com o grau de precisão na definição dos níveis de probabilidade e impacto.

Geralmente, utilizam-se escalas qualitativas de probabilidade e de impacto com amplitude de até cinco níveis:

Escala de probabilidade (1 a 5):

1_ **raro:** acontece apenas em situações excepcionais. Não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência.

2_ **pouco provável:** o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo.

3_ **provável:** repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte.

4_ **muito provável:** repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte.

5_ **praticamente certo:** ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo.

Escalas de impacto (1 a 5):

1_ **muito baixo:** compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado.

2_ **baixo:** compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado.

3_ **médio:** compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado.

4_ **alto:** compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado.

5_ **muito alto:** compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado.

Um exemplo de análise de risco

Ex.: O TCU tem como meta a instrução de um certo número de processos em um mês. Foram identificados os seguintes eventos de risco que poderiam afetar o cumprimento dessa meta: a) absenteísmo de servidores acima do esperado; e b) perda da base de dados do e-TCU, sem possibilidade de recuperação.

Análise do risco (a): absenteísmo

- Impacto: alto
- Probabilidade: pouco provável

Análise do risco (b): perda da base de dados

- Impacto: muito alto
- Probabilidade: rara

Para definir o **nível dos riscos**, sugere-se o uso da matriz abaixo.

Figura 2: matriz Impacto x Probabilidade (fonte Seplan)

O nível do risco é dado pelo número inscrito em cada célula da matriz, não é obtido por qualquer fórmula matemática. São 25 possíveis níveis de risco, em que cada nível está associado a uma estimativa de probabilidade e de impacto. A matriz ordena os possíveis níveis de risco, desde o mais baixo, ao qual é atribuído o nível 1 (evento muito raro, de impacto muito baixo), até o mais elevado, ao qual se atribui o nível 25 (evento praticamente certo e de impacto muito alto).

Algumas considerações importantes sobre o uso no TCU das matrizes de Impacto x Probabilidade:

1) **O impacto é a dimensão mais importante:** um evento de impacto muito alto e de probabilidade de ocorrência muito baixa deve preocupar o gestor muito mais do que o oposto, um evento de probabilidade muito alta e impacto muito baixo – se o impacto é mínimo, para que se preocupar?

2) **Atribuição de valores arbitrários:** Deve-se evitar o uso de matrizes que "calculam" o nível do risco pela soma ou multiplicação desses valores, dado o risco de distorção trazido por matrizes simétricas, que consideraram como do mesmo nível os riscos descritos no item anterior. Na matriz acima apresentada, um risco

com probabilidade rara e impacto muito alto é classificado como de nível 15, enquanto outro risco de probabilidade praticamente certa e impacto muito baixo é considerado de nível 11, ou seja, é bem menos prioritário para a ação do gestor do que o de nível 15;

3) **Importância da escolha dos participantes:** Quanto mais profundo o conhecimento das pessoas sobre os riscos e os processos de trabalho envolvidos, mais convergente será a avaliação qualitativa do impacto e da probabilidade que o grupo fará;

4) **Matriz com mais pontos na escala:** Usar matriz com mais pontos na escala (3x3, 5x5, etc.) se a diferença que eles estabelecem melhoram a tomada de decisão;

5) **Avaliar os riscos considerando a situação real, com os controles existentes em funcionamento:** Alguns modelos chamam isso de risco residual, ou seja, após o funcionamento dos controles, mas de fato esse é o nível de risco ao qual o gestor está realmente exposto, por isso o chamamos de **risco real.**

Não existe uma escala padrão absoluta para matrizes de avaliação de nível de risco. O gestor deve considerar o nível de análise que vai agregar valor à sua tomada de decisão e que não implica esforço analítico desnecessário. A título ilustrativo, apresentamos mais duas matrizes.

Matriz Simples de Avaliação e Resposta a Riscos

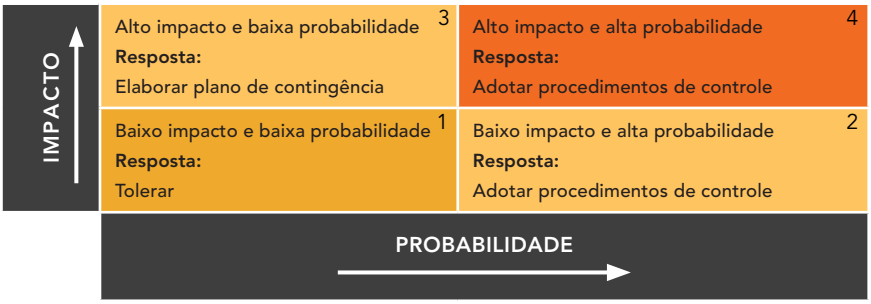


Figura 3: Matriz 2 x 2 de resposta a risco (INTOSAI GOV 9130, traduzido e adaptado)

Modelo de Gerenciamento de Risco

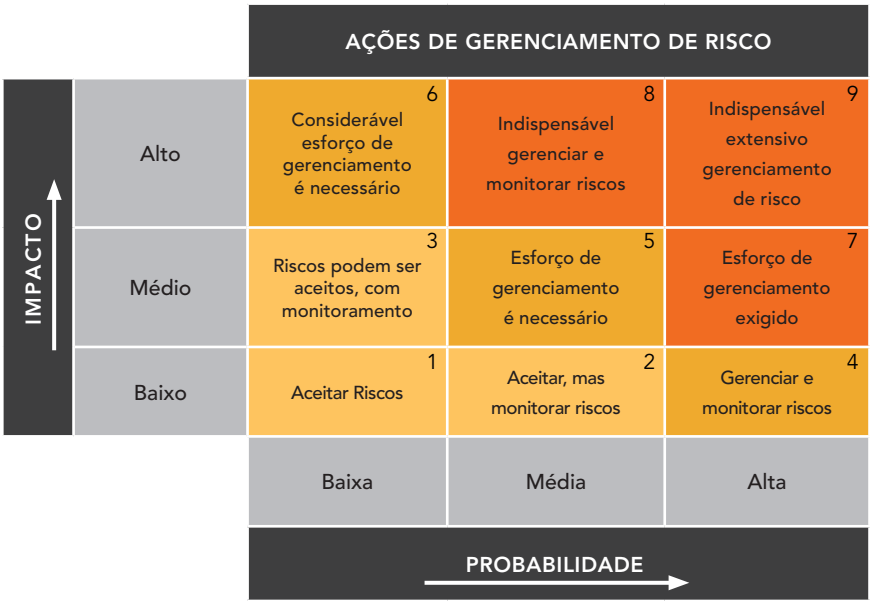


Figura 4: Matriz 3 x 3 de gerenciamento de risco (Secretaria do Tesouro do Canadá)

A partir da análise dos riscos é possível se ter uma visão geral dos níveis de risco de cada um dos eventos identificados e, desse modo, priorizá-los. A priorização dos riscos cabe ao gestor do risco, que irá definir quais dos eventos de risco devem ser tratados.

	ANÁLISE DE NÍVEL DE RISCO					
RISCO	PROB.	IMPACTO	NÍVEL	OBSERVAÇÕES	VOTOS	RISCOS PRIORIZADOS

5.4 Avaliação dos Riscos

A avaliação do risco envolve a **comparação do seu nível com o limite de exposição a riscos**, a fim de determinar se o risco é aceitável.

O limite de exposição a riscos representa o nível de risco acima do qual é desejável o tratamento do risco. Espera-se que, com os resultados do tratamento, o nível de risco real fique abaixo do limite de exposição.

Matriz Simples de Risco e Tolerância ao Risco

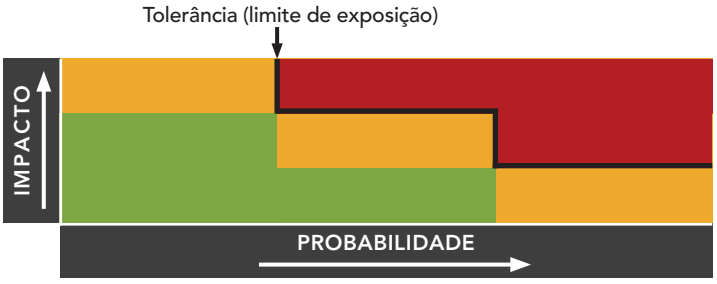


Figura 5: Matriz de avaliação dos riscos (UK Orange Book 2004 – traduzido e adaptado)

A avaliação dos riscos deve seguir os seguintes passos:

- **identificar**, na matriz probabilidade x impacto, os **riscos** cujos **níveis estão acima do limite de exposição a risco** (faixa vermelha da matriz);
- **identificar**, para os riscos acima do limite, as respectivas **fontes, causas e eventuais consequências** sobre a organização como um todo;
- **identificar os riscos** que estão **abaixo do limite de exposição**:
    - para os riscos cujos níveis se encontram na faixa amarela, deverá ser **avaliada a necessidade de monitoramento**;
    - os riscos cujos níveis se encontram na faixa verde, **poderão ser aceitos**, sem que qualquer providência tenha que ser tomada.

LIMITES DE EXPOSIÇÃO AO RISCO

Riscos acima do limite de exposição: **faixa vermelha**

Riscos com necessidade de monitoramento: **faixa amarela**

Riscos que podem ser aceitos: **faixa verde**

A avaliação dos riscos fornece subsídios para a tomada de decisão, não se constituindo em fator determinante para eventual tratamento do risco. Ou seja, cabe ao gestor, diante da lista de riscos ordenados por nível de risco, decidir quais merecerão ações mitigadoras.

5.5 Tratamento dos Riscos

Compreende o planejamento e a realização de ações para **modificar o nível do risco**.

O nível do risco pode ser modificado por meio de **medidas de resposta ao risco** que mitiguem, transfiram ou evitem esses riscos.

Somente devem ser objeto de tratamento os riscos priorizados.

O tratamento dos riscos deve seguir os seguintes passos:

- identificar as **causas e consequências** dos riscos priorizados;
- levantadas as causas e consequências, registrar as **possíveis medidas de resposta ao risco**;
- avaliar a **viabilidade da implantação dessas medidas** (custo-benefício, viabilidade técnica, tempestividade, efeitos colaterais do tratamento etc.);
- **decidir quais serão implementadas**;
- elaborar **plano de implementação** das medidas para inclusão nos planos institucionais.

A identificação das medidas de resposta ao risco, assim como a identificação de riscos, deve ser realizada em oficinas de trabalho ou, conforme o caso, pelo próprio gestor do risco, com a participação de pessoas que conheçam bem o objeto de gestão de riscos.

Devem ser utilizadas técnicas/ferramentas que permitam a identificação da maior quantidade de medidas de resposta ao risco, tais como *brainstorming*, *brainwriting*, entrevistas, visitas técnicas, pesquisas etc.

São dicas que facilitam a identificação de medidas de resposta ao risco:

- responder às seguintes perguntas-chave:
    - que medidas poderiam ser adotadas para reduzir a probabilidade de ocorrência do risco?
    - que medidas poderiam ser adotadas para reduzir o impacto do risco no objetivo/resultado?
    - é possível adotar medidas para transferir o risco?
- considerar as fontes e causas dos riscos – a princípio, as medidas devem atacar as causas do risco, de modo a reduzir a probabilidade de ocorrência, ou também podem consistir em planos de contingência que amenizem os impactos, caso o risco se concretize, ou uma combinação das duas abordagens;
- na decisão quanto à implantação das medidas de resposta ao risco, considerar a quantidade e o nível dos riscos mitigados por cada medida, bem como o grau de redução do nível do risco gerado pela medida.

As medidas mitigadoras podem envolver, por exemplo, a adoção de controles, o redesenho de processos, a realocação de pessoas, a realização de ações de capacitação, o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de soluções de TI, a adequação da estrutura organizacional, entre outros.

Para permitir uma gestão mais efetiva dos riscos, é importante o registro das informações, que pode ser feito por meio da técnica do ***bow-tie.***

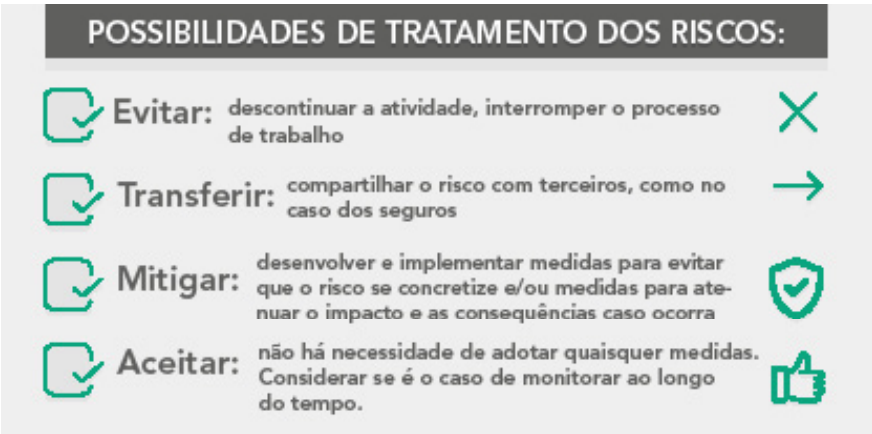
A partir do evento de risco identificado como relevante pela unidade para ser trabalhado, são levantadas as causas e consequências e ele associadas.

As **causas** são os "gatilhos" dos riscos, ou seja, tudo que colabora para o que o evento de risco aconteça. Para tratar as causas são identificadas as **medidas preventivas** que possam minimizar ou evitar a ocorrência do risco.

Já as **consequências** são os efeitos negativos que advirão caso o risco se concretize. A partir das possíveis consequências, devem-se identificar ações que podem ser implementadas para lidar com elas. (**medidas atenuantes**).

MITIGAÇÃO PREVENTIVA	CAUSA	RISCOS PRIORIZADOS	CONSEQUÊNCIAS	MITIGAÇÃO ATENUANTE

Planilha para registro de resultados de workshop de *Bow-tie*



5.6 Monitoramento

Compreende o **acompanhamento e a verificação do desempenho ou da situação de elementos da gestão de riscos**, podendo abranger a política, as atividades, os riscos, os planos de tratamento de riscos, os controles e outros assuntos de interesse.

O monitoramento tem três dimensões:

- o funcionamento do Sistema de Gestão de Riscos do TCU;
- a implementação e os resultados do tratamento de riscos;
- a evolução do nível dos riscos que não mereceram tratamento por parte do gestor.

O monitoramento do funcionamento do Sistema de Gestão de Riscos (SGR/TCU) está a cargo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), dos coordenadores setoriais e da alta administração do TCU.

No entanto, a gestão de riscos realizada no nível das unidades deve ser acompanhada pelo gestor de riscos de cada uma delas.

O monitoramento das ações de tratamento de riscos envolve a verificação contínua ou periódica do funcionamento da implementação e dos resultados das medidas mitigadoras.

O monitoramento deve considerar o tempo necessário para que as medidas mitigadoras produzam seus efeitos.

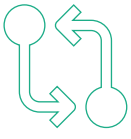
O **monitoramento** é parte integrante do processo de gestão e de tomada de decisão e **deve acompanhar o ciclo de planejamento institucional**. O monitoramento deve ser efetivo sem onerar demasiadamente o processo.

Os **riscos-chave do Tribunal** serão monitorados a cada ciclo de avaliação da estratégia organizacional pela Seplan, em conjunto com o gestor do risco.

O monitoramento consistirá na atualização da análise e avaliação do risco, assim como do estágio de execução das medidas de tratamento do risco e dos resultados dessas medidas.

O monitoramento dos riscos de processos, unidades e projetos será realizado pelo respectivo gestor do risco.

5.7 Comunicação



Refere-se à **identificação das partes interessadas e ao compartilhamento de informações** relativas à gestão de riscos sobre determinado objeto, observada a classificação da informação quanto ao sigilo.

Comunicar riscos é fornecer as informações relativas ao risco e ao seu tratamento para todos aqueles que possam influenciar ou ser influenciados por esse risco, sob pena de ele se materializar plenamente.

Podemos dividir esse fluxo de comunicação em duas direções: **vertical** e **horizontal**.

A **comunicação vertical** pode ser no sentido da base para a cúpula ou vice-versa, proporcionando que a cúpula da organização seja informada de riscos por todas as unidades organizacionais e que os servidores tenham ciência dos principais riscos que afetam a organização.

Por sua vez, a **comunicação horizontal** é importante para que os riscos de um processo que envolva diferentes unidades (processos transversais), às vezes, de diferentes secretarias-gerais, sejam conhecidos igualmente por todos os que trabalham nesse processo.

5.8 Melhoria Contínua

Compreende o **aperfeiçoamento ou ajuste de aspectos da gestão de riscos** avaliados no monitoramento.

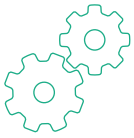
A melhoria contínua pode ser entendida em duas dimensões:

- uma relativa ao próprio Sistema de Gestão de Riscos do TCU, a cargo da Comissão de Coordenação-Geral (CCG);
- e outra relacionada aos resultados do monitoramento sobre a efetividade do tratamento do risco, a cargo dos gestores de risco;

6. SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS DO TCU (SGR/TCU)

O Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União consiste no conjunto de instrumentos de governança e de gestão que suportam a concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da gestão de riscos através de toda a organização e compreende, entre outros: política de gestão de riscos, estruturas organizacionais, planos, relacionamentos, responsabilidades, atividades, processos e recursos.

6.1 Instâncias e responsabilidades



De acordo com a Política de Gestão de Riscos do TCU, são instâncias responsáveis pelo Sistema de Gestão de Riscos:

- Plenário
- Presidente
- Comissão de Coordenação-Geral (CCG)
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan),
- Unidades básicas
- Coordenadores setoriais de gestão de riscos
- Gestores de riscos
- Secretaria de Auditoria Interna (Seaud)

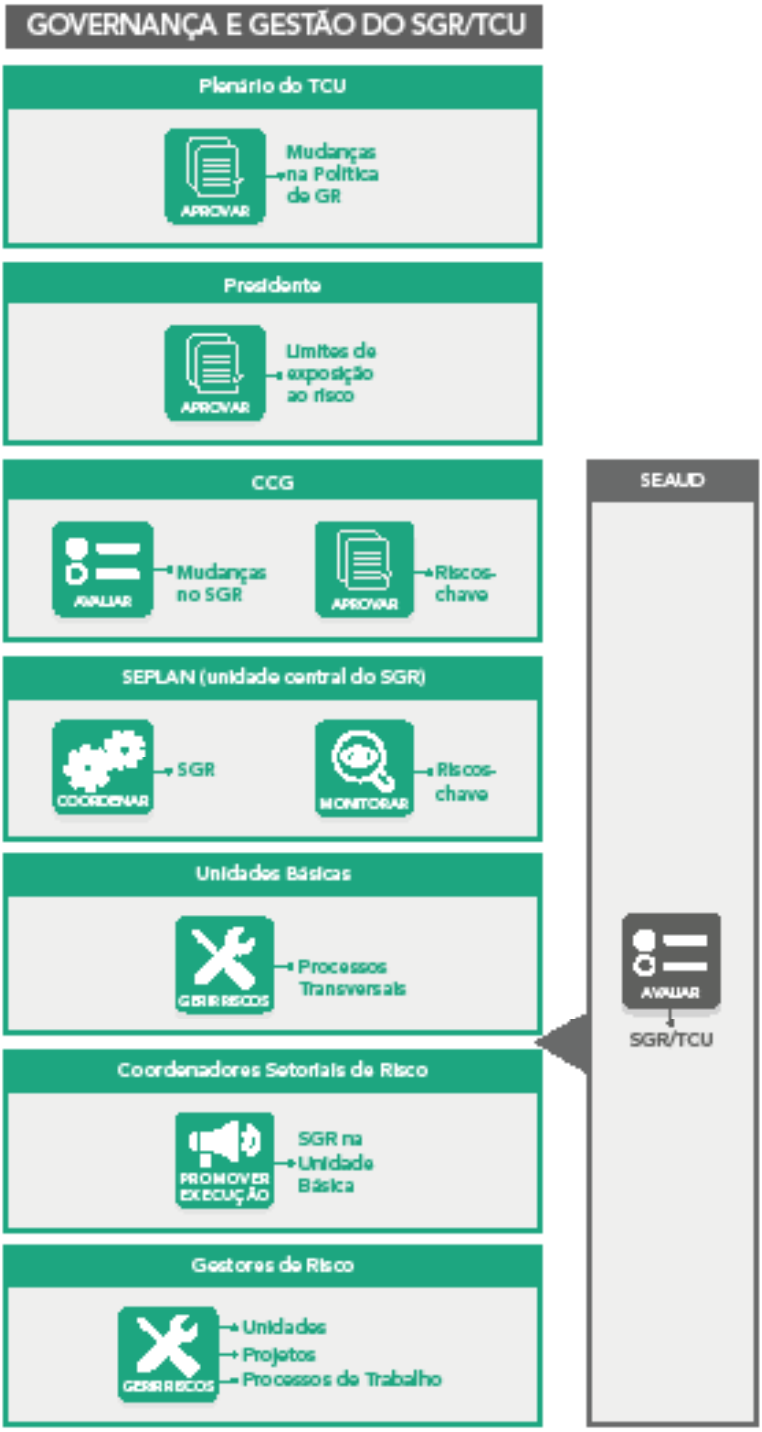


Figura 6: Governança e Gestão do SGR/TCU (Seplan)

A **Seplan** desempenha o papel de unidade central de coordenação e supervisão da gestão de riscos no TCU.

Coordenador setorial de gestão de riscos é a pessoa ou unidade responsável por:

- coordenar ações e promover a execução do SGR/TCU no âmbito da unidade básica a que se vincula;
- prover informações à unidade central do SGR/TCU;
- apoiar os dirigentes e gestores de riscos no desempenho das suas competências.

Gestor de risco é a pessoa, papel ou estrutura organizacional com autoridade e responsabilidade para gerenciar um risco.

Os gestores de riscos têm a atribuição de executar as atividades do processo de gestão de riscos dos objetos de gestão sob sua responsabilidade.

Os gestores de risco podem ser:

- responsáveis por um processo, atividade ou ação de plano institucional;
- gestores de projetos;
- especialistas seniores;
- gestores de nível operacional;
- dirigentes de unidade básica, de coordenação-geral, de unidade e chefes de gabinete.

Os coordenadores-gerais, dirigentes de unidades básicas e de unidade são gestores de risco de objetos de gestão que tenham natureza transversal no âmbito das unidades sob sua responsabilidade.

Os gestores de risco devem:

- identificar os objetos de gestão sob sua responsabilidade (projetos, processos, atividades, ações etc.);
- conduzir o respectivo processo de gestão de riscos, conforme descrito no item 5;
- comunicar aos respectivos coordenadores setoriais e à Seplan os resultados das avaliações de risco realizadas nos objetos de gestão sob sua responsabilidade.

A **Seplan**, como unidade central do SGR/TCU, é responsável por:

- identificar, entre os riscos comunicados pelos gestores de risco e aqueles identificados diretamente pela Seplan, os riscos que, em função do impacto potencial no Tribunal, devem ser conhecidos pela alta administração (riscos-chave);
- identificar e avaliar os riscos nas unidades que não estão sob a responsabilidade de um coordenador setorial e aqueles referentes ao mandato e aos objetivos estratégicos do TCU;
- monitorar os riscos-chave.

Os possíveis riscos-chave identificados e consolidados pela Seplan deverão ser levados à **CCG** para validação. Os riscos-chave validados serão objeto de monitoramento por parte da Seplan e suas situações deverão ser comunicadas periodicamente à alta administração (Presidente e CCG).

Compete ao **Presidente do TCU**, com base em proposta elaborada pela Seplan e encaminhada pela CCG, definir os limites de exposição a riscos de abrangência institucional. Os riscos-chave serão avaliados em confronto com esse limite.

Por fim, cabe ao **Plenário** avaliar propostas de mudanças na política de gestão de riscos.

Os dirigentes de unidades deverão monitorar os riscos de todos os objetos de gestão sob sua responsabilidade.

Quando houver dúvida sobre a identificação do gestor de determinado risco no âmbito interno das unidades ou entre unidades da mesma unidade básica, cabe ao superior imediato decidir.

Na hipótese de dúvida quanto à responsabilidade pela gestão de determinado risco entre unidades de unidades básicas distintas, cabe à CCG decidir.

A **Seaud** deverá avaliar o SGR/TCU, especialmente quanto à adequação e suficiência dos mecanismos de gestão de riscos estabelecidos, da eficácia da gestão de riscos-chave e da conformidade das atividades executadas com a política de gestão de riscos.

6.2 Funcionamento do Sistema de Gestão de Riscos

O funcionamento do SGR dependerá da natureza e da abrangência do objeto da gestão de riscos.

Competências constitucionais, objetivos estratégicos e macroprocessos

A **Seplan** é a **unidade responsável por monitorar e comunicar os riscos** relativos às **competências constitucionais**, aos **objetivos estratégicos** e aos **macroprocessos** do TCU.

Para executar o SGR/TCU no âmbito desses objetos, a Seplan deverá:

- identificar os riscos e as respectivas medidas mitigadoras com os ministros, os procuradores, os chefes de gabinete, a CCG e os dirigentes;
- definir critérios para identificação de riscos-chave;
- monitorar os riscos-chave;
- avaliar a pertinência de incluir medidas mitigadoras vinculadas aos riscos-chave nos planos institucionais.

Processos

A gestão de riscos dos processos não depende do seu mapeamento. A realização de oficinas com servidores que conhecem o processo em profundidade geralmente é suficiente para identificar os principais riscos e as respectivas medidas mitigadoras.

A Seplan definirá critérios para priorização dos processos que deverão ser objeto de gestão de riscos, considerando a transversalidade e o impacto desses processos nos objetivos estratégicos do Tribunal. Essa priorização não exclui a possibilidade de os gestores de risco decidirem gerir riscos de processos de trabalho sob sua responsabilidade.

A partir dos processos priorizados, a Seplan e os responsáveis pelo processo definirão a equipe que irá participar do processo de identificação dos riscos e das medidas mitigadoras (quantidade, perfil, lotação etc.).

A gestão dos riscos em processos de trabalho deverá seguir os passos descritos na seção 5, com o apoio da tabela específica contida no Anexo.

Possíveis riscos-chave, identificados a partir de critérios definidos previamente pela Seplan, deverão ser informados ao dirigente da unidade ou da unidade básica, conforme o caso, e à Seplan.

Os riscos-chave deverão ser monitorados pela Seplan e acompanhados pela CCG.

Unidades

O dirigente deverá gerenciar os riscos da unidade sob sua responsabilidade, considerando as seguintes dimensões:

- riscos como subsídio para tomada de decisão quanto à inclusão ou não de ações em planos institucionais;
- riscos referentes a ações e metas previstas nos respectivos planos institucionais;
- riscos relacionados às entregas que cabem à unidade, conforme previsto no rol de suas atribuições e competências;
- riscos que comprometam o funcionamento da unidade.

Sob a ótica do processo de planejamento, na definição de estratégias e ações, deverão ser considerados os riscos como parte do processo decisório para sua inclusão ou não no plano.

Depois de definidas as ações que farão parte do plano da unidade, as respectivas medidas mitigadoras para esses riscos também farão parte do plano.

A identificação dos riscos da unidade, das estratégias e das ações será realizada de acordo com a metodologia de planejamento do Tribunal.

Se o dirigente da unidade identificar algum risco que possa ser caracterizado como risco-chave para o TCU, a partir de critérios pré-definidos pela Seplan, deverá informar à Seplan e ao titular da respectiva unidade básica.

Projetos

Todos os gestores de projetos realizarão a gestão dos riscos a eles associados, conforme o processo descrito na seção 5. Segundo o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) de 2004, "Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo." Enquadram-se nessa definição, por exemplo, os trabalhos de Especialista Sênior aprovados pela CCG e os projetos de TI.

Se o gestor do projeto identificar algum risco que possa ser caracterizado como risco-chave para o TCU, deverá informar à Seplan e ao titular da unidade técnica responsável pelo projeto.

6.3 Integração da gestão de riscos com o planejamento estratégico

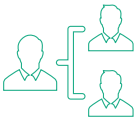
Os riscos constituem insumo para o diagnóstico institucional do processo de planejamento estratégico.

Ao se formular a estratégia institucional, deverão ser considerados os riscos intrínsecos àquela estratégia (COSO 2017). Deve ser considerado, também, o risco de a estratégia não estar alinhada à missão, à visão e às competências constitucionais do TCU.

Depois de estabelecida a estratégia, as possíveis medidas mitigadoras, submetidas ao processo decisório devido, constituirão ações constantes dos planos operacionais ordinários, sem necessidade de produção de planos de resposta a risco específicos.

Figura 7: Avaliação de Riscos Estratégicos e Alinhamento de Objetivos (Coso 2017 - traduzido)

6.4 Atuação dos Coordenadores Setoriais de Risco (CSR)



Espera-se que o coordenador setorial de risco atue como **promotor da gestão de riscos na sua unidade básica** com os seus gestores. Essa atuação pode incluir a sugestão de processos de trabalho que devam ter seus riscos geridos, bem como o acompanhamento da evolução da gestão de riscos nas unidades e das medidas mitigadoras a cargo dos responsáveis por implementá-las.

Os coordenadores exercerão o papel de interlocução entre a Seplan e os gestores de risco das unidades sob sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 1.148, de 2 de março de 1984. Dispõe sobre a política de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-gestao-de-riscos-do-tcu.htm>. Acesso em: março, 2018.

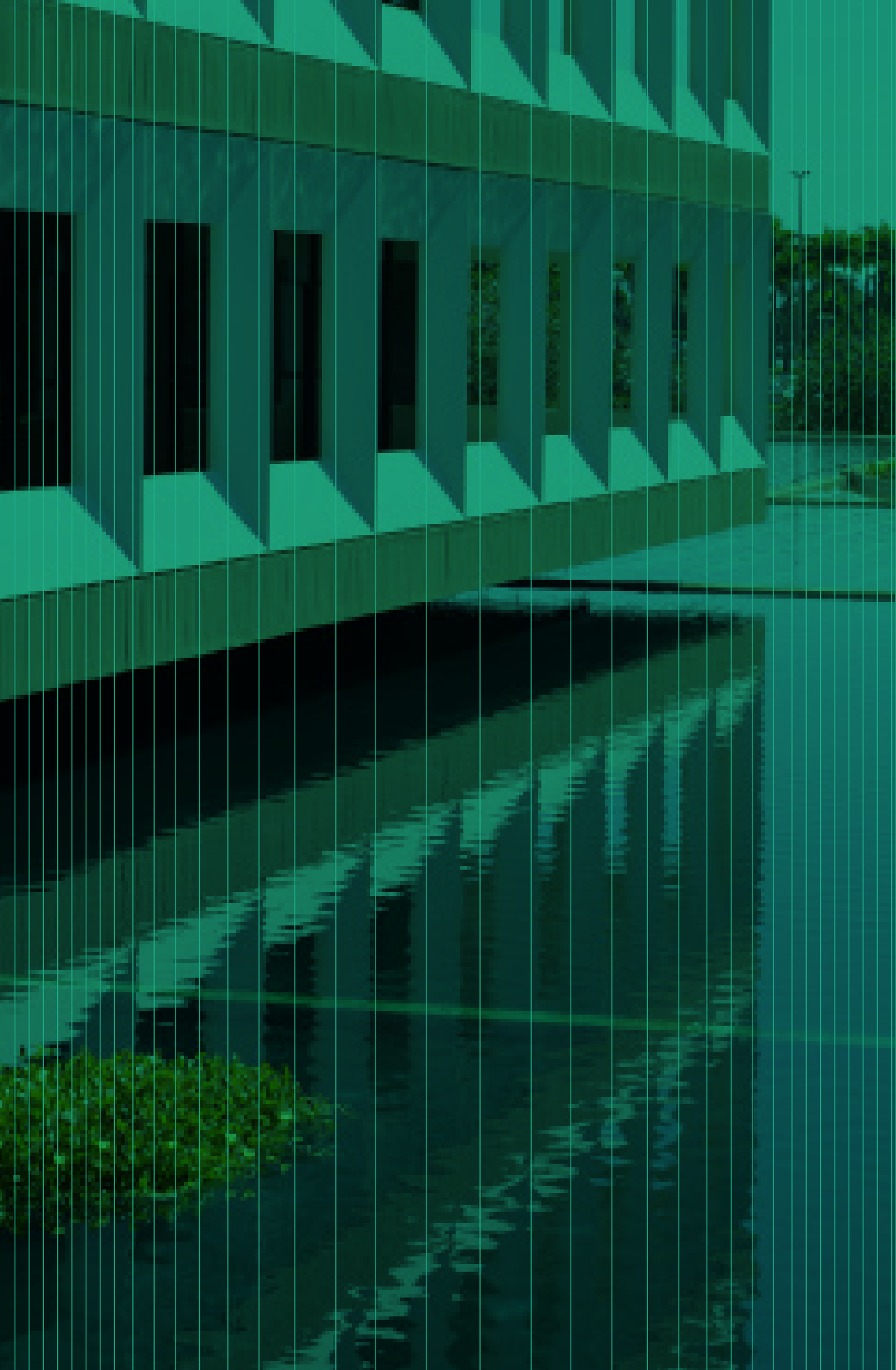
_____. _____. Portaria-Segecex nº 9, de 18 de maio de 2017. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acesso em: março, 2018.

CANADÁ. Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá. Framework for the management of risk. Ottawa, 2010a. Disponível em: <http://www. tbs--sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422&section=text>. Acesso em: março, 2018.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREA--DWAY COMMISSION - COSO. Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance. COSO 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy--and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: março de 2018

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Subcomitê de Normas de Controle Interno. Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades. INTOSAI GOV 9130. Viena, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013

REINO UNIDO (UK). HM Treasury. Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book. HM Treasury do HM Government, 2004. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). A Guide to the Project Management Body of Knowledge: PMBOK Guide, 3a. edição, 2004, PMI.



GLOSSÁRIO

Bow-Tie: diagrama que permite visualizar o risco, suas causas e consequências, medidas preventivas (para evitar as causas) e medidas atenuantes (para lidar com as consequências).

Causa: evento ou condição cuja concretização ensejará a ocorrência do risco.

Consequências: outros efeitos negativos que a ocorrência do risco acarretará, além do impacto sobre o objetivo.

Coordenador setorial de gestão de riscos: pessoa ou unidade responsável por coordenar ações e promover a execução do SGR/TCU no âmbito da unidade básica a que se vincula, prover informações à unidade central, bem como apoiar os dirigentes e os gestores de riscos no desempenho das competências.

Evento: um ou mais incidentes ou ocorrências, proveniente do ambiente interno ou externo, ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias, podendo também consistir em algo não acontecer.

Gestão de riscos: atividades coordenadas para dirigir e controlar a organização no que se refere a riscos e oportunidades.

Gestor de risco: pessoa, papel ou estrutura organizacional com autoridade e responsabilidade para gerenciar um risco.

Medida Preventiva: ação cuja implantação evita ou diminui a chance de uma causa se concretizar.

Medida Atenuante: ação cuja implantação mitigará os efeitos negativos que advirão se o risco se concretizar.

Nível do risco: medida da importância ou significância do risco, considerando a probabilidade de ocorrência do evento e seu impacto nos objetivos.

Objeto de gestão de riscos (objeto de gestão): qualquer processo de trabalho, atividade, projeto, iniciativa ou ação de plano institucional, assim como os recursos que dão suporte à realização dos objetivos do TCU.

Oportunidade: possibilidade de que um evento afete positivamente o alcance de objetivos.

Risco: possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos.

Risco-chave: risco que, em função do impacto potencial ao TCU, deve ser conhecido pela alta administração.

Risco Real : nível do risco que existe na situação concreta, considerados os controles porventura existentes.

Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (SGR/TCU): conjunto de instrumentos de governança e de gestão que suportam a concepção, a implementação, o monitoramento e a melhoria contínua da gestão de riscos na organização e compreende, entre outros: política, estruturas organizacionais, planos, relacionamentos, responsabilidades, atividades, processos e recursos.

Tolerância ao Risco (limite de exposição): nível de risco acima do qual é desejável o tratamento do risco.

ANEXO

Tabela de Análise e Avaliação de Risco – Processos de Trabalho

Processo: (identificar o processo de trabalho)

ÁREA ou AGENTE	ETAPA / ATIVIDADE (Sequência e descrição)	OBJETIVO DA ETAPA/ ATIVIDADE	DESCRIÇÃO DOS RISCOS (Eventos de risco)	CONTROLES EXISTENTES		NÍVEL DO RISCO REAL (Após controle)	AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO AO RISCO (Se abaixo ou acima do limite de exposição) *A (aceitável)* *NA (não aceitável)*
				DES-CRI-ÇÃO	RES-PON-SÁVEL		

Responsabilidade pelo Conteúdo
Secretaria de Planejamento,
Governança e Gestão (Seplan)

Projeto gráfico, diagramação e capa
Secretaria de Planejamento,
Governança e Gestão (Seplan)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Endereço
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Planejamento,
Governança e Gestão (Seplan)
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 441
70.042-900 Brasília - DF
(61) 3316 7374
seplan@tcu.gov.br

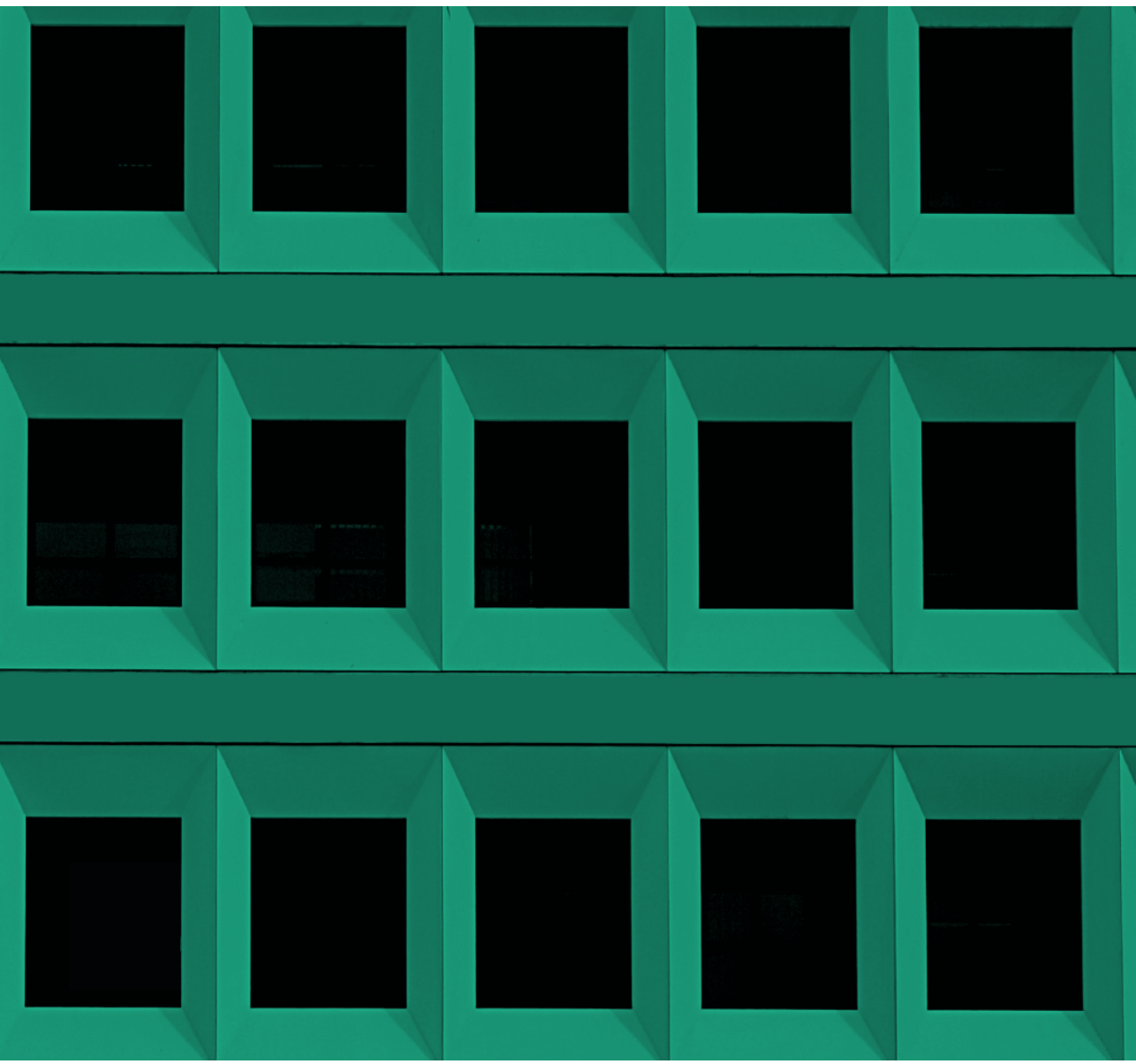
Ouvidoria
0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Missão
Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão
Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO