



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Qhísia Raillana de Souza Silva

## **A Implementação da Gestão de Riscos nos Municípios Baianos**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no  
Setor Público

Qhísia Raillana de Souza Silva

## **A Implementação da Gestão de Riscos nos Municípios Baianos**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Profa. Dra. Nara Cristina F. Mendes

Brasília - DF

2024

Qhísia Raillana de Souza Silva

## **A Implementação da Gestão de Riscos nos Municípios Baianos**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** \_\_\_/\_\_\_/2024.

---

Profa. Dra. Nara Cristina F. Mendes  
Orientadora

---

Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes Ferreira  
Professor - Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, em primeiro lugar, por me manter firme no propósito, concedendo-me saúde, determinação e confiança. Aos meus pais, em especial, por sempre incentivarem o meu crescimento profissional e aprimoramento acadêmico. Aos meus irmãos e sobrinhos por sempre se fazerem presentes. Agradecer a Victor e aos meus amigos por todo apoio e por acreditarem em mim. À minha orientadora, Dra. Nara, pela paciência, cuidado e por todas as orientações passadas. Não poderia deixar de agradecer também ao tutor Givaldo por me acompanhar nessa jornada. Por fim, agradecer a toda turma pela união e força.

*“Não podemos prever o futuro, mas podemos criá-lo.”*  
*(Peter Drucker)*

## RESUMO

A Gestão de Riscos é um dos instrumentos primordiais para melhor prática de controle, melhor definição das estratégias e alcance de melhores resultados na administração dos recursos públicos. Embora seja de alta relevância, o gerenciamento de riscos ainda é muito recente no âmbito federal. Essa pesquisa possui por objetivo identificar a existência de práticas de Gestão de Riscos nos municípios baianos. Para isso, pretende-se dimensionar a utilização da Gestão de Riscos nos municípios baianos, através do levantamento dos dados dos 25 (vinte e cinco) maiores municípios da Bahia, com o intuito de identificar os que adotam o gerenciamento de riscos, os benefícios decorrentes dele, bem como as dificuldades encontradas para a implementação desta ferramenta. Levando em consideração que poucos municípios baianos tenham adotado o gerenciamento de riscos como política de controle, é de se almejar que seja estimulada a implementação da Gestão de Riscos nas prefeituras da Bahia, fomentando essa prática no âmbito municipal, ofertando políticas públicas mais estruturadas e aumentando os investimentos públicos a todos os cidadãos.

**Palavras-chave:** GESTÃO DE RISCOS; MUNICÍPIOS; BAHIA; POLÍTICAS PÚBLICAS.

## **ABSTRACT**

Risk Management is one of the primary tools for better control practices, better definition of strategies, and achieving better results in the administration of public resources. Although it is of high relevance, risk management is still very recent at the federal level. This research aims to identify the existence of Risk Management practices in the municipalities of Bahia. To this end, it intends to measure the use of Risk Management in the municipalities of Bahia by collecting data from the 25 (twenty-five) largest municipalities in Bahia, with the aim of identifying those that adopt risk management, the benefits derived from it, as well as the difficulties encountered in implementing this tool. Considering that few municipalities in Bahia have adopted risk management as a control policy, it is hoped that the implementation of Risk Management in Bahia's municipalities will be encouraged, fostering this practice at the municipal level, offering more structured public policies, and increasing public investments for all citizens.

**Palavras-chave:** RISK MANAGEMENT; COUNTIES; BAHIA; PUBLIC POLICY.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Princípios da Gestão de Riscos .....	15
Figura 2 – Estrutura da Gestão de Riscos .....	16
Figura 3 – Processo de Gestão de Riscos .....	17
Figura 4 – Resultado de Prefeituras com Lastro de Gestão de Riscos .....	22
Figura 5 – Prefeituras com Gestão de Riscos Implementada ou em Fase de Implementação .....	24

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Verificação de normativo relacionado a temática de gestão de riscos .....	21
--	----

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 Gestão de Riscos no Setor Público .....	14
2.2 Gestão de Riscos - ABNT NBR ISO 31000:2018 .....	15
2.3 Modelos de Gestão de Riscos - COSO-IC e COSO-ERM .....	17
2.4 Implementação da Gestão de Riscos no Setor Público.....	17
2.5 Matriz de Risco .....	19
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	20
3.1 Municípios baianos analisados .....	20
4. RESULTADOS E ANÁLISES .....	21
4.1 Pesquisas nos sítios eletrônicos .....	21
4.2 Questionário aplicado .....	23
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	26
REFERÊNCIAS .....	27
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NAS PREFEITURAS BAIANAS .....	29

## 1. INTRODUÇÃO

Risco é a probabilidade de algo dar errado, a possibilidade do insucesso, o que notoriamente todas as atividades que o ser humano realiza existe risco. Para tanto, há necessidade de gerenciar o risco, minimizando a probabilidade dele ocorrer. No setor público, a presença de risco afeta diretamente o alcance dos objetivos das ações públicas, ocorrendo conseqüentemente a queda de eficácia, eficiência e efetividade.

A Gestão de Riscos, segundo o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU) (2020), é um dos principais instrumentos para aprimoramento da liderança, controle e estratégia, pois é uma ferramenta que está intimamente ligada a um dos princípios constitucionais, a eficiência. A sua implantação garante ao serviço público a mitigação dos riscos nas atividades, mediante a identificação dos mesmos, análise, avaliação, decidir a estratégia ideal, planejar as ações para a execução da estratégia, comunicação e avaliação constante da estratégia. Ações que têm o gerenciamento de riscos são entregues aos cidadãos de forma mais célere, custa menos aos cofres públicos, evitando desperdícios e geram os impactos esperados na sociedade.

Visto que a discussão e a implementação no âmbito da administração pública federal do gerenciamento de riscos é ainda muito recente, é, portanto, natural que a sua implementação no âmbito municipal seja ainda mais deficiente. Dado à relevância da implantação dessa ferramenta, associada a auditoria interna, e visto que a sua presença traz grandes benefícios, é possível que a aplicação dessas ferramentas já esteja sendo adotada nos municípios em uma proporção maior que o previsto.

Essa pesquisa tem como objetivo identificar a existência de práticas de Gestão de Riscos nos municípios baianos. Para isso, pretende-se dimensionar a utilização da Gestão de Riscos nos municípios baianos, através do levantamento dos dados dos 25 (vinte e cinco) maiores municípios da Bahia, com o intuito de identificar os que adotam o gerenciamento de riscos, os benefícios decorrentes dele, bem como as dificuldades encontradas para a implementação desta ferramenta.

Levando em consideração os municípios que utilizam as ferramentas de gerenciamento de risco, bem como as de controle como auditoria interna e aqueles que não as utilizam, busca-se disseminar a importância de ferramentas como estas para a administração pública, trazendo ao município gestão eficiente e eficaz, e impactando positivamente nos resultados das ações públicas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para Braga (2018, p. 685), “embora muito presente no setor financeiro, no campo dos desastres naturais e da segurança no trabalho, a questão dos riscos em um aspecto gerencial, aplicada às Políticas Públicas, teve entrada na pauta nacional com mais vigor apenas no novo milênio.”.

De acordo com a publicação do Acórdão nº 1273/2015 – Plenário do TCU, recomendando à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, a elaboração de um modelo de governança pública deve contemplar a observação dos princípios de governança, a instituição da estratégia da organização, o estabelecimento da estrutura de gerenciamento de riscos e da auditoria interna.

Para contribuir com a discussão e ampliar a implementação da Gestão de Riscos, em 2016, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta entre o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atualmente denominado de Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Controladoria Geral da União (CGU) nº 01/2016, que, em seu artigo 17, Seção IV, passa a cobrar a instituição da política de Gestão de Riscos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o prazo de doze meses para a implementação.

Em 2017, a CGU publicou a Portaria nº 915/2017, instituindo a Política de Gestão de Riscos, e, em 2018, a Portaria nº 910/2018 definiu a metodologia de Gestão de Riscos da CGU. Esse cenário público federal é a ratificação que essa política foi “tardamente” discutida e implementada na administração pública. E se, no âmbito federal, que dispõe de mais informação, recursos financeiros e de pessoal qualificado foi implantado nesse período, é de se esperar que, no âmbito municipal, em 2024, ainda seja um assunto pouco discutido e implantado.

De acordo com o Referencial Básico de Gestão de Riscos TCU (2018, p. 22), “O processo de gestão de riscos envolve a identificação, a análise e a avaliação de riscos, a seleção e a implementação de respostas aos riscos avaliados, o monitoramento de riscos e controles, e a comunicação sobre riscos com partes interessadas, internas e externas”; sendo assim, consegue mitigar os riscos e chegar mais próximo dos objetivos traçados.

As dificuldades em acesso a informações de qualidade, de pessoal qualificado e da ausência da obrigatoriedade tornam ainda mais lento o processo de implantação da política de gestão de riscos, um assunto que tem tomado mais visibilidade apenas na última década. Para Braga (2018), a gestão de riscos é uma ação permanentemente em construção e aperfeiçoamento.

Boa parte dos municípios do Brasil, com destaque aqueles que possuem menos de cinquenta mil habitantes, tem limitações e dificuldades quanto à implementação de sistema de controle, o que pode justificar-se pela limitação de recursos orçamentários, por não terem pessoal suficiente ou tecnicamente qualificado, além do pouco entendimento acadêmico (Angeli et al., 2020). Desse ponto de vista, é notório que a maioria das prefeituras do estado da Bahia carecem de sistemas de controle, pessoal suficiente e qualificado, o que dificulta ainda mais a implantação do gerenciamento de riscos.

## **2.1 Gestão de Riscos no Setor Público**

Usualmente, a palavra risco tem uma conotação de negatividade, até mesmo porque o dicionário a remete a probabilidade de algo dar errado. Ávila (2014) reitera essa percepção, mas ressalta que também há possibilidades positivas que decorrem da anuência de riscos. Para esta autora, o pensamento e as ações inovadores andam lado a lado com o risco. Portanto, estar exposto ao risco faz-se necessário quando tem a intenção de crescimento, quer seja na esfera privada ou pública.

Em colaboração, Silva et al. (2023) acrescenta que o risco pode ser utilizado em três perspectivas: risco como oportunidade, como perigo ou ameaça ou risco como incerteza. Neste último, o risco está associado aos resultados positivos ou negativos.

Entretanto, Kasai, Rampiri, Melo, e Berssaneti (2022, p. 840) afirmam que “a finalidade da implementação de uma metodologia de gestão de riscos em qualquer organização é diminuir ou impedir eventos que possam impactar negativamente nos objetivos daquela instituição.”

Nesse contexto, percebe-se que a gestão de riscos pode ter conotação positiva e negativa, mas a sua maior ênfase é ter um governo pronto para mitigar os impactos, e até mesmo a concretização de possíveis situações de riscos.

Sabe-se que, no setor público, a primazia é o interesse público. Portanto, o gerenciamento de riscos deve ocorrer colocando em primeiro plano o interesse coletivo. Nessa perspectiva, como afirma Ávila (2014, p. 184), “a decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais é o principal aspecto da gestão de riscos”.

Para Silva et al. (2023, p. 9237):

Os riscos podem ser gerenciados podendo transformar tanto a essência de suas consequências como a probabilidade de que determinada consequência aconteça. Para que isso ocorra é preciso que a

administração da atividade ou situação que ocasiona o risco seja efetivamente realizada. (Silva et al., 2023, p. 9237)

Para tanto, é necessário que o Plano de Gestão de Riscos que for elaborado pela entidade tenha objetivos bem definidos, para que as ações de enfrentamento aos riscos identificados estejam em conformidade com os objetivos estratégicos (Kasai, et al., 2022).

Segundo Klein (2020, p. 1), “gerir riscos significa que agentes públicos devem não apenas antecipar informações a respeito de ameaças a objetivos organizacionais, mas também tornar essas informações passíveis de auditoria e responsabilização”.

## 2.2 Gestão de Riscos - ABNT NBR ISO 31000:2018

A ABNT NBR ISO 31000 é a normativa que rege sobre as diretrizes da Gestão de Riscos, que podem ser aplicadas e adaptadas à qualquer organização e seu contexto. Para a ISO 31000 (2018, p. 1), a Gestão de Riscos é caracterizada como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” e pode ser adotada em qualquer situação para gerenciar o risco, bem como orientar decisões em todos os níveis.

A finalidade da Gestão de Riscos, segundo a normativa, é a geração e a proteção de valor à organização, além de aperfeiçoar e encorajar a inovação e fomentar o alcance dos objetivos traçados. Para isso, a ISO 31000 é dividida em três partes, quais sejam os princípios, a estrutura e o processo propriamente dito.

São considerados princípios da Gestão de Riscos, como pode ser visto na Figura 1, um excerto da normativa, a melhoria contínua, integrada, estruturada e abrangente, personalizada, inclusiva, dinâmica, melhor informação disponível e fatores humanos e culturais.

**Figura 1**  
Princípios da Gestão de Riscos



Fonte: adaptada de ABNT ISO (31000:2018)

Em se tratando da melhoria contínua, pode-se dizer que a Gestão de Riscos é melhorada continuamente através da experiência e aprendizado; também deve ser parte integrante de todas as atividades da organização; precisa ter uma estrutura bem definida e abrangente. Quando se fala em personalizada, refere-se à personalização para cada risco a ser enfrentado, obtendo resultados mais satisfatórios; além da personalização, a Gestão de Riscos necessita ser inclusiva, aceitando as diversas opiniões e ideias, o que leva a soluções mais eficazes. Por fim, o sucesso do gerenciamento de riscos depende também em estar pronto para os percalços encontrados no caminho, usando do dinamismo para criar novas soluções, buscar também as melhores informações, pois as decisões são pautadas nas informações atuais e passadas, bem como levar em consideração as diferenças pessoais e culturais dos envolvidos no processo.

No que compete à parte da estrutura da Gestão de Riscos, a ISO 31000 estabelece que é composta pela integração, concepção, implementação, avaliação e melhoria, como mostra a Figura 2.

**Figura 2**  
Estrutura da Gestão de Riscos



Fonte: adaptada de ABNT ISO (31000:2018)

A ISO 3100 (2018, p. 4) ressalta que:

Convém que a organização avalie suas práticas e processos existentes de gestão de riscos, avalie quaisquer lacunas e aborde estas lacunas no âmbito da estrutura. Convém que os componentes da estrutura e o modo como funcionam em conjunto sejam personalizados para as necessidades da organização. (ISO 3100, 2018, p. 4)

“O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do

contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos” (ISO 31000, 2018, p. 15), e pode ser visto na Figura 3.

**Figura 3**  
Processo de Gestão de Riscos



Fonte: adaptada de ABNT ISO (31000:2018)

O processo de gestão de riscos é por vezes entendido como sequencial, não obstante na prática ele é interativo.

### 2.3 Modelos de Gestão de Riscos - COSO-IC e COSO-ERM

O portal do TCU traz os principais modelos de Gestão de Riscos e, dentre eles, estão o COSO-IC (COSO I) e o COSO-ERM (COSO II). O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) publicou o guia Internal Control - integrated framework (COSO-IC ou COSO I) com o objetivo de orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir fraudes (TCU, s.d.).

O COSO I, criado em 1992, é um modelo de controle interno que utiliza ações com viés de avaliação de riscos, não tendo sido pensado como modelo de Gestão de Riscos propriamente dito. Enquanto o COSO II, que é o *Enterprise Risk Management* (ERM), foi elaborado em 2004 e é o modelo que até hoje é disposto como referência no que se trata de Gestão de Riscos corporativo, sendo utilizado também no âmbito público.

### 2.4 Implementação da Gestão de Riscos no Setor Público

A Gestão de Riscos no Setor Público foi marcada mediante a instituição de alguns instrumentos normativos, podendo citar o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que

dispõe sobre a política de governança na administração pública federal. Este decreto descreve a Gestão de Riscos como o “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos” (BRASIL, 2017, p. 1).

Em seu artigo 17, o decreto ratifica o processo de Gestão de Riscos estabelecido pela ISO 31000, que engloba a identificação, a avaliação, o tratamento, o monitoramento e a análise crítica dos riscos. E segue expressando os princípios estabelecidos no âmbito da administração pública federal. São eles, conforme o Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 17:

- I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício;
- IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Ainda pode-se elencar a Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016 que trouxe a exigência da instituição do gerenciamento de riscos nas entidades e órgãos na esfera federal. Essa medida provisória desencadeou uma adoção e adequação das organizações quanto à Gestão de Riscos para os processos das mesmas. Os objetivos elencados pela Instrução Normativa (2016, p. 6) são:

- I - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;
- II - aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização,

reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e

III - agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Portanto, percebe-se que a Gestão de Riscos no setor público foi exigida de maneira tardia na esfera federal, o que reflete na implementação dessa ferramenta na esfera municipal, visto que os municípios detêm um orçamento muito menor em relação à administração pública federal e também detêm certa relação de dependência financeira do poder público estadual e federal.

Ainda pode-se analisar que os objetivos, os princípios e o processo da Gestão de Riscos está em conformidade com a ISO 31000, ratificando que essa pode ser implementada em qualquer tipo de organização e em todos os níveis dela.

## **2.5 Matriz de Risco**

A avaliação de riscos é realizada através de uma Matriz de Riscos, ferramenta fundamental para o estabelecimento da estratégia global para o trabalho, bem como para a elaboração do plano de auditoria para a execução dos trabalhos (Longo, 2011). Salienta, ainda, que a estratégia global e o plano de auditoria não são processos estanques e isolados; sempre que ocorrer alguma mudança significativa, é preciso contemplar na Matriz de Riscos a fim de monitorar os riscos envolvidos (Longo, 2011 e Oliveira, 2015, p. 66).

A Matriz de Riscos é uma ferramenta de gerenciamento de riscos que possibilita visualmente identificar os riscos que mais precisam de atenção. Normalmente utilizada na etapa de avaliação de riscos, pois a ferramenta permite a priorização dos riscos já identificados, viabilizando resultados mais eficazes.

Essa ferramenta é visualizada como uma tabela, guiada por duas dimensões, a probabilidade e o impacto. A probabilidade versa sobre qual a possibilidade do risco se tornar real, de ele de fato ocorrer. Enquanto o impacto trata da consequência em caso de ocorrer o risco. Vale ressaltar que o impacto pode ser negativo ou positivo.

Diante o exposto, a Matriz de Riscos é uma ferramenta muito comum na execução do gerenciamento de riscos, visto que ela permite a organização ponderar os riscos identificados e priorizá-los, o que leva às repostas a eles de forma célere e de acordo o requisitado.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa é de cunho predominante qualitativa. Inicialmente foi realizado um levantamento dos 25 (vinte e cinco) maiores municípios baianos, todos acima de cinquenta mil habitantes, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), disponibilizado em seu *site*. Posteriormente, a identificação da implementação da política de Gestão de Riscos dar-se-á pela busca no portal da transparência de cada prefeitura, verificando se há publicações referentes a esse processo. Para ratificar a pesquisa, será realizado contato mediante *e-mail* com o setor de controladoria ou auditoria para garantir que a prefeitura tenha implementado ou não o gerenciamento de riscos.

Nesse mesmo contato, também será disponibilizado um questionário para identificar quais as vantagens percebidas ao se implantar a Gestão de Riscos, para aqueles municípios que implantaram; e as dificuldades encontradas para a não implantação, para aqueles que não implantaram.

#### 3.1 Municípios baianos analisados

No último censo do IBGE, realizado em 2022 e disponível em seu sítio eletrônico, mostra que a Bahia possui 417 municípios, e 14.141.626 habitantes. Portanto, foram selecionados os 25 (vinte e cinco) maiores municípios baianos, todos acima de 50 mil habitantes, para analisar o índice de implementação da Gestão de Riscos.

Esses municípios são por ordem decrescente: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Camaçari, Juazeiro, Lauro de Freitas, Itabuna, Ilhéus, Porto Seguro, Barreiras, Jequié, Alagoinhas, Teixeira de Freitas, Simões Filho, Eunápolis, Paulo Afonso, Luís Eduardo Magalhães, Santo Antônio de Jesus, Guanambi, Valença, Jacobina, Serrinha, Irecê, Senhor do Bonfim e Candeias.

O censo consegue revelar que 10 (dez) cidades baianas concentram quase a metade do Produto Interno Bruto (PIB) do estado. O que demonstra a disparidade dos recursos entre os municípios, acarretando falta de estrutura, ausência de qualificação dos servidores, até mesmo de informação de qualidade.

Para conseguir informações mais específicas quanto à implementação da Gestão de Riscos ou ausência desta, foi necessário elaborar um questionário com formato de respostas subjetivas, na plataforma do *Google Forms*, e envio através do *e-mail* da controladoria geral,

bem como mediante o E-Sic, disponibilizado no sítio eletrônico das prefeituras.

O questionário foi composto de 09 (nove) perguntas, conforme Apêndice A.

Foi associado ao questionário o levantamento de informações mediante o acesso ao sítio eletrônico dos municípios, em busca de dados relativos à implementação ou processo de implementação do gerenciamento de riscos, mesmo que fosse apenas a matriz de risco.

#### 4. RESULTADOS E ANÁLISES

Na Bahia, o Conselho Federal de Contabilidade inovou ao instituir a Política de Gestão de Riscos em 2019. Mas quando se trata em municípios propriamente dito, a inovação é muito tardia e ainda escassa.

Para melhor entender os resultados alcançados mediante as pesquisas e os questionários aplicados, fez-se uma rápida busca por 03 (três) grandes cidades brasileiras e a situação da implementação da Gestão de Riscos. Foram elas: São Paulo – SP, Rio de Janeiro – RJ e Curitiba – PR. Foi possível inferir que a primeira teve o decreto publicado em 27 de novembro de 2023; Rio de Janeiro teve o decreto publicado em 2021, com prazo para devida implantação até final de 2023, e Curitiba publicou seu decreto início de 2024. Esses dados demonstram como tem sido tardia a adoção desta importante ferramenta até mesmo em algumas das maiores cidades do Brasil.

##### 4.1 Pesquisas nos sítios eletrônicos

Da análise nos sítios eletrônicos das 25 (vinte e cinco) prefeituras baianas no intuito de identificar algum normativo ou documentação comprobatória da gestão de riscos, buscou-se pelas informações atinentes ao tema mediante ferramenta de transparência ativa. O resultado encontra-se detalhado na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1**

Verificação de normativo relacionado a temática de gestão de riscos

<b>Prefeitura baiana</b>	<b>Normativo/Documentação sobre gestão de riscos</b>
Salvador	- Núcleo de Auditoria de Gestão de Riscos, Integridade e Programas de Governo; - Decreto nº 37.836/2023.
Feira de Santana	- Não identificado
Vitória da Conquista	- Decreto nº 23.181/2024.
Camaçari	- Não identificado
Juazeiro	- Não identificado
Lauro de Freitas	- Não identificado
Itabuna	- Não identificado
Ilhéus	- Não identificado
Porto Seguro	- Decreto nº 15.263/2023.

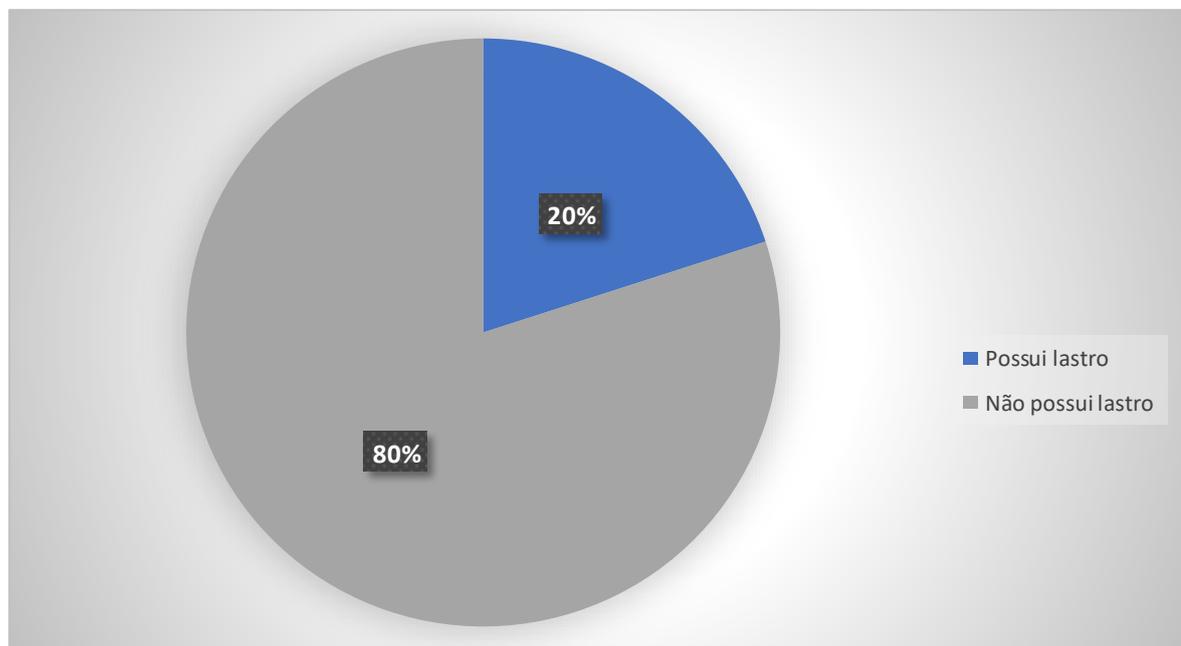
Barreiras	- Caderno de Diretrizes Ambientais
Jequié	- Não identificado
Alagoinhas	- Não identificado
Teixeira de Freitas	- Não identificado
Simões Filho	- Não identificado
Eunápolis	- Não identificado
Paulo Afonso	Vigidesastre
Luis Eduardo Magalhães	- Não identificado
Santo Antonio de Jesus	- Não identificado
Guanambi	- Não identificado
Valença	- Não identificado
Jacobina	- Não identificado
Serrinha	- Não identificado
Irecê	- Não identificado
Senhor do Bonfim	- Não identificado
Candeias	- Não identificado

Fonte: Elaborado pelo autor.

As pesquisas realizadas revelaram que, apenas 05 (cinco) prefeituras baianas têm algum lastro de Gestão de Riscos, são elas: Salvador, Vitória da Conquista, Porto Seguro, Barreiras, Paulo Afonso e Senhor do Bonfim, que correspondem a 20% (vinte por cento) da totalidade analisada, conforme Figura 4.

**Figura 4**

Resultado de Prefeituras com Lastro de Gestão de Riscos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Iniciando pelo Município de Salvador, este possui um Núcleo de Auditoria de Gestão de Riscos, Integridade e Programas de Governo e teve o Decreto nº 37.836 publicado em 28 de novembro de 2023, que trata sobre as diretrizes da Gestão de Riscos.

O município de Vitória da Conquista recentemente publicou o Decreto nº 23.181 de 29 de abril de 2024, que “Dispõe sobre a elaboração da análise de riscos e da matriz de riscos para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras”.

Em se falando da prefeitura de Porto Seguro, foi encontrado o Decreto nº 15.263 de 29 de dezembro de 2023, que rege sobre a contratação e licitações, sendo contemplado o gerenciamento de riscos.

Quanto ao Município de Barreiras, o único lastro encontrado é no Caderno de Diretrizes Ambientais, no qual é exigido da concessionária que seja utilizada a Gestão de Riscos.

Por fim, Paulo Afonso discorre sobre o gerenciamento de riscos quando se trata da Vigilância de Populações Expostas aos Riscos Associados aos Desastres (VIGIDESASTRE), programa desenvolvido pelo governo estadual da Bahia, utilizado na área da saúde no município em questão.

#### **4.2 Questionário aplicado**

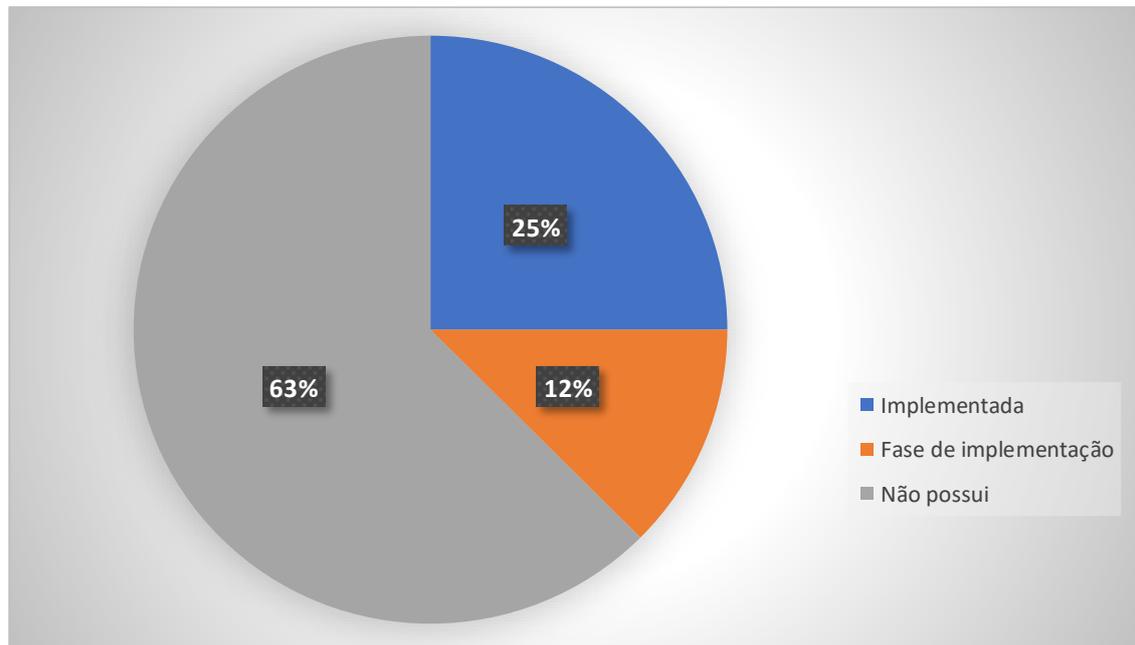
O questionário com 09 (nove) questões foi enviado às 25 (vinte e cinco) prefeituras, inicialmente enviado para o *e-mail* da Controladoria Geral do Município, disponível no *site* destas e, em seguida, enviado pelo E-Sic das prefeituras, exceto Jacobina, pois não foi possível acessar o E-Sic, que não está em funcionamento pleno.

Das 25 (vinte e cinco) prefeituras, apenas 08 (oito) retornaram o questionário, sendo elas: Salvador, Camaçari, Guanambi, Itabuna, Porto Seguro, Alagoinhas, Jequié e Santo Antonio de Jesus. Todas elas responderam via E-Sic.

Pode-se concluir que apenas os municípios de Salvador e de Alagoinhas possuem implementada a Gestão de Riscos. E Camaçari está em fase de implementação. Quando comparado ao quantitativo de municípios que responderam ao questionário, aqueles que já possuem implementada a ferramenta equivalente a 25% (vinte e cinco por cento), enquanto aquele que já está em fase de implementação equivale a 12% (doze por cento), assim como pode ser observado na Figura 5.

**Figura 5**

Prefeituras com Gestão de Riscos Implementada ou em Fase de Implementação



Fonte: Elaborado pelo autor.

A prefeitura de Salvador ratifica as informações levantadas em pesquisas realizadas no sítio eletrônico, tendo publicado o decreto que institui a política de Gestão de Riscos no município. O questionário revela que a Diretoria de Previdência/SEMGE, CODESAL /SECIS, CGM e SEFAZ possui práticas implementadas de Gestão de Riscos, mas que o município considera que a Política de Gestão de Riscos ainda está em implementação, pois mais treinamentos estão sendo realizados, capacitando os servidores para melhor atuação. Estão sendo utilizadas como base para o cumprimento do decreto a ISO 31000, o Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU e a Metodologia de Gestão de Riscos 2.0 da CGU.

O Município de Alagoinhas apresenta a implementação da Gestão de Riscos através da efetivação da Lei Complementar nº 126/2017 , que dispõem sobre o Sistema de Controle Interno do Município e Decreto nº 4.811/2018 que regulamentou a Lei nº 126/2017. Embora a Lei não trate especificamente sobre a Gestão de Riscos, o município considera que são adotadas práticas dessa ferramenta, reiterando a elaboração de mapas de riscos nos processos do município.

Por fim, Camaçari relata que essa ferramenta está em fase inicial de implementação, que está sendo realizada pela Coordenação de Auditoria Interna com a supervisão do Gabinete da Controladoria Geral do Município, mas sem publicação de decreto específico para esse tema.

Embora o Município de Santo Antonio de Jesus não esteja em fase de implementação,

este sinalizou que a prefeitura está em fase de estudo para posterior implementação. Estão buscando formatações para poder definir os canais de comunicação e os responsáveis por cada etapa do processo.

Da mesma forma, a Prefeitura de Porto Seguro assegurou que, embora ainda não haja nenhuma iniciativa institucional quanto ao gerenciamento de riscos, este é matéria de discussão para implementação num futuro próximo.

O Município de Itabuna esclareceu que o único instrumento utilizado para controle das ações e sugestões de correções com o intuito de reduzir ou eliminar riscos é o Controle Interno.

A Prefeitura de Jequié afirmou que, embora não possua normativo específico e estrutura técnica voltada à Gestão de Riscos, esta possui ações e procedimentos que funcionam como mecanismos de integridade e que servem para implementar políticas e procedimentos com intuito de prevenir, detectar e remediar ocorrências de riscos.

O questionário aplicado, em atendimento ao objetivo desta pesquisa, além de dimensionar os municípios que possuem Gestão de Riscos, também conseguiu captar os benefícios da implementação, as dificuldades encontradas para execução, nível de qualificação dos responsáveis pela execução da ferramenta, bem como da necessidade de contratação de empresa especializada.

Pode-se ponderar que os benefícios destacados são a proteção da integridade dos objetivos da Administração Pública, o que garante o interesse da coletividade com prestação de serviços de qualidade a toda população. Ainda pode-se observar que as notificações e as sanções por parte dos órgãos de controle externo, como o TCM, reduziram, e a implementação da Gestão de Riscos propicia o melhor gerenciamento dos recursos públicos, estabelecendo com mais efetividade políticas públicas.

Quanto às dificuldades encontradas relativas à implementação da ferramenta, pode-se inferir que, de forma unânime, a ausência de cultura quando se trata de Gestão de Riscos, o que mostra a carência de conhecimento dos gestores e de funcionários, pode ser considerada o maior empecilho. Destaca-se também a necessidade de resolutividade imediatista e falta de planejamento por parte da gestão municipal.

Quando o assunto é a contratação de empresa especializada, os 03 (três) municípios que possuem Gestão de Riscos ponderou que ainda não houve necessidade de contratação, entretanto, percebe-se que os funcionários responsáveis pela ferramenta não possuem muito conhecimento quando se trata do tema. Inclusive, treinamentos estão previstos para serem realizados, o que permite entender que não houve ainda treinamentos específicos.

Foi citada ainda a dificuldade de encontrar cursos de capacitação direcionados a esta

ferramenta, sendo encontrados apenas cursos que tenham como subtema a Gestão de Riscos.

Portanto, o questionário aplicado ratificou parte dos dados levantados em pesquisa nos sítios eletrônicos, pois, dentre as prefeituras que foram identificados lastros de Gestão de Riscos, Salvador foi a única a responder o questionário, ratificando os dados levantados. Quanto ao município de Alagoinhas e Camaçari, não foram identificados lastros do gerenciamento de riscos, podendo justificar, em se tratando de Alagoinhas, a ausência de Decreto Específico de Gestão de Riscos. E, quando se trata de Camaçari, esta ainda está em fase de implementação, o que não permite identificar pelos portais de transparência, já que não há publicação, nem mesmo contratação de empresa especializada no assunto. As demais prefeituras não responderam ao questionário, inviabilizando a análise e o comparativo entre as respostas e os dados levantados anteriormente.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em atendimento ao objetivo dessa pesquisa que visa dimensionar a utilização da Gestão de Riscos nos municípios baianos, através do levantamento dos dados dos 25 (vinte e cinco) maiores municípios da Bahia, com o intuito de identificar os que adotam o gerenciamento de riscos, os benefícios decorrentes dele, bem como as dificuldades encontradas para a implementação desta ferramenta, foi possível concluir que, dentre os municípios estudados, uma parcela muito pequena possui a Gestão de Riscos implementada, ou até mesmo quando se considera ao menos lastro dessa ferramenta.

Por não haver um regramento que estabeleça obrigatoriedade aos municípios quanto à implantação da Gestão de Riscos, essa efetivação é protelada. Ainda pode-se destacar que a ausência de cultura em gestão de riscos na administração municipal ratifica a ausência de conhecimento sobre o assunto, bem como a falta de apoio por parte da alta administração.

A falta em empresas especializadas no assunto e cursos de capacitação direcionados ao tema ainda são escassos, o que tardia o entendimento da importância desta ferramenta e, conseqüentemente, retarda a implementação da Gestão de Riscos nos municípios baianos.

Embora dificuldades sejam encontradas, os municípios que já possuem a Política de Gestão de Riscos observam as benéfices geradas por esta política, como, por exemplo, a redução de notificações e punições vindas do Tribunal de Contas do Município, um melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, focando na entrega das melhores soluções à população. Dessa forma, a saúde fiscal e financeira é alargada, o que viabiliza mais investimentos nos municípios.

O tema gestão de risco tem sido considerado uma referência mundial. O reconhecimento desta prática e em particular no setor público está atrelado aos anseios da população por serviços de qualidade e que lhes remetam mais segurança levando os servidores a buscarem aprimoramento no tocante aos processos decisórios em cenários de incertezas, de maneira a expandir os benefícios e diminuir consideravelmente os custos para a sociedade (Silva, 2023, p. 9242-9243).

Entretanto, conclui-se que, na Bahia especificamente, o tema de Gestão de Riscos é pouco discutido e menos ainda entendido. A dimensão da importância desta ferramenta é desconhecida pela maior parte dos gestores públicos e, lamentavelmente, também desconhecida por muitos controladores.

A disseminação do assunto precisa ser projetada por parte dos órgãos de controle externo, normatizando a implementação da Política de Gestão de Riscos, tornando-a de caráter obrigatório. Somente desta forma pode-se levar as entidades públicas a usufruírem dos benefícios ocasionados por esta política e garantir maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações públicas.

## REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 31000. (2018). *Gestão de Riscos: Diretrizes*. (2th ed.). [https://dintegcgcin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos\\_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf](https://dintegcgcin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf)

Angeli, A., Silva, J., Santos, R. (2020). As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. *Revista da CGU*, 12, 23-44.

Ávila, M. D. G. (2014). Gestão de Riscos no Setor Público. *Revista Controle: doutrinas e artigos*, 12, 179-198.

Braga, M. V. A. (2018). Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. *Revista da CGU*, 9, 693.

Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)

Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>

Kasai, M. Y., Rampini, G. H. S., Melo, C. C., & Berssaneti, F.T. (2022). Implantação do processo de gestão de riscos no setor público: estudo de caso em organizações militares. *Brazilian Journal of Business*. 4, 827-844.

Klein, V. H. Jr. (2020). Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de *accountability*?. *Revista de Contabilidade e Organizações*. v.14. p. 1.

Oliveira, M. K. de. (2015). *A Importância da Matriz de Riscos no Planejamento da Auditoria*. [Tese de mestrado] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Silva, G. Jr., Roberto, J., Cunha, E., Lima, O., Araújo, P., Maduro, M., & Oliveira, N. Jr. (2023). Gestão de Risco no setor público. *Revista de Gestão e Secretariado*. 14.

TCU. Tribunal de Contas da União. (2015). Acórdão n. 1273 – Plenário, Brasília, DF.

TCU. s.d. *Gestão de Riscos: modelos de referência*. <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/modelos.htm>.

TCU. Tribunal de Contas da União. (2020). *Manual de Gestão de Riscos do TCU*. (2th ed.). [https://www.unirio.br/copladi/pasta-gestao-de-riscos/TCUmanual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos\\_2aEdicao\\_Final.pdf](https://www.unirio.br/copladi/pasta-gestao-de-riscos/TCUmanual_de_gestao_de_riscos_2aEdicao_Final.pdf)

TCU. Tribunal de Contas da União. (s.d). *Modelos de Referência de Gestão Corporativa de Riscos*. <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>.

TCU. Tribunal de Contas da União. (2018). *Referencial Básico de Gestão de Riscos*. [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33144/7/Referencial\\_basico\\_de\\_gestao\\_de\\_risco\\_s.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33144/7/Referencial_basico_de_gestao_de_risco_s.pdf)

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NAS PREFEITURAS BAIANAS

### QUESTIONÁRIO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS

O presente questionário tem o objetivo de fundamentar o artigo científico para Conclusão do Curso de Especialização em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos da UnB, da aluna Qhísia Raillana de Souza Silva (Matrícula 231206740) .

- 1- A Gestão de Riscos é uma ferramenta já implementada na prefeitura?  
Ou está em processo de implementação?
- 2- Como foi, ou tem sido, a implementação dessa ferramenta, detalhadamente?  
(Destacar o período que foi implementada ou quando iniciou o processo de implementação)
- 3- O setor responsável possui treinamento e qualificação específica para Gestão de Riscos?
- 4- Houve necessidade de contratação de empresa especializada no assunto?
- 5- Quais as dificuldades encontradas para a implementação/manutenção da Gestão de Riscos?
- 6- Quais os benefícios que a Gestão de Riscos trouxe para a administração pública?
- 7- Em se tratando das secretarias ou setores, a Gestão de Riscos é mais atuante em qual/quais?
- 8- Qual o formato ou instrumentos para Gestão de Riscos foram adotados pela prefeitura?
- 9- Caso a prefeitura NÃO tenha ainda uma estrutura de Gestão de Riscos implementada ou em processo de implementação, quais as maiores dificuldades encontradas para esta ação?