



Universidade de Brasília

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

Rita de Cássia Dias Borges Melo

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
Um Estudo do Impacto da Gestão de Riscos

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

RITA DE CÁSSIA DIAS BORGES MELO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Um Estudo do Impacto da Gestão de Riscos

Projeto de monografia 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 certificado de especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos

Professor Orientador: Dr. Edmilson Soares Campos

BRASÍLIA-DF

2024

Me Melo, Rita de Cássia Dias Borges
 Execução Orçamentária: Um estudo do impacto da gestão de
 riscos / Rita de Cássia Dias Borges Melo; orientador
 Edmilson Soares Campos. -- Brasília, 2024.
 18 p.

 Monografia (Especialização - Orçamento, Governança e
 Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de
 Brasília, 2024.

 1. Execução Orçamentária. 2. Gestão de Riscos. I. Campos,
 Edmilson Soares , orient. II. Título.

RITA DE CÁSSIA DIAS BORGES MELO

Execução Orçamentária: Um Estudo do Impacto da Gestão de Riscos

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data da aprovação: 03/07/2024

Edmilson Soares Campos — Orientador

Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias (UnB)

Nara Cristina Ferreira Mendes — Membro da Banca

Professora do Departamento de Ciências Contábeis Atuariais (UnB)

DEDICAÇÃO

Dedico este trabalho aos meus pequenos, Marina e João Emanuel, e ao meu esposo que, com paciência, compreenderam que minha ausência, quando eu estava voltada aos meus estudos, seria para meu crescimento pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Senhor de todas as coisas, e ao Governo Federal, que tem a sensibilidade de perceber a importância da educação e do ensino gratuito e de qualidade, neste caso, ofertado através da Universidade de Brasília e dos seus dedicados professores, em especial meu orientador, professor Edmilson Soares Campos.

RESUMO

A execução orçamentária é um processo complexo e multidisciplinar e, durante esse processo, diversos riscos podem surgir, afetando o alcance dos objetivos orçamentários; porém, a gestão de riscos pode favorecer a execução de uma gestão orçamentária mais eficaz, eficiente e efetiva.

Neste aspecto, o objetivo deste trabalho é avaliar se a gestão de riscos pode impactar a gestão orçamentária de um órgão da gestão estadual utilizando como metodologia uma avaliação qualitativa de cunho bibliográfico e documental, além de questionário aplicado a servidores do órgão estadual onde foi realizada a pesquisa. Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) gestão de riscos está intimamente associada ao princípio constitucional da eficiência, pois sua implementação só faz sentido quando proporciona ganhos em termos de entrega. Foram apresentados gráficos sobre a execução orçamentária e demonstração da execução das ações, e da análise das informações apresentadas e concluiu-se que o objetivo foi alcançado; os dados não demonstraram diferenças significativas tanto na execução orçamentária quanto nas ações finalísticas realizadas tendo em vista que a percepção desses resultados pode levar um tempo mais significativo para se apresentarem, visto o ciclo quadrienal do Plano Plurianual – PPA.

Palavras-Chave: governança, orçamento público, gestão de riscos

ABSTRACT

Budget execution is a complex and multidisciplinary process, and during this process, various risks may arise, affecting the achievement of budgetary objectives. However, risk management can favor the execution of a more effective, efficient, and successful budget management. In this regard, the objective of this study is to evaluate whether risk management can impact the budget management of a state government agency using a qualitative methodology with bibliographic and documentary evaluation, as well as a questionnaire applied to state agency employees where the research was conducted. According to the Federal Court of Accounts (TCU, 2020), risk management is closely associated with the constitutional principle of efficiency, as its implementation only makes sense when it provides gains in terms of delivery. Graphs on budget execution and demonstration of action execution were presented, and from the analysis of the presented information, it was concluded that the objective was achieved; the data did not show significant differences in both budget execution and final actions carried out, considering that the perception of these results may take more time to appear, given the four-year cycle of the Multi-Year Plan (PPA).

Keywords: governance, public budget, risk management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 -	Processo de gestão de riscos.....	13
Figura 2 -	Eixos do Programa <i>Compliance</i> Público.....	17
Figura 3 -	Resposta à entrevista	18
Figura 4 -	Execução orçamentária e financeira – 2018	19
Figura 5 -	Execução orçamentária e financeira – 2019	20
Figura 6 -	Execução orçamentária e financeira – 2020	20
Figura 7 -	Execução orçamentária e financeira – 2021	21

TABELAS

Tabela 1 -	Etapas da Gestão de Riscos	13
Tabela 2 -	Valores e metas das ações	22

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Problema de pesquisa.....	9
1.2	Objetivo geral	9
1.3	Objetivos específicos	9
1.4	Aspecto metodológico	9
1.5	Relevância do tema.....	10
1.6	Estrutura da pesquisa	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Da execução orçamentária	10
2.2	Da gestão de riscos	12
2.3	Da governança	14
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	15
4	ANÁLISE E RESULTADOS	17
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24
	APÊNDICE A - ENTREVISTA APLICADA A SERVIDOR DA ÁREA ORÇAMENTÁRIA	26

1 INTRODUÇÃO

O sistema econômico oficial do Brasil é o capitalismo, que se caracteriza pela propriedade privada da maioria dos bens de produção e não há intervenção do Estado na economia, pois o mercado por si só se autorregula; porém, há que se considerar que, atualmente, não existe no mundo uma sociedade que viva sob um sistema plenamente capitalista, sendo a economia mista a forma mais comum da maioria dos países. O que as diferencia é o grau de liberdade *versus* o de intervenção estatal.

Considerando esse grau de intervenção, o Brasil certamente não se caracteriza por um país plenamente capitalista, mas sim um país de economia mista. A regulação, o corporativismo e a tributação denunciam o forte intervencionismo do estado nas relações econômicas bem como nas ações regulatórias e sociais do estado.

Justamente por conta dessa intervenção de dimensão significativa, é necessário que a gestão pública, realizada pelo poder executivo, possa cada vez mais, através da boa gestão das políticas públicas, buscar formas de se tornar eficiente, eficaz e efetiva.

A administração pública desempenha um papel crucial na gestão dos serviços públicos destinados à população, devendo executar essas ações com máxima eficiência. A eficácia e a efetividade surgem como resultados naturais desse esforço. Um dos principais instrumentos para alcançar esse objetivo é a execução orçamentária, que desempenha um papel fundamental na consecução dos objetivos e prioridades estabelecidos pela administração pública.

O estabelecimento de um orçamento anual traz como um dos objetivos garantir a eficiência na gestão pública, promovendo o uso responsável e transparente dos recursos públicos; realizar uma boa execução desta ferramenta de gestão se torna ponto fundamental para que as políticas públicas estabelecidas sejam efetivamente implantadas e implementadas.

Nesta situação se torna importante destacar que, além da implementação do orçamento público anual e sua execução, o levantamento dos riscos inerentes à sua utilização é premissa fundamental para que os principais objetivos sejam alcançados.

A execução orçamentária é um processo complexo e multidisciplinar, que abrange várias etapas, desde a elaboração do orçamento até o acompanhamento da sua execução. Durante esse processo, diversos riscos podem surgir, afetando o alcance dos objetivos orçamentários. Um dos

principais riscos é a superestimação do orçamento e sua subsequente não execução, o que pode prejudicar o desenvolvimento de algumas ações em detrimento de outras. Isso ocorre quando recursos são alocados para iniciativas que, frequentemente, não são realizadas, impedindo a execução de outras ações necessárias.

Sendo a gestão de riscos uma ferramenta de governança, sua implementação nas unidades administrativas pertinentes pode favorecer a execução de uma gestão orçamentária mais eficaz, eficiente e efetiva, buscando atender o disposto nos instrumentos orçamentários – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) no que se refere ao seu objetivo principal, qual seja, o controle financeiro e orçamentário do ente público, evitando seu endividamento de modo a produzir os resultados esperados pela sociedade.

Neste entendimento, sendo a finalidade das ações do governo o atingimento positivo da sociedade, isso é possível a partir da aplicação eficiente e efetiva dos recursos públicos, que perpassa diretamente pela execução do orçamento, sendo este o início do ciclo da despesa pública.

Portanto, a gestão dos riscos relacionados à execução orçamentária é capaz de elevar este instrumento do nível de obrigatório, como algo que apenas existe para cumprir sua função legal, ao nível de fundamental a fim de contribuir com o alcance dos objetivos de governo eventualmente pactuados.

O estabelecimento e a execução do orçamento público, além de cumprir determinação legal, estabelecida na Lei 4.320/64, na Constituição Federal, artigo 165, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, e apesar de promover inúmeras vantagens que favorecem a eficiência da gestão pública, é propensa à possibilidade da ocorrência de erros que provoquem sua má utilização e até sua subutilização. Essas ameaças, se concretizadas, podem evitar o alcance da efetividade e, ainda mais, a possibilidade de provocar distorções severas que possam resultar em descontrole orçamentário e conseqüentemente financeiro. Acrescenta-se a este descontrole orçamentário a possibilidade de realização de investimento em ações menos importantes, prejudicando a execução de outras essenciais, entre outros problemas.

1.1 Problema de pesquisa

Neste aspecto, qual o potencial de impacto significativo na execução orçamentária ao adotar uma abordagem sistemática de gestão de riscos?

1.2 Objetivo geral

Tendo em vista a problemática apresentada anteriormente, o presente trabalho tem como objetivo geral avaliar se a gestão de riscos pode impactar a gestão orçamentária de um órgão da gestão estadual.

1.3 Objetivos específicos

No intuito de alcançar o objetivo geral previamente estabelecido se faz necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Estudar a implantação da gestão de riscos na instituição;
- Levantar as informações relativas à execução orçamentária da instituição em dois períodos distintos: posterior e anterior à implantação da gestão de riscos na área orçamentária;
- Identificar quais ações executadas pela instituição tiveram impacto no alcance das metas físicas definidas, após a implantação da gestão de riscos.

1.4 Aspecto metodológico

O artigo em questão utilizou como metodologia, uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e documental, acompanhado de pesquisas nos sites oficiais do Estado e em sistemas eletrônicos estaduais, com dados planilhados para extração de informações que permitiram a conclusão do assunto estudado, além de entrevistas à servidores do órgão estadual onde foi realizada a pesquisa.

1.5 Relevância do tema

Considerando a importância e interferência do estado num sistema de economia mista, a exigência legal do estabelecimento e execução de orçamento público anual e a necessidade de priorização de ações efetivas e eficazes, com impacto positivo na sociedade, este trabalho se apresenta relevante, pois permitirá avaliar a utilização de uma importante ferramenta, qual seja, a gestão de riscos. Tal ferramenta foi implantada em um órgão do poder executivo estadual com o objetivo de tornar mais eficiente, eficaz e efetiva a gestão orçamentária e o alcance das metas previstas nas ações realizadas pela instituição.

1.6 Estrutura da pesquisa

O presente trabalho terá como partes e sequência, primeiramente esta seção introdutória. Em seguida é apresentado o referencial teórico, incluindo a legislação acerca da execução orçamentária e a gestão de riscos. Após, será detalhada a metodologia utilizada a fim de obter as informações relativas à área que tem como competência a gestão orçamentária do órgão, bem como sobre a forma de implantação da gestão de riscos na unidade. Com os resultados consolidados haverá a análise das informações e a conclusão acerca da implantação da gestão de riscos seguido das considerações finais e referencial bibliográfico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Da execução orçamentária

“Na maior parte do século XIX, a concepção capitalista centrada no mercado revitaliza-se com as sucessivas revoluções industriais que fortaleciam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de um cenário de grande estabilidade monetária e de extraordinários progressos científicos. Tal quadro econômico logicamente dispensava a ação estatal” (GIACOMONI, 2023, p. 19).

Segundo o mesmo autor, com a grande depressão de 1930, o capitalismo caiu em profunda crise e John Maynard Keynes, economista inglês, defensor do capitalismo se mostrou como o

principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do capitalismo; Richard Musgrave propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, que se tornaram clássicas no gênero. Denominadas as “funções fiscais”, o autor as considera também como as próprias “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. São três as funções:

- a) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa);
- b) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e
- c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, disciplina o orçamento público ao prever de forma categórica, como iniciativa do Poder Executivo, a propositura de leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos.

A Seção IV da citada Lei traz como título **“Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas”** estabelecendo regras para o acompanhamento sistemático da execução orçamentária dos entes públicos.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ao atender a obrigatoriedade definida na Lei, além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a função de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, “o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos, bem como deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo”. (ENAP, 2014)

Além do que, conforme LOCHAGIN (2016), orçamento é uma fase de diversos processos de decisão política financeira e representa uma função determinante para a ação do governo e a exposição das decisões políticas para a sociedade.

A execução orçamentária propriamente dita se dá com a utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Uma vez publicada a LOA, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária. Executar o orçamento é, portanto, “realizar as

receitas e as despesas nas etapas e estágios previstos na Lei no 4.320/1964 e suas atualizações”. (LIMA, 2022)

A Lei Complementar nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu como um importante marco para a gestão fiscal do país, face a uma imperiosa necessidade de se instituir mecanismos que buscassem de forma efetiva, controlar o endividamento público, conforme NASCIMENTO (2018).

2.2 Da gestão de riscos

“Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. Pode ser uma oportunidade ou uma ameaça aos objetivos da organização, sendo que um afeta negativamente e o outro, positivamente os objetivos do projeto”. (FRAPORTI & SANTOS, 2018, p.11).

Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) 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.

Ao integrar controle e gestão, a gestão de riscos surge como um conjunto de práticas, instrumentos e papéis, cuja promessa é melhorar a decisão governamental e o desempenho dos serviços públicos, conforme KLEIN JÚNIOR (2020) extrai de SOUZA, BRAGA, CUNHA, & SALES, 2020.

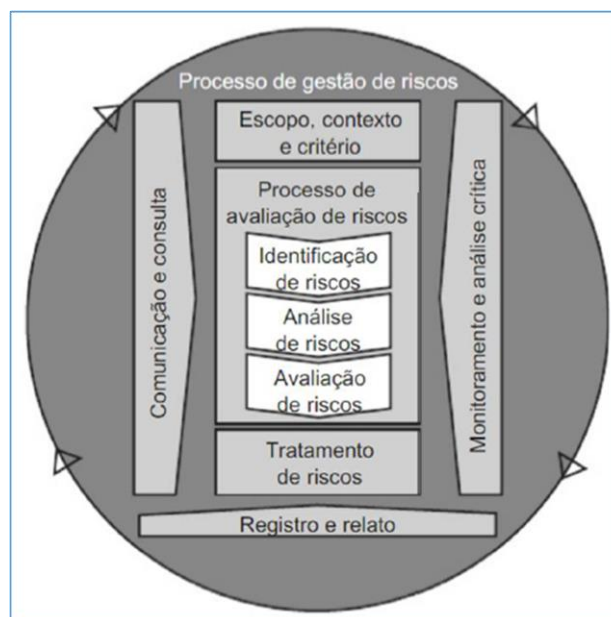
“A partir de experiências que foram bem-sucedidas no trato das incertezas as quais estão sujeitas as organizações, o gerenciamento de riscos na área pública vem se apresentando como um instrumento de relevância para os administradores públicos, principalmente para aumentar a segurança e o desempenho no êxito das políticas públicas”. (SILVA JUNIOR, 2023, p. 9234)

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) traz as diretrizes e normas para a implantação da Gestão de Riscos através da ABNT NBR ISO 31000 e cita que “gerenciar riscos

baseia-se nos princípios, estrutura e processos delineados neste documento”.

A figura 1 fornece, conforme a Norma acima citada, orientações sobre as características da gestão de riscos eficaz e eficiente. Quando da definição da estrutura e os processos de gestão de riscos, é importante que sejam considerados os princípios da organização. Convém que estes princípios possibilitem que a organização possa gerenciar os efeitos da incerteza nos seus objetivos.

Figura 1 – Processo de gestão de riscos



Fonte: Gestão de Riscos – Diretrizes ABNT NBR ISO 31000:2018

Tendo como parâmetro o ciclo detalhado na figura 1, as principais fases da gestão de riscos se conceituam conforme definido pela Controladoria Geral da União (CGU), que é o Órgão de controle do governo federal e que serve de orientação aos órgãos de controle dos governos estaduais:

Tabela 1: Etapas da Gestão de Riscos

ETAPA	DESCRIÇÃO
Escopo, contexto e critérios	Identificados os objetivos relacionados ao processo organizacional e definidos os contextos externo e interno a serem levados em consideração ao gerenciar riscos

Identificação de riscos	São identificados possíveis riscos para objetivos associados aos processos organizacionais
Análise de riscos	Identificadas as possíveis causas e consequências dos riscos
Avaliação de riscos	Estimados os níveis dos riscos identificados
Tratamento de riscos	Definidas as respostas aos riscos, de forma a adequar seus níveis ao apetite estabelecido para os processos organizacionais, além da escolha das medidas de controle associadas a essas respostas
Registro e relato / comunicação e monitoramento	Etapa que ocorre durante todo o processo de gerenciamento de riscos e é responsável pela integração de todas as instâncias envolvidas, bem como pelo monitoramento contínuo da própria Gestão de Riscos, com vistas a sua melhoria

Fonte: Controladoria Geral da União – Formatado pela autora

2.3 Da governança

Dado que a gestão de riscos é um elemento essencial da governança institucional, é relevante introduzir o conceito de governança pública. Este conceito abrange um conjunto de práticas, tanto formais quanto informais, que influenciam o processo de tomada de decisões e a implementação de políticas públicas, conforme definido por OLIVEIRA & PISA (2015). Tal abordagem está diretamente relacionada à necessidade de promover a eficácia e eficiência na gestão governamental, especialmente no que diz respeito à execução do orçamento público.

O Banco Mundial (1992) define governança, num sentido amplo, como o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

A definição de execução do orçamento como sendo o “conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos” deriva de LOCHAGIN (2016).

A ligação entre a eficiência da execução orçamentária e o fortalecimento da gestão pública

é apresentada conforme (PEREIRA, 2010, p.148):

O processo de fortalecimento da gestão pública pode ser entendido como um conjunto de ações de melhoria de gestão que visam ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão pública, objetivando o atingimento de novos patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação do serviço público ofertado à população.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada no trabalho foi uma avaliação qualitativa de cunho bibliográfico e documental, além da aplicação de um questionário a servidores do órgão estadual onde foi realizada a pesquisa, com o objetivo de analisar os resultados e efeitos da implementação da gestão de riscos na execução orçamentária de um órgão da administração direta do governo estadual.

Para o início da avaliação houve contato primeiramente com o servidor do órgão estadual responsável por coordenar a implantação da ferramenta de gestão em todos os demais órgãos e entidades do estado e obteve-se a informação acerca de quais instituições traziam implementada a matriz de riscos na área orçamentária.

Diante da relação dos órgãos, o próximo contato se deu com a área responsável pela gestão de riscos da entidade. À nível estadual, encontra-se instituído em todos os órgãos a Secretaria Executiva do *Compliance*, sendo esta justamente a responsável pela gestão da ferramenta nas entidades.

O contato com o responsável pela Gerência de Orçamento e Finanças ocorreu com o objetivo de obter informações a respeito do processo que se deu para implementar a gestão de riscos na unidade administrativa da entidade. Foram obtidas, através da aplicação de questionário, apresentado no apêndice A, informações sobre o início da implementação do programa, os riscos levantados, as causas e consequências dos riscos bem como as ações de controle respectivas.

Foi realizado um estudo detalhado dos riscos contidos na matriz e que estavam relacionados com a execução orçamentária do órgão.

Superada a fase de entrevistas e estudo da matriz de riscos, a próxima fase da análise teve seu foco voltado a analisar os dados orçamentários da instituição através de pesquisa em plataformas disponíveis aos servidores do poder executivo estadual e que exercem funções

orçamentárias e/ou financeiras no Estado. A pesquisa também ocorreu em sistema eletrônico desenvolvido pela gestão estadual e amplamente utilizados pelos órgãos e unidades com competências voltadas à área de planejamento.

A plataforma utilizada, a partir da ferramenta *Power BI*, é capaz de fornecer dados orçamentários e financeiros da instituição, no período pós e antes a implantação da gestão de riscos.

Power BI é um software de *Business Intelligence*, ou Inteligência de Negócios, da Microsoft, que serve para armazenar, processar e modelar dados de diversas fontes. Através do *Power BI* é possível transformar os dados brutos em informações visuais valiosas com o objetivo de tomar as melhores decisões em qualquer contexto da empresa. Seja nas áreas de negócio ou de TI. (NITEOLEARNING, 2022, Seção Blog)

Pela citada ferramenta, os dados orçamentários do órgão encontram-se disponíveis a partir de acesso restrito aos servidores do poder executivo, contendo todas as informações sobre a execução orçamentária (valor inicial, empenho e liquidação).

A partir de consultas realizadas neste software, por um servidor autorizado, foi possível a análise dos dados e assim extraídas informações que permitiram atingir objetivos propostos neste trabalho.

Em paralelo com o processo de obtenção de informações acerca da execução orçamentária do órgão, foi realizada a busca de dados quanto à execução das ações orçamentárias de cunho finalístico.

O órgão responsável pela gestão das informações relativas à execução dos programas e ações finalísticas e que se encontram no Plano Plurianual do Estado é a Secretaria da Economia Estadual, através de uma gerência específica de Monitoramento do PPA.

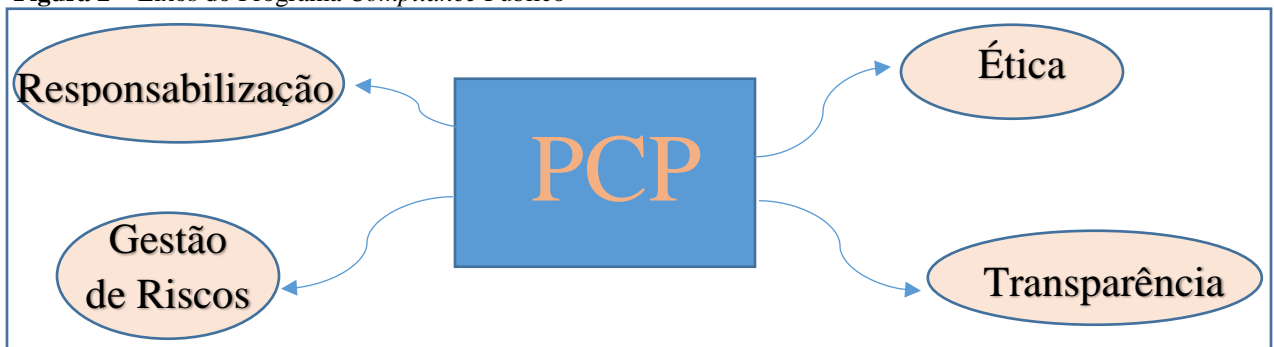
Através de contato com esta unidade administrativa foi possível obter as informações a respeito do resultado do monitoramento realizado quanto à execução das ações finalísticas da entidade nos anos anterior e posterior à implantação da gestão de riscos.

As informações referentes à execução do Plano Plurianual estão contidas em sistema eletrônico utilizado pela administração estadual, com acesso restrito aos servidores atuantes na área de planejamento dos Órgãos, chamado Sistema de Planejamento e Monitoramento do Plano Plurianual – SIPLAM.

4 ANÁLISE E RESULTADOS

A gestão de riscos foi implantada na unidade federativa a qual pertence a entidade em análise no mês de setembro de 2019 em atendimento à legislação que instituiu o Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado (PCP) e que tornou obrigatória a participação de todos os Órgãos do poder executivo no programa que é composto por quatro eixos:

Figura 2 – Eixos do Programa *Compliance* Público



Fonte: *Elaboração própria*

O Programa de *Compliance* Público no Estado é coordenado pela Controladoria Geral do Estado, órgão que oferece assessoria aos demais para fins de implantação do Programa.

Tendo o foco deste trabalho a gestão de riscos, a consulta inicial se deu com servidores lotados na Controladoria Geral do Estado, responsáveis pela implantação e monitoramento deste eixo, que detêm as informações e detalhamento de todos os riscos identificados pelos órgãos do governo.

O registro do processo de gestão de riscos pelos órgãos e unidades administrativas do estado se dá por meio do preenchimento de uma matriz contida em uma plataforma eletrônica de gerenciamento de trabalho chamada *Smartsheet*.

A gestão de riscos pertinente à área orçamentária do órgão foi implantada e coordenada pela Gerência de Execução Orçamentária e Financeira. O processo de preenchimento da matriz de riscos se deu no mês de novembro de 2019.

A matriz de riscos foi desenvolvida para que nela sejam inseridas ou geradas as informações pertinentes aos riscos identificados em áreas específicas, destacando: unidade responsável pelo risco, proprietário do risco, identificação do risco, categoria do risco, causas e consequências do risco, impacto e nível inicial e resposta ao risco.

De acordo com a entrevista realizada com a área responsável pela gestão orçamentária da entidade, a gestão de riscos na unidade orçamentária se estabeleceu da seguinte forma:

Figura 3 – Resposta à entrevista

Universidade de Brasília - UnB
Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos

Questionário para fins de pesquisa para conclusão de curso

1 – Quando se deu o início da implantação da gestão de riscos no órgão?

R: Quando foi instituído o PCP - 20 de setembro de 2019.

2 – Quando foi implantada a gestão de riscos na unidade que tem como competência a gestão orçamentária do Órgão? Qual o nome da Unidade Administrativa?

R: A gestão de riscos foi implantada na Gerência de Execução Orçamentária e Financeira em 14 de novembro de 2019, quando foi realizada a validação desses riscos pela alta gestão.

3 – No que diz respeito aos riscos orçamentários, cite as informações abaixo:

Nome dos Riscos	Causas	Consequências	Nível do Risco	Ações de controle
Comprometimento da Execução Orçamentária e Financeira	1 - Redução de recursos orçamentários e financeiros (CAUSA RAIZ);	1 - Descredibilidade e desgaste da FAPEG;	Médio	Ação 1: Monitorar a LOA prevista e autorizada;
	2 - Fomento inadequado à CT&I;	2 - Comprometimento do alcance da Missão e da Visão institucionais;		Ação 2: Monitorar a liberação de recursos financeiros;
	3 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF) - Teto de Gastos;	3 - Comprometimento da representatividade do Estado perante a pesquisa nacional e internacional;		Ação 3: Verificar mensalmente a suficiência e a adequada aplicação dos recursos orçamentários e financeiros.
	4 - Perda da vinculação constitucional estadual.	4 - Comprometimento do desenvolvimento da pesquisa em CT&I e aumento da lacuna de desenvolvimento econômico do estado de Goiás em relação aos outros estados;		
		5 - Demandas judiciais.		

4 – Houve materialização do risco em algum período?

R: Não

Fonte: Elaboração própria

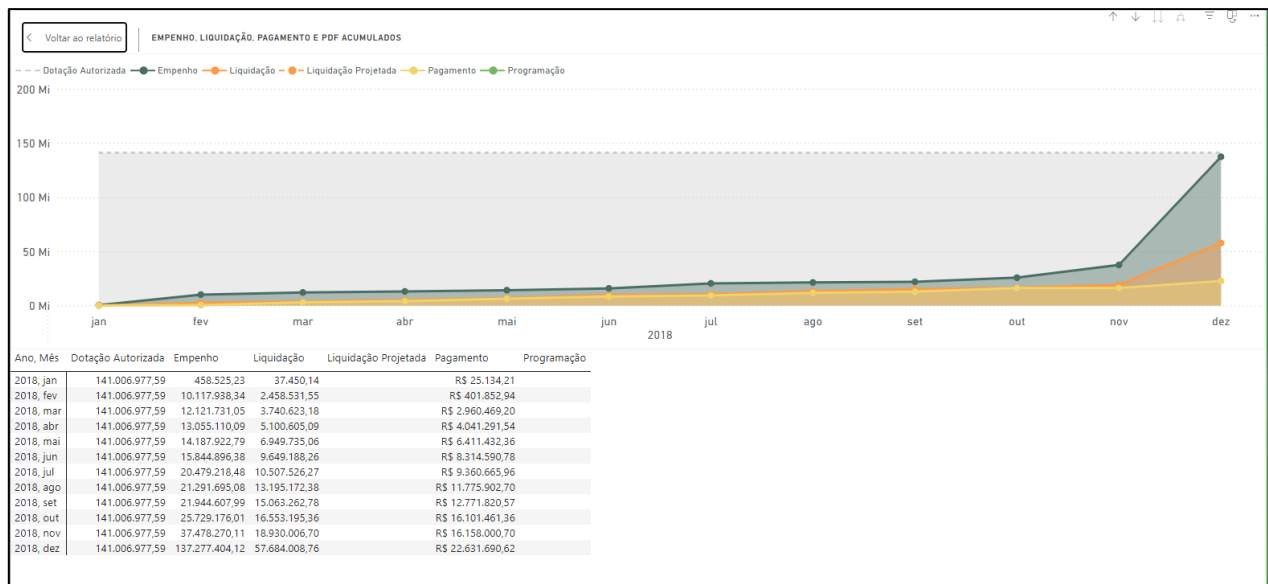
Das informações contidas na entrevista apresentada na figura 3 destaca-se as ações de controle estabelecidas a fim de mitigar o risco levantado para a área orçamentária do Órgão e a negativa da ocorrência da materialização deste risco.

Após as inclusões iniciais, seguindo o fluxo do processo da gestão de riscos, a matriz possui os campos onde são inseridas as informações a respeito do monitoramento do risco, o que ocorre a cada ciclo quadrimestral.

Portanto, ao realizar o levantamento e análise deste material, o objetivo específico de estudar a implantação da gestão de riscos na instituição mostra-se atendido.

Como resultado do levantamento das informações acerca da execução orçamentária do órgão estadual, após consultas nos sistemas eletrônicos, segue apresentada abaixo a demonstração dos orçamentos aprovados, dos valores empenhados, liquidados e pagos nos anos 20218, 2019, 2020.

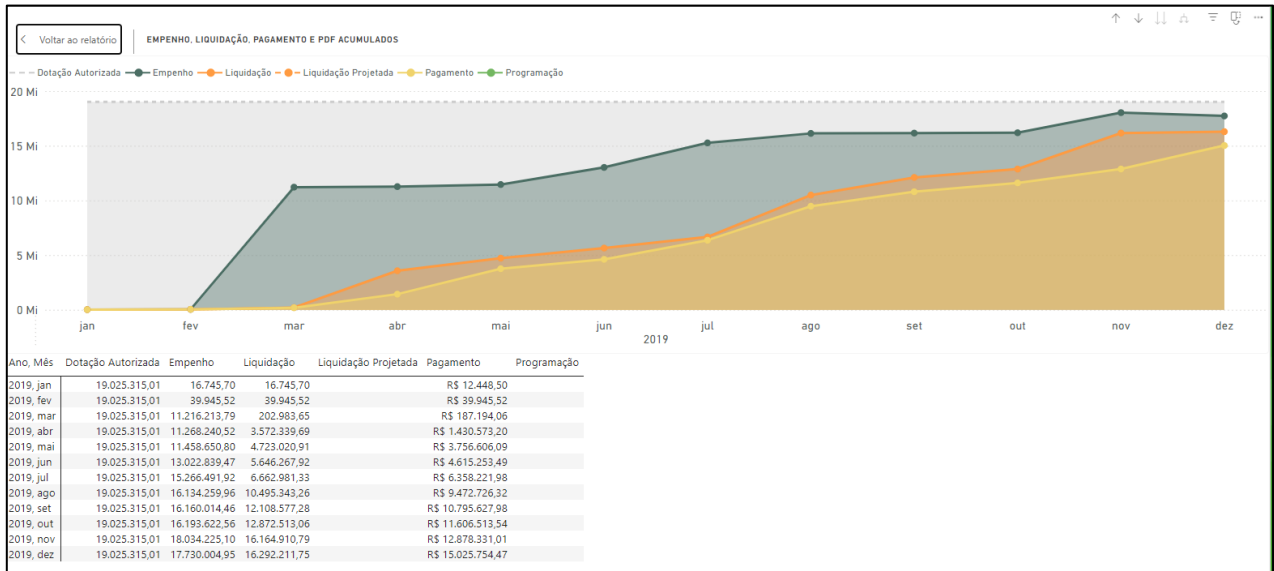
Figura 4 – Execução orçamentária e financeira - 2018



Fonte: <https://painéis.sistemas.go.gov.br/Principal/InicioIntranet>

A partir do gráfico contido na figura 4 observa-se que durante os meses de janeiro a novembro houve uma variação muito pequena no valor empenhado; entre novembro e dezembro existe um grande salto nesse valor.

Figura 5 - Execução orçamentária e financeira - 2019

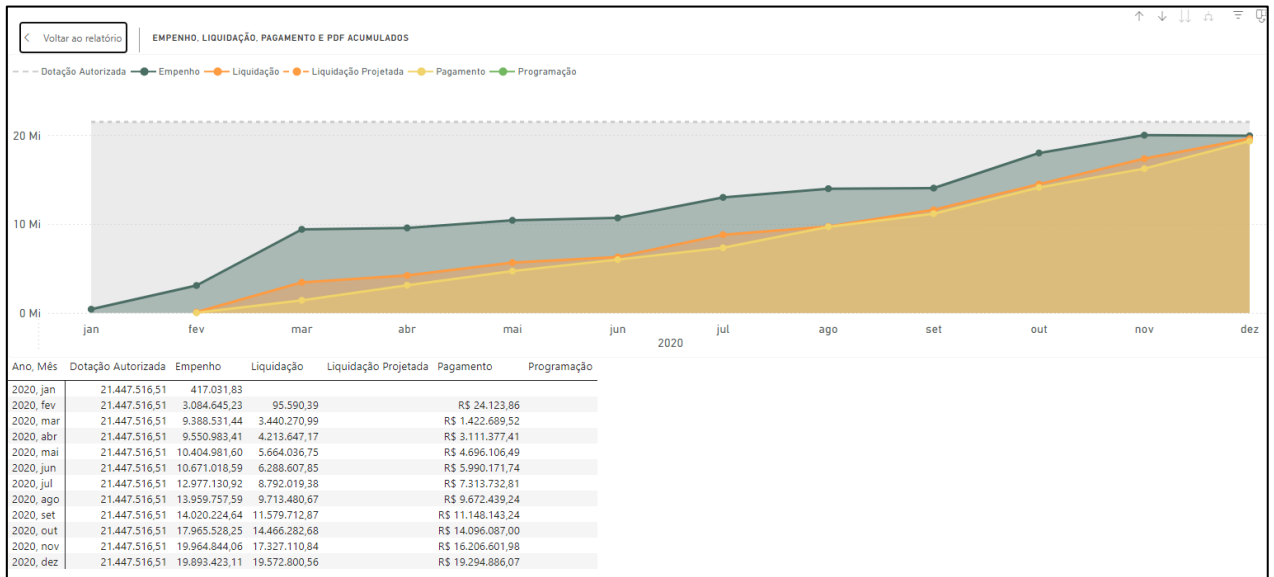


Fonte: <https://paineis.sistemas.go.gov.br/Principal/InicioIntranet>

Na figura 5 os valores empenhados já demonstram um grande salto no início do ano para, após, manterem a curva.

Abaixo segue a figura 6 com a demonstração da execução orçamentária no ano de 2020.

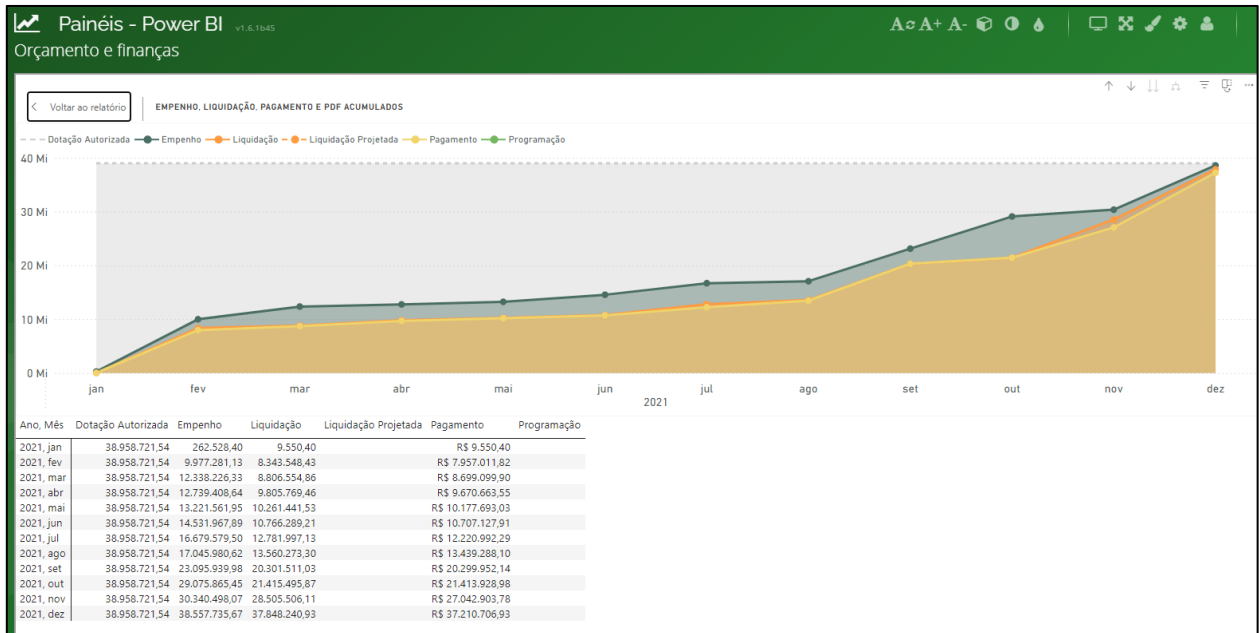
Figura 6 - Execução orçamentária e financeira – 2020



Fonte: <https://paineis.sistemas.go.gov.br/Principal/InicioIntranet>

Abaixo, a figura 7 apresenta o fluxo de valores empenhado, liquidados e pagos no ano de 2021.

Figura 7 – Execução orçamentária e financeira - 2021



Fonte: <https://painéis.sistemas.gov.br/Principal/InicioIntranet>

As informações acima se referem aos dados orçamentários e financeiros da instituição em tela em dois períodos distintos: antes e pós a implantação da gestão de riscos na área de gestão orçamentária do órgão, e desta forma este trabalho atinge o segundo objetivo específico ora proposto.

Para fins de informação, salienta-se que não consta nos valores empenhados aqueles relativos ao pagamento da folha de pessoal.

A partir da análise dos valores apresentados, no ano 2018, período anterior à implantação da gestão de riscos, houve um grande saldo nos valores empenhados no mês de dezembro, último mês do ano, o que não se repetiu nos anos posteriores.

Em nenhum ano houve empenho de valores acima do orçamento autorizado e 2021 é o ano onde existe o maior equilíbrio entre os valores empenhados, liquidados e pagos.

Os dados referentes ao impacto da implantação da gestão de riscos quanto ao orçamento disponível para execução das ações finalísticas sob a responsabilidade do Órgão estão demonstrados na tabela 2.

Tabela 2 – Valores e metas das ações

Ação finalística	Valor investido (R\$)				Meta física prevista				Meta Física realizada			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Concessão de bolsas de pesquisa	11.603.395,00	10.097.696,00	4.843.249,37	8.446.259,01	900	900	460	271	728	824	378	395
Fomento à Pesquisa	3.651.860,48	1.851.600,05			460	500			63	55		
Fomento à Ciência e à Tecnologia	3.797.430,04	1.504.311,61			650	650			485	189		
Fomento à inovação Tecnológica	24.204.340,75	3.866.700,00			50	60			572	125		
Inovação e Popularização da Ciência*			13.901.441,98	27.781.503,12								
Total	43.257.026,27	17.320.307,66	18.744.691,35	36.227.762,13								

* Substitui as ações de fomento no novo PPA

Fonte dos dados: Sistema SIPLAM

Conforme apresentado, houve variações pontuais nas metas físicas previstas e realizadas, bem como os valores investidos nas ações finalísticas entre os anos 2018 e 2019.

Houve uma redução significativa no ano de 2019 no valor investido nas ações (-60%), o que refletiu na quantidade das metas físicas realizadas.

Nos anos 2020 e 2021 uma nova ação substitui as anteriores, visto a edição de um novo ciclo do Plano Plurianual.

Ainda é possível verificar que o valor investido nas ações em 2020 é superior em 8,22% do ano anterior e em 2021 o acréscimo é bem acentuado: aumento de 93,27%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando toda a exposição realizada, este trabalho atende ao objetivo ora estabelecido, avaliando se a gestão de riscos pode impactar a gestão orçamentária de um órgão da gestão estadual.

Na entidade componente do poder executivo estadual onde fora aplicada a presente pesquisa a gestão de riscos foi implantada em setembro de 2019 e, em novembro do mesmo ano foi iniciada a implantação na área orçamentária.

Apesar das informações orçamentárias e financeiras levantadas em período posterior à implantação da ferramenta matriz de riscos não apresentarem diferenças significativas em relação aos valores levantados em período imediatamente anterior, o fluxo de desembolso orçamentário no que se refere ao empenho se mostrou bem mais contínuo, podendo inferir a existência de uma certa programação na execução.

Em 2018 houve um grande salto dos valores empenhados, apenas no último mês do ano, o que não ocorreu nos demais.

Em relação à execução das ações finalísticas sob a responsabilidade da entidade, conforme apresentado na tabela 5, não foi possível perceber diferenças significativas nos valores apresentados após a implantação da gestão de riscos.

Alguns riscos são inerentemente mais difíceis de gerenciar e podem não ser facilmente mitigados com as práticas de gestão de riscos existentes.

A implantação da gestão de riscos na área orçamentária pode, de fato, demorar a demonstrar resultados significativos por vários motivos, sendo que os principais deles se relacionam com o tempo do ciclo orçamentário que se dá anualmente, por conta da elaboração da Lei Orçamentária Anual e, de forma mais completa, quadrienalmente, ocorrendo conforme o ciclo do Plano Plurianual. Portanto, pode levar alguns ciclos completos para que os efeitos da gestão de riscos se tornem evidentes.

Quanto ao impacto nos resultados das ações executadas pela entidade, o tempo de percepção desses resultados pode também levar um tempo mais significativo para se apresentarem, visto o ciclo do PPA, onde estão contidas todas as ações finalísticas executadas pelo Estado. Além disso, o cumprimento das metas estabelecidas é um processo naturalmente posterior ao estabelecimento do orçamento anual, o qual também necessita de tempo para percepção dos resultados.

Ainda assim, atentando-se para a informação de que não houve materialização do risco no período avaliado, infere-se que as ações de controle se mostram efetivas.

Finalizando, a gestão de riscos é um processo contínuo, que depende do comprometimento de toda o corpo da organização e envolve a identificação, avaliação, e mitigação de riscos. Esse processo pode levar tempo para ser plenamente implementado e integrado na cultura organizacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adote uma cultura de dados na prática com uma única ferramenta: O Microsoft Power BI. (2022). <https://niteolearning.com/blog/cultura-de-dados-com-power-bi/>

DESTRO, Mayara Coutinho. *Análise da estruturação da gestão de risco institucional: o caso Embrapa.* 2014. 121 f., il. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – *Orçamento Público – Conceitos Básicos – Módulo 1*, Brasília 2014
(<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>). Acesso em: 15 abril 2024.

FRAPORTI, S., & Santos, J. B. dos. (2018). *Gerenciamento de Riscos.*

Gestão de Riscos – Diretrizes ABNT NBR ISO 31000:2018

GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775149/>. Acesso em: 28 mai. 2024.

Lei de Responsabilidade Fiscal, 101 (2000).

LIMA, Diana Vaz de. *Orçamento, Contabilidade e Gestão No Setor Público.* Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559773145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773145/>. Acesso em: 24 abril 2024.

LOCHAGIN, G. L. (2016). *A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo.* <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788580392074/pageid/69>

Manual de Gestão de Riscos do TCU 2ª edição Brasília, 2020 Um Passo para a Eficiência

NASCIMENTO, E. B. (2018, junho 29). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e a construção da política econômica nacional da União.*

OLIVEIRA, A. G. de, & Pisa, B. J. (2015). *IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.*

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público.* São Paulo: Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 9788597015997. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SILVA JUNIOR & Roberto & Cunha & Lima & Araújo & Maduro & Oliveria Juynior – *Gestão*

de Riscos no Setor Público - Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, SP, v. 14, n.6, 2023, p. 9232-9245.

APÊNDICE A – ENTREVISTA APLICADA A SERVIDOR DA ÁREA ORÇAMENTÁRIA

Universidade de Brasília - UnB

Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos

Questionário para fins de pesquisa para conclusão de curso

1 – Quando se deu o início da implantação da gestão de riscos no órgão?

2 – Quando foi implantada a gestão de riscos na unidade que tem como competência a gestão orçamentária do Órgão? Qual o nome da Unidade Administrativa?

3 – No que diz respeito aos riscos orçamentárias, cite as informações abaixo:

Nome do Risco	Causas	Consequências	Nível do Risco	Ações de controle