

## **CASO DE ENSINO: GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E CONFORMIDADE NA GESTÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS**

Rodrigo Tavares de Souza Barreto - UFPB

James Batista Vieira - UFPB

### **Resumo**

Este caso de ensino analisa uma situação típica de organização pública brasileira em estágio inicial de maturidade em relação à governança, gestão de riscos e conformidade (GRC). O processo decisório decorre de solicitação de análise jurídica de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro a ajuste recém-firmado pela Administração, em função da incidência de adicional de periculosidade não incluído originalmente na proposta vencedora do certame licitatório. Trata-se de contrato administrativo de elevado risco derivado da alta probabilidade de rescisão por inexecução financeira, o que impactaria sobremaneira os resultados da organização. O caso é originalmente projetado para uso na disciplina de gestão de licitação e contratos públicos dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública e/ou Gestão Pública e descreve situação gerencial para justificar a adoção das práticas de governança, gestão de riscos e conformidade na gestão dos contratos públicos, enfatizando os papéis das três linhas de defesa, conforme previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

**Palavras-chave:** Governança. Gestão de riscos. Conformidade. Contratos públicos. Licitações.

### **Abstract**

This teaching case examines a typical situation of an early-stage Brazilian public organization concerning governance, risk management, and compliance (GRC). The decision-making process arises from a request for legal analysis regarding the granting of economic-financial rebalancing for a recently established adjustment by the Administration, due to the inclusion of a hazard allowance not originally part of the winning bid proposal in the bidding process. The case involves an administrative contract with high risk stemming from the significant likelihood of termination due to financial infeasibility, which would greatly impact the organization's outcomes. Originally designed for use in the public procurement and contracts management course within undergraduate and postgraduate programs in Public Administration and/or Public Management, the case outlines a managerial situation to justify the adoption of governance, risk management, and compliance practices in the management of public contracts, emphasizing the roles of the three lines of defense as outlined in the New Public Procurement and Contracts Law (Law No. 14,133/2021).

**Keywords:** Governance. Risk management. Compliance. Public Contract. Public Procurement.

## **1 INTRODUÇÃO**

Em 24 de janeiro de 2023, recém-chegado de um período de afastamento para qualificação, Pedro Augusto, chefe da consultoria jurídica de uma autarquia federal de ensino, recebeu um processo administrativo solicitando parecer sobre a possibilidade de concessão

de reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo firmado há apenas dois meses. Na exposição de motivos, o requerente, João da Silva, proprietário da empresa prestadora do serviço, fundamenta o pedido em razão da incidência de adicional de periculosidade sobre o posto de eletricista, não incluído originalmente no orçamento estimado, vinculado ao instrumento convocatório aprovado, e, por conseguinte, à proposta declarada vencedora do certame licitatório. De acordo com o requerente, a majoração dos encargos deste empregado, em 30%, a título de adicional de periculosidade, logo após o início da execução contratual, ocasionou uma redução drástica em sua margem de lucro, tornando o preço ajustado e, por conseguinte, o contrato, inexequível.

Pedro Augusto dá início a formulação do seu parecer consultivo fundamentado para decidir sobre o pedido e instruir o processo administrativo. Entretanto, na condição de chefe da assessoria jurídica, Pedro Augusto precisa enfrentar outro desafio, de natureza estritamente gerencial: quais devem ser as medidas adotadas pela autarquia federal para prevenir este tipo de evento na gestão dos contratos administrativos?

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Em 2017, Pedro Augusto, servidor público dedicado, decidiu compreender melhor o funcionamento da Administração Pública e pediu uma licença para realizar um curso de doutorado em Gestão Pública no Reino Unido. A partir desta experiência, Pedro Augusto, formado nas tradicionais escolas jurídicas do Brasil e de Portugal, dentro paradigma burocrático-formal-processualista, tomou consciência de um novo modelo de governança pública, orientado para o desempenho e a conformidade, em que novas práticas de governança, gestão de riscos e conformidade devem balizar uma Gestão Pública orientada para o alcance de resultados e a geração de valor público.

Em 2022, ao retornar do período de licença, Pedro Augusto percebe as mudanças radicais ocorridas com as recentes alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), a edição do Decreto de Governança Pública (Decreto Federal nº 9.203/2017) e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e percebe rapidamente a relevância de sua atuação no contexto da gestão da autarquia. Desta forma, ciente das recentes reformas legais, orientadas pelo paradigma da nova governança pública, Pedro Augusto busca, sempre que possível, aconselhar os gestores a aperfeiçoar as práticas gerenciais da autarquia, considerando seu potencial impacto para a melhoria no desempenho dos serviços públicos prestados.

## 2.1 O CONTEXTO ORGANIZACIONAL DA AUTARQUIA FEDERAL DE ENSINO

Sob esta nova perspectiva, Pedro Augusto dirigiu sua análise ao contexto organizacional e percebeu que, a despeito de alguns estudos preliminares, a gestão da autarquia federal não havia avançado muito nos últimos 4 anos. O índice integrado de governança e gestão (iGG) da autarquia, calculado pelo Tribunal de Contas da União, aponta que a organização se encontra num estágio inicial de maturidade em relação à governança pública. O órgão ainda não dispunha de uma efetiva Política de Governança. Pedro Augusto recorda que, historicamente, o Plano de Desenvolvimento Institucional da autarquia é politicamente manipulado, tem baixa qualidade técnica, os indicadores estão sobrepostos e com metas pouco realistas, o monitoramento é precário, seus relatórios não são amplamente divulgados e não existe uma avaliação orientada para o aprendizado e o aperfeiçoamento da gestão do órgão.

Há dois anos, visando atender as exigências legais do Decreto da Governança Pública (Decreto Federal nº 9.203/2017), Cécil Lima, a atual reitora, constituiu o Comitê de Governança da autarquia, que aprovou a criação de uma Comissão de Conformidade e uma Política de Gestão de Riscos. Entretanto, só ocorreram três reuniões deste Comitê, a Comissão de Conformidade não detém autonomia, administrativa e financeira, e a política de gestão de riscos e de conformidade nunca foi posta em prática pela Pró-Reitoria de Administração - que ainda prioriza as ações de conscientização sobre o tema entre os servidores. Além disso, na prática: i) o conselho superior da autarquia, formada pelos diretores de centro, vive uma eterna disputa política por recursos; ii) a alocação dos recursos (financeiros e de pessoal) utiliza critérios estritamente políticos que são pouco transparentes; iii) existe Ouvidoria, Auditoria Interna e Comitê de Ética, mas uma forte cultura corporativista faz com que nenhum processo administrativo prospere (a autarquia tem estatísticas de abertura e processamento de denúncias abaixo da média nacional); iv) existe uma avaliação formal de desempenho que levou a um único desligamento nos últimos 10 anos; v) as lideranças (chefes, diretores e reitores) são eleitos pela comunidade acadêmica, mas o processo é marcado por trocas de favores típicos de um modelo patrimonialista de gestão; e, vi) a Fundação de Apoio, vinculada a autarquia, foi impedida de funcionar há 3 anos, por decisão judicial, em processo derivado de inúmeras denúncias de corrupção e malversação dos recursos públicos destinados à pesquisa científica. Por outro lado, i) os recursos do financiamento governamental têm sido reduzidos drasticamente, precarizando a infraestrutura e inviabilizando algumas ações críticas de ensino, pesquisa e extensão; ii) a representação estudantil se queixa da baixa transparência e participação nas decisões da autarquia; iii) a sociedade civil não dispõe de nenhum poder de decisão nos rumos da autarquia federal de

ensino; iv) a evasão escolar é crescente e há uma grande preocupação entre os professores - que atribuem, como possíveis causas deste problema, o calendário acadêmico irregular, as condições precárias da infraestrutura e a redução dos recursos para investimento em inovação, pesquisa e extensão.

A consultoria jurídica do órgão, apesar de atuar com absoluta autonomia técnica, não está isenta de desafios. Os pareceres jurídicos, geralmente de natureza consultiva, seguem à risca as orientações normativas da Advocacia-Geral da União, mesmo em face de uma judicialização crescente dos processos administrativos e de reiteradas queixas dos gestores de que os pareceres não trazem consigo nenhuma contribuição substantiva ao processo decisório. Pedro Augusto registrou que muitos gestores consideram que: 1) os pareceres jurídicos são excessivamente formais; 2) reduzem indevidamente a discricionariedade; e, 3) não trazem consigo nenhuma consideração sobre os riscos jurídicos das alternativas de decisão.

Foi atribuída à Pró-reitoria de Administração, além do planejamento e da execução das contratações, implementar a política de GRC da autarquia. Sua gerência de contratações é o órgão específico responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro das licitações e contratos administrativos. Esta gerência, formada por 20 servidores públicos de carreira, tem mais de 50% da equipe com mais de 10 anos de experiência neste setor. Nos últimos 2 anos, em razão das constantes mudanças da legislação, a unidade investiu R\$50 mil reais em cursos de capacitação para a equipe, com advogados renomados e empresas de capacitação *in-company*.

No entanto, uma análise dos processos licitatórios evidencia que: 1) os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) raramente são realizados (há ETP em menos de 5% dos processos); 2) os Planos de Contratação Anual (PCA) sofrem ajustes em mais de 30% dos itens planejados; 3) não existe um Plano de Logística Sustentável (PLS); e, 4) mais de 30% das aquisições, no ano anterior, ocorreram por compra direta ou inexigibilidade de licitação (sob alegação, em muitos casos, de urgência na contratação). Pedro Augusto sabe que Manuel Almeida, Pró-reitor de Administração, foi apoiador da campanha e é amigo pessoal da reitora há mais de 15 anos. Mariana Costa, a atual gerente de contratações, tem 8 anos de serviço público e é conhecida por entregar resultados. Sob a sua responsabilidade também está a execução do projeto de recuperação da infraestrutura dos 3 *campi* da autarquia federal. No entanto, é de amplo conhecimento na autarquia que: 1) os gestores não gostam de atuar no setor de licitações e contratos em razão dos rígidos controles formais e burocráticos dos órgão de controle interno e externo; 2) há grande temor das sanções administrativas, civis e penais decorrentes de qualquer erro ou prática culposa; e, 3) indignação pelos baixos salários

dos agentes de contratação, em comparação com as responsabilidades e os riscos assumidos (especialmente quando comparados com os salários dos procuradores e auditores).

## 2.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Ao consultar os autos do processo administrativo, Pedro Augusto observou que o processo licitatório teve início 3 meses antes do encerramento do último contrato administrativo que permitia à Pró-reitoria de Administração executar a prestação de serviços terceirizados de apoio administrativo e manutenção predial em regime de mão de obra exclusiva. O documento de formalização da demanda e a instrução processual inicial observavam integralmente a legislação vigente. Nos autos do processo constava toda a documentação exigida. Entretanto, não foi formulada a matriz de alocação de riscos do contrato, pois conforme o §3º, do art. 22, da Lei nº 14.133/2021, este artefato não é obrigatório. O processo licitatório foi levado à cabo ao longo de 6 meses, deixando a autarquia sem contrato vigente para a execução dos serviços de apoio administrativo e manutenção predial por 3 meses. Por isso, assim que o contrato administrativo foi assinado, a Pró-reitoria de Administração se apressou em iniciar os reparos da infraestrutura para o novo semestre letivo que se aproximava em 2023.

Entretanto, no segundo mês de execução contratual, os planos da Pró-reitoria de Administração foram ameaçados pelo pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviço. Neste contexto, durante uma consulta a Mariana Costa, Pedro Augusto percebe que, após 6 meses de tramitação do processo administrativo, que envolveu aproximadamente 300 horas de trabalho dos servidores e atrasou o projeto de renovação da infraestrutura dos *campi* por 3 meses, a gerente de contratações temia perder não só todo esse investimento (passado), mas também não conseguir atender aos usuários do serviço público (futuro). A hipótese de inexecução contratual ameaçava comprometer a reputação de gestora eficiente construída por Mariana Costa, além de minar as pretensões políticas de Manuel Almeida (que pretende suceder Cécil Almeida na próxima eleição para reitoria). Por isso, resolver rapidamente esta questão, eventualmente concedendo o reajuste contratual, foi considerada uma prioridade pelos gestores responsáveis da Pró-reitoria de Administração.

## 2.3 A ANÁLISE DO PROCESSO LICITATÓRIO

Tendo colocado o processo administrativo em diligência, Pedro Augusto passou a se debruçar sobre os detalhes do processo licitatório. Como o requerimento do prestador de

serviço menciona a “incidência de adicional de periculosidade sobre o posto de eletricitista, não incluído originalmente no orçamento estimado”, é evidente que a causa do pedido não está relacionada a mudança de alguma variável econômica ou financeira relevante da fase de execução contratual, tipicamente associada a este tipo de pedido; mas, à fase anterior, de planejamento do processo licitatório.

#### 2.3.1. 1ª ALTERNATIVA: INDEFERIR O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Ao estudar a legislação pertinente, Pedro Augusto verificou que, de fato, o referido adicional deveria, a princípio, estar incluído na composição de custo da proposta da empresa vencedora por força da Portaria que aprova a Norma Regulamentadora de atividades e operações perigosas com energia elétrica - ratificada pela Convenção Coletiva de Trabalho vigente à época. Neste caso, o adicional de periculosidade configura a parcela expressiva de 30% na composição remuneratória.

Ciente desta informação, Pedro Augusto consultou os autos e foi possível verificar que a gestora responsável havia solicitado orçamento às empresas do ramo, quando da cotação de preços na fase de planejamento da contratação, que incluíam o percentual referente ao adicional de periculosidade. Verificou-se, ainda, em todas as demais propostas de preço apresentadas, a presença do adicional como item componente dos encargos a serem suportados pela futura contratada. Além disso, foi possível constatar que esta dedução do percentual de periculosidade pela proposta vencedora acarretou uma diminuição significativa do valor a ser contratado, fato determinante para que a requerente tenha sido declarada vencedora na modalidade de pregão eletrônico, adotado o critério de menor preço.

Sob essa perspectiva, não haveria que se proceder ao reequilíbrio contratual em favor da contratada, porquanto não se trata de situação imprevisível, vez que havia previsão normativa no momento da formulação da proposta. Segundo a legislação aplicável às alterações contratuais, é requisito essencial para que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato a imprevisibilidade dos fatos que acarretam o desequilíbrio contratual ou, na hipótese de previsibilidade de sua ocorrência, que provoquem consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado. Em suma, caberia à contratada arcar com o ônus decorrente do seu equívoco no dimensionamento da proposta orçamentária, caracterizado pela ausência da inclusão do valor referente ao adicional de periculosidade.

#### 2.3.2. 2ª ALTERNATIVA: DEFERIR O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Entretanto, ao seguir a leitura dos autos do processo administrativo, Pedro Augusto observou que a gerência de contratos havia veiculado planilhas de orçamento estimativo, que fundamentaram a proposta comercial considerada vencedora, das quais não constava a previsão do adicional de periculosidade, não obstante sinalizado nas cotações de preço junto ao mercado.

Vejamos o despacho presente nos autos:

“o momento do lançamento do edital do Pregão XX-XXXX, itens 3.6 e 10.1.5 do Termo de Referência, fica vinculada a Convenção coletiva XXXXXXX/2022, que é relativa à contratação dos postos de trabalho objeto do certame, a qual tem prevista a possibilidade de adicional de periculosidade ou insalubridade, contudo esse a acréscimo, seria aplicado após respectivo laudo, que comprovasse as condições perigosas ou insalubre de trabalho do referido posto licitado (no caso periculosidade do posto de eletricista), conforme segue:

(...)

Portanto, não houve inicialmente preenchimento de planilha de custo por parte da contratada, os custos relativos ao adicional de periculosidade, pois estes seriam verificados mediante respectivos laudos, que após emitidos por profissional competente, ensejariam aos pagamentos dos respectivos adicionais. Embora o posto de eletricista já se presume configurar o respectivo adicional, por cautela, o laudo seria documento ratificador, que também cumpre o requisito da convenção coletiva vigente da categoria.”.

Nos autos do processo licitatório, a gerência de contratos não apresenta a matriz de alocação de riscos, nem qualquer plano de gestão dos riscos. Na prática, a área técnica da autarquia identificava, mas assumia o risco inerente à supressão do adicional de periculosidade no orçamento estimativo veiculado à fase externa do processo licitatório, sob o argumento de que o referido acréscimo seria aplicado ao contrato após eventual ratificação da periculosidade do posto por meio do laudo de um profissional habilitado.

À época, conforme prevê a legislação, o processo foi encaminhado para análise prévia da Consultoria Jurídica da autarquia, a fim de que fosse realizado o controle *ex ante* de legalidade que atribui papel de segunda linha de defesa às Consultorias Jurídicas. Ao consultar o parecer jurídico, Pedro Augusto constatou que seus colegas haviam aprovado, sem ressalvas, o edital do processo licitatório, quando da análise prévia de legalidade, ratificando, naquela ocasião, os argumentos da área técnica e o tratamento dado ao risco orçamentário pelos gestores.

Nestes termos, o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, em favor da contratada, fazia pleno sentido porque a Administração Pública havia formalmente identificado e assumido o risco inerente à supressão do adicional de periculosidade no orçamento estimativo veiculado

à fase externa do certame. Naturalmente, a prestadora de serviço, atenta a este detalhe do edital, apresentou uma proposta condizente com a alocação do respectivo risco orçamentário e, por isso, logrou êxito no certame licitatório. Agora, uma vez materializado o risco, cabia-lhe exigir da Administração Pública os valores devidos, por meio de um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro proporcional ao adicional de periculosidade, na monta de 30%.

Por esta razão, diante da condicionante de ratificação técnica para concessão do adicional de periculosidade e a ameaça de rescisão contratual, com significativo impacto negativo sobre as atividades da autarquia, o parecer técnico da Pró-reitoria de Administração, juntado aos autos, foi favorável ao pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme pleiteado pelo prestador de serviços.

#### 2.4 AS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

Ciente das graves consequências da inexecução contratual, Pedro Augusto decide colocar em prática seus novos conhecimentos em Gestão Pública, apoiado pela recente mudança da legislação, e toma três providências: i) formula um parecer favorável ao reequilíbrio econômico-financeiro, na proporção exata do adicional de periculosidade que implica à contratada o suporte ao ônus de majoração em 30% (trinta por cento) do valor consignado em proposta recém-contratada; ii) recomenda em seu parecer a instauração de sindicância para apuração de eventual responsabilidade dos gestores que formularam o Edital, sem uma matriz de alocação de riscos; iii) reúne sua equipe jurídica e determina a adoção imediata de um procedimento de análise formal dos riscos jurídicos de todos os contratos públicos submetidos ao controle prévio de legalidade da Consultoria Jurídica para apoiar os gestores em suas responsabilidades no processo de gerenciamento dos riscos contratuais.

No caso concreto, Pedro Augusto opinou pelo deferimento do pedido de aditivo, assumindo assim integralmente os prejuízos financeiros decorrentes da majoração do valor do contrato em 30%, mas registrou nos autos do processo administrativo que o indeferimento do pedido traria prejuízos ainda maiores para a Administração Pública - tanto para a autarquia (custos financeiros elevados para refazer o certame e eventualmente arcar com as despesas e indenizações judiciais decorrentes de uma rescisão litigiosa), quanto para os usuários (indisponibilidade da infraestrutura), decorrentes de uma eventual inexecução contratual). No entanto, ciente de que situações semelhantes, que causam prejuízo à Administração Pública, tendem a se repetir, Pedro Augusto se questiona sobre: quais devem ser as medidas adotadas pela autarquia federal para prevenir este tipo de evento na gestão dos contratos administrativos?

## NOTAS DE ENSINO

### 1. OBJETIVOS EDUCACIONAIS

O caso foi desenvolvido para ser aplicado na disciplina de gestão de licitações e contratos públicos dos cursos de graduação ou pós-graduação em Administração Pública, sendo indicado para a aula sobre os mecanismos de governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021. O caso é oportuno porque proporciona uma análise sobre os principais mecanismos de GRC utilizados na gestão dos contratos públicos, uma questão recente e de importância crescente na Administração Pública a partir da aprovação da nova lei de licitações e contratos administrativos, em 2021. Ao final da discussão do caso, os estudantes devem ser capazes de identificar os principais mecanismos de GRC utilizados na gestão dos contratos públicos e de sua contribuição para a geração e preservação de valor nas organizações públicas. A discussão do presente caso de ensino concerne aos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão Pública e Administração Pública na medida em que alude a aspectos gerenciais e jurídicos típicos da gestão de contratos públicos. Especificamente, é indicado para a aula sobre os mecanismos de governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021, ao apresentar as ferramentas de governança aplicada a gestão de licitações e contratos administrativos.

### 2. PLANO DE ENSINO

A estratégia de ensino-aprendizagem objetiva aprofundar o conhecimento acerca da estrutura de governança das contratações públicas com ênfase na fase interna de planejamento da licitação, explorada no relato do processo decisório dos agentes administrativos que nela atuam, e evidenciar o papel da assessoria jurídica enquanto segunda linha de defesa na gestão de riscos aplicada às contratações públicas.

Orientamos, por oportuno, enquanto preparação dos alunos para realização do caso de ensino, que sejam previamente abordados durante a oferta da disciplina os seguintes tópicos de discussão introdutórios relacionados ao tema:

- a) conceitos, valores e facilitadores da governança pública para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (OECD, 2020);
- b) conceitos, princípios e definições do processo administrativo licitatório (Torres, 2022);

c) alteração dos contratos e dos preços para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste (Moreira, 2019), e;

d) governança das contratações públicas e as ferramentas de gestão de riscos e conformidade aplicadas à etapa de planejamento da licitação (fase interna) (UK, 2021).

Sugerimos, ainda, que os alunos sejam divididos em grupos de até 4 (quatro) estudantes para a discussão do caso (*kick off*), nos quais deverão analisar as causas e efeitos da situação atual e deliberar, por consenso, sobre qual seria a melhor alternativa gerencial para o encaminhamento da questão dentre as duas alternativas apresentadas. Recomendase, para tanto, a reserva de pelo menos 100 minutos (1h40min) para a sessão, dos quais 30 minutos deverão ser dedicados à leitura, contextualização e elucidação do contexto. Após, os grupos deverão, em até 30 minutos, construir a deliberação entre as alternativas propostas. Os próximos 30 minutos serão dedicados à análise das questões do caso em plenário. O tempo restante, 10 minutos finais, serão destinados à avaliação da estratégia de ensino e ao encerramento da discussão.

### 3. QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

Em atenção ao momento dedicado à discussão em sessão plenária, propomos um conjunto de questões sobre as quais os alunos deverão ser capazes de responder com base na análise teórica apresentada durante a oferta da disciplina:

1. De que forma o contexto organizacional interfere na tomada de decisão do agente público?
2. Qual o fundamento legal para adoção das práticas de GRC nos processos de contratação pública?
3. Como a gestão de riscos pode contribuir para prevenir esse tipo de evento?
4. Qual o papel da assessoria jurídica na gestão dos riscos contratuais?

### 4. ANÁLISE DO CASO COM BREVE REVISÃO DE LITERATURA

A análise do caso destrincha o processo decisório que ocorre nos autos de um procedimento licitatório e posterior gestão contratual em um contexto de governança, gestão de riscos e conformidade (GRC) típico de uma organização pública brasileira. Partindo de uma provocação à consultoria jurídica para que se manifeste sobre a legalidade de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro a contrato recém-firmado, o caso desperta a discussão acerca da atuação tanto da área gerencial do órgão quanto do papel da assessoria jurídica

na gestão dos riscos contratuais. A avaliação do contexto e a análise das alternativas para resolução do imbróglio gerencial são o foco da estratégia de ensino proposta e evidenciam, a partir da situação fática descrita, o estágio inicial de maturidade em relação à governança pública da organização.

Questão 1: De que forma o contexto organizacional interfere na tomada de decisão do agente público?

É difícil estabelecer um referencial único de governança pública, aplicável a todas as organizações. Entretanto, existem princípios que devem ser compartilhados por todas essas organizações (CEPA, 2019; IFAC, 2001, p. 1-2). Estes princípios podem ser resumidos em transparência, integridade e responsividade (*accountability*).

**Tabela 1**

*Princípios da boa governança pública*

<p>Transparência (<i>Openness</i>)</p>	<p>A transparência é necessária para assegurar que as partes interessadas tenham confiança no processo decisório, nas ações das agências públicas e nos agentes dentro delas. Ser transparente, por meio de consulta às partes interessadas e de comunicação completa e acurada sobre a informação permite a ação tempestiva e efetiva e promove o seu necessário escrutínio público.</p>
<p>Integridade (<i>Integrity</i>)</p>	<p>A integridade envolve uma negociação direta e confiável, baseada na honestidade e na objetividade, protegida por padrões elevados de probidade na aplicação dos recursos públicos e na gestão dos assuntos de interesse público. Depende da efetividade do referencial de controle e do profissionalismo dos agentes que integram essas entidades. Está refletida nos procedimentos decisórios e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.</p>
<p>Responsividade (<i>Accountability</i>)</p>	<p>A responsividade é o processo por meio do qual as agências públicas e os agentes dentro delas são chamados à responsabilidade por suas ações e decisões, incluindo a aplicação dos recursos públicos e todos os demais aspectos de desempenho, submetendo-se ao escrutínio público. Isto é alcançado quando todas as partes interessadas têm um claro entendimento de suas responsabilidades e dispõem de papéis bem definidos dentro de um determinado processo organizacional.</p>

Nota. Adaptado de IFAC (2001, p. 12).

A análise deste caso nos permite evidenciar a condição geral de baixa transparência (confiança social reduzida, reduzida participação na definição de estratégias, indisponibilidade das informações), integridade (troca de favores, prevalência de interesses pessoais, ausência de liderança comprometida com o resultado público) e responsividade (ausência de compromisso e responsabilização pela baixa produtividade, incapacidade técnica para formular adequadamente os produtos do planejamento da contratação) típicas das organizações do setor público brasileiro, avaliadas, em sua maioria, no estágio inicial de maturidade em relação à governança pública (TCU, 2021).

Este contexto se reflete na ausência, ou nas falhas de implementação, dos instrumentos de governança, gestão de riscos e conformidade das contratações públicas, tais como: a) política de governança meramente formal, manipulada politicamente, sem compromisso efetivo com a melhoria da gestão e o alcance de resultados para a sociedade (práticas clientelistas, troca de favores, adoção de critérios exclusivamente políticos de decisão); b) ausência de instrumentos adequados de planejamento, gestão e avaliação e a baixa capacidade técnica dos agentes de contratação (inexistência do Plano de Logística Sustentável - PLS, número reduzido de Estudos Técnicos Preliminares-ETP e grandes ajustes no Plano de Contratações Anual - PCA); c) perspectiva burocrático-formal-legalista dos controles internos (ausência de matriz de alocação de riscos e forte cultura corporativista que impede a efetiva atuação das instâncias de Ouvidoria, Auditoria Interna e Comitê de Ética).

No contexto organizacional descrito, a confiança da sociedade na instituição é baixa (há casos de corrupção, corte nos investimentos, ausência de representação da sociedade civil nas instâncias de deliberação, evasão escolar) e o baixo desempenho da autarquia federal de ensino é evidenciado pelo prejuízo relatado às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Questão 2: Qual o fundamento legal da adoção das práticas de GRC nos processos de contratação pública?

A adoção dos mecanismos de governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas têm fundamento constitucional e infralegal. O art. 37 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
[..]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Constituição Federal atribui ainda à União a competência para regulamentar as normas gerais de licitação e contratação.

Art. 22.

[..]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A referida norma regulamentadora é a Lei nº 14.133/21 que dispõe sobre as licitações e contratos administrativos. Esta lei geral, aplicável a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dispõe que é de responsabilidade da alta administração dos órgãos e entidades implementar os mecanismos de governança, gestão de riscos e conformidade (GRC) nas contratações públicas. O art. 11, da Lei nº 14.133/21, deixa claro que a implementação desses mecanismos não é uma opção, mas um dever da Administração Pública.

Art. 11.

[..]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021)

A Lei de Licitações e Contratos, aprovada em 2021, adota uma lógica de gestão por resultados que privilegia a fase de planejamento da contratação, enfatiza a importância da gestão por competências, reafirma o princípio da segregação de funções, enfatiza a adoção das práticas de gestão de riscos e de controles internos preventivos. Esta lógica está alinhada às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), dispostas no acórdão (TC nº

020.830/2014-9), que recomendou à Presidência da República a elaboração de um plano de longo prazo com o objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas que resultaram na edição do Decreto da Governança Pública (Decreto Federal nº 9.203/2017), aplicável aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017; TCU, 2014).

Os mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) contribuem para gerar valor nas agências públicas ao orientar as decisões, ações e controles para o alcance dos resultados e buscam assegurar que os agentes públicos deem efetivo cumprimento aos objetivos das organizações públicas, atingindo níveis superiores de desempenho na resolução dos problemas públicos e garantindo que se comportem em conformidade com os princípios éticos, gerenciais e legais estabelecidos (OCEG, 2015; Barreto & Vieira, 2019).

Questão 3: Como a gestão de riscos pode contribuir para prevenir esse tipo de evento?

A gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio do qual as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos (COSO, 2007). É uma ferramenta que contribui para melhorar o desempenho institucional por meio da identificação e tratamento dos eventos de risco, conferindo razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos, aos padrões de desempenho e às normas legais (TCU, 2018a, 2018b).

No Brasil, o gerenciamento de riscos no âmbito da gestão dos contratos administrativos foi trazido ao plexo legal das contratações públicas com o advento da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, editada pela então Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MPDG), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 25. O gerenciamento de riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art.19 (MP, 2017).

O gerenciamento de riscos aplicado à gestão dos contratos administrativos federais orienta-se a partir do Modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - GIRC do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e é um exemplo de como as práticas de gestão de riscos estão sendo implementadas nas agências públicas brasileiras (MPDG, 2017). O modelo GIRC define claramente as responsabilidades das diversas unidades que integram as três linhas de defesa das organizações públicas.

De acordo com esse modelo, a primeira linha de defesa é onde ocorre a operacionalização das políticas e procedimentos internos que oferecem garantia razoável de que as atividades estão de acordo com as metas e os objetivos das contratações. Por sua vez, a segunda linha de defesa é onde ocorre a direção, o monitoramento e a supervisão dos processos de gestão dos contratos públicos. As gerências administrativas, as consultorias jurídicas e as unidades de monitoramento atuam na segunda linha de defesa. Por fim, a terceira linha de defesa é atribuída aos órgãos de auditoria interna e controle externo, responsável pela avaliação que garante o cumprimento integral dos padrões de governança, riscos e conformidade estabelecidos pela agência pública. A terceira linha é responsável ainda por informar os resultados para a alta direção que decidirá sobre eventuais ajustes (MPDG, 2017).

Desta forma, para prevenir os efeitos negativos do risco exposto no caso concreto, cabe aos gestores da primeira linha de defesa, estabelecer uma matriz de alocação de riscos, na forma do § 4º, do art. 103, da Lei nº 14.133/21. *In verbis*:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

[...]

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes (BRASIL, 2021).

Segundo o *Institute of Internal Auditors* - IAA, a organização internacional que desenvolveu o modelo das três linhas de defesa assimilado pela Administração Pública, a primeira linha inclui tanto atividades de “*front of house*”, quanto de “*back office*”, a segunda linha pode ser atribuído a especialistas que podem fornecer conhecimentos complementares, tais como a análise prévia dos atos administrativos por órgãos de assessoramento jurídico (IIA, 2020). Nesse sentido, de acordo com a Lei nº 14.133/21, que fundamenta a contratação, deverão ser juntados ao processo administrativo os pareceres jurídicos emitidos sobre a licitação (art. 53), existindo previsão expressa no sentido de que as minutas de diversos instrumentos negociais devem ser previamente examinadas pela assessoria jurídica.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação (BRASIL, 2021).

No momento de decisão, o prejuízo à demanda institucional derivado da inexecução contratual é iminente, mas poderia ter sido evitado, caso houvesse um gerenciamento adequado do risco, na fase interna, de planejamento, da contratação (MPDG, 2017; CGU, 2018). A primeira linha de defesa, desempenhada pela comissão de licitação, responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Edital e da minuta de contrato, falhou ao não incorporar nestes instrumentos a matriz de alocação de riscos.

**Tabela 2**

*Exemplo de matriz de alocação de riscos (alocação para a empresa)*

Riscos	Alocação	
	Administração	Empresa
Riscos trabalhistas (adicional de periculosidade)		X
...		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na hipótese de haver alocado o risco trabalhista para a empresa contratada (quadro 2), dispondo a informação no Edital e no contrato, a Administração teria adequadamente informado as licitantes sobre a sua responsabilidade contratual, cabendo-lhes incorporar os eventuais custos trabalhistas na proposta de orçamento (art. 22 da Lei nº 14.133/21) e não cabendo-lhes o direito de solicitar reequilíbrio econômico-financeiro fundado nessa causa (inciso I, §2º, do art. 22 da Lei nº 14.133/21). Em sentido oposto, na hipótese de a Administração haver alocado o risco para si, as licitantes não irão incorporar esse custo aos orçamentos e após a expedição do laudo pericial, havendo sido constatado o direito ao pagamento, o custo financeiro é contratualmente suportado pela Administração (sem a necessidade de uma solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro). Nesse caso, a Administração deve orçar e prever esse eventual custo adicional do contrato. É fundamental que os gestores compreendam adequadamente o impacto financeiro da alocação dos riscos contratuais.

Questão 4: Qual o papel da assessoria jurídica na gestão dos riscos contratuais?

Na condição de segunda linha de defesa, a consultoria jurídica falhou ao não exigir que as responsabilidades financeiras da Administração e da contratada, na hipótese de incidência de adicional de periculosidade sobre o posto de electricista, não fossem adequadamente consideradas. Uma vez identificado o evento de risco (possibilidade de incidência do adicional de periculosidade), é dever da Administração alocar adequadamente as responsabilidades financeiras no âmbito do futuro contrato administrativo. Ao realizar uma análise jurídica estritamente formal (pois há autorização para não incorporar uma matriz de alocação de riscos neste tipo de contrato), a consultoria jurídica falhou em desempenhar seu papel de segunda linha de defesa.

Por fim, a terceira linha de defesa, representada pela auditoria interna da autarquia, também falha ao não aprimorar os controles internos da organização, de acordo com os mecanismos de governança, riscos e conformidade (GRC). A forte cultura corporativista que impede a efetiva atuação desta organização, faz com que seus relatórios para a gestão não identifiquem esses casos, nem incorporem seu aprendizado nas recomendações direcionadas à alta gestão. Como consequência desta incapacidade de aprimorar os controles internos, os futuros processos de contratação possivelmente enfrentarão os mesmos problemas, elevando os prejuízos para a Administração Pública.

Questão 5: Qual o papel das assessorias jurídicas no processo de construção da decisão pública?

No caso em tela, Pedro Augusto opinou pela aprovação do aditivo proposto, apesar de compreender que a decisão de aceitar integralmente os custos financeiros não ter sido a ideal, porque a decisão precisa considerar dois quesitos fundamentais: a) as consequências econômicas da rescisão; b) o fundamento legal no pedido.

Sob o ponto de vista das consequências econômicas, a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42) estabelece que os gestores públicos não devem adotar uma perspectiva hermenêutica formalista da legislação. É dever do gestor observar as consequências práticas da decisão. Leia-se:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (BRASIL, 1942, grifo nosso).

Na descrição do caso, é dito que a rescisão traria consigo graves prejuízos, decorrentes da inexecução contratual, tanto para os usuários (indisponibilidade da infraestrutura), quanto para a Administração (elevados custos para refazer o certame e eventualmente arcar com as despesas e indenizações judiciais decorrentes de uma rescisão litigiosa). Por isso, o primeiro quesito é atendido.

Além disso, é possível apreender pela inteligência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos que é preciso manter o equilíbrio econômico-financeiro, ou seja, a relação adequada entre os encargos contratuais e a retribuição da Administração. *In verbis*:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[..]

II - por acordo entre as partes:

[..]

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato (BRASIL, 2021, grifo nosso).

Conforme dispõe o item “d”, do inciso II, do art. 124, da Lei nº 14.133/21, o pedido da contratada tem fundamento legal, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Além disso, o pedido encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (2015; 2014).

A caracterização da periculosidade, na forma do art. 195 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), depende da perícia que deve ser realizada por médico ou engenheiro do trabalho

registrado no Ministério do Trabalho e Previdência. No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica no sentido de que o pagamento de adicionais depende de perícia técnica atualizada que avaliará as condições do local de trabalho (TCU, 2009a; 2009b; 2010; 2013).

Por isso, a decisão de Pedro Augusto, ao opinar pela aprovação do aditivo proposto, também é, sob o ponto de vista legal, autorizável. De fato, os agentes públicos que atuaram no caso concreto, orientados para a melhor resolução do problema (ausência do posto de eletricitista à disposição da autarquia) realizaram uma sequência de atos administrativos visando, conforme registrado em despacho nos autos, a ratificação via laudo, tal como disposto na Convenção Coletiva da Categoria que reproduz a normativa do Ministério do Trabalho e Previdência. Esta decisão ilustra que, aos agentes públicos imbuídos das funções de gestão e controle dos atos administrativos é necessário dispor da competência técnica, não só para aferir a conformidade formal do ato em face do regime jurídico administrativo vigente, mas, principalmente, para construir soluções legais que garantam a aplicabilidade das decisões gerenciais adequadas à resolução dos problemas públicos, considerando as suas consequências práticas.

O caso exemplifica que a construção da solução jurídica mais efetiva no caso concreto é muito mais relevante para o resultado público do que a busca de uma mera conformidade literal com a lei. Esta é uma transformação de paradigma na gestão dos contratos públicos, pois visa superar o tradicional controle de legalidade estrita, fundado na conferência documental e na busca de uma simples autorização legal para decisões pouco eficientes e efetivas, para adotar uma nova forma de controle, baseada em riscos, que apoiam a construção jurídica de soluções de melhor desempenho para a Administração.

## **5. CONCLUSÃO E DESFECHO DO CASO**

Em uma sociedade contemporânea, em que a Administração responde a problemas sociais cada vez mais urgentes e complexos, é preciso observar a boa prática gerencial, fundada na boa técnica profissional aplicada no caso concreto. Na prática, isso significa superar a visão da mera conformidade legal, estrita e formal, dos atos administrativos, para incorporar os mecanismos de governança, gestão de riscos e conformidade adequados, voltados ao efetivo alcance dos resultados públicos.

Enquanto desfecho esperado, os estudantes devem ser capazes de analisar criticamente a atuação da primeira (gestão) e da segunda (assessoria jurídica) linha de defesa, considerando os efeitos da decisão, em um cenário em que ocorre a gestão prévia adequada dos riscos contratuais (preventiva) e noutro cenário em que essa gestão é

desprovida dessa ferramenta. Além disso, espera-se que os estudantes percebam a relevância do contexto organizacional para a efetiva implementação dos mecanismos de governança contratual, responsáveis pela geração e preservação de valor nas organizações públicas.

Nestes termos, embora a melhor decisão para a Administração fosse aquela baseada na correta alocação dos riscos contratuais (por meio da matriz de alocação de riscos), espera-se que os estudantes compreendam a importância da ratificação da decisão de Pedro Augusto, que opinou pela aprovação do aditivo proposto, em face das consequências ainda mais danosas da inexecução contratual para os objetivos da Administração.

## REFERÊNCIAS

Brasil. (1942). *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Retrieved from [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Retrieved from [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)

Brasil. (2017). *Instrução Normativa MPOG nº 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Retrieved from [https://www.in.gov.br/materia/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do-1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783#wrapper](https://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do-1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783#wrapper)

CEPA. United Nations Committee of Experts on Public Administration. (2019). *Principles of Effective Governance for Sustainable Development*. New York: UN.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada*. Sumário executivo e estrutura. São Paulo: IIA Brasil/PwC.

CGU. Controladoria-Geral da União. (2018). *Metodologia de gestão de riscos*. Brasília: CGU.

IFAC. International Federation of Accountants. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. International Public Sector Study. Study 13. New York: IFAC.

Moreira, E. B. M. (2019). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro*. Belo Horizonte: Forum.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). (2017). *Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Brasília: MP.

MP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2016). *Instrução normativa conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília: MP.

OCEG. (2015). *GRC capability model – version 3.0 (Red Book)*. Scottsdale: OCEG.

OECD. (2020). *Policy framework on sound public governance: baseline features of governments that work well*. Paris: OECD.

IAA. (2020). *Modelo das Três Linhas do IIA 2020: Uma atualização das três linhas de defesa*. Retrieved from <https://iiabrasil.org.br/noticia/novomodelo-das-tres-linhas-do-ii-2020>

TCU. (2021). *Arquivos Devolutivos Individuais do iGG 2021*. Retrieved from [https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021\\_Devolutivas.htm](https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021_Devolutivas.htm)

TCU. (2018a). *Manual de gestão de riscos do TCU*. Brasília: TCU.

TCU. (2018b). *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU.

TCU. (2015a). *Acórdão nº 1.273/2015*. Processo de Tomada de Contas no 020.830/2014-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU.

TCU. (2015b). *Acórdão nº 2.546/2015*. Processo de Tomada de Contas nº 007.085/2015-0. Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília: TCU.

TCU. (2014). *Acórdão nº 1.181/2014*. Processo de Tomada de Contas nº 006.410/2014-6. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília: TCU.

TCU. (2013). *Acórdão nº 691/2013*. Processo de Tomada de Contas nº 021.091/2011-0. Relator: Ministra Ana Arraes. Brasília: TCU.

TCU. (2010). *Acórdão nº 5.014/2010*. Processo de Tomada de Contas nº 016.524/2005-1. Relator: Ministro José Jorge. Brasília: TCU.

TCU. (2009a). *Acórdão nº 5.351/2009*. Processo de Tomada de Contas nº 006.144/2004-0. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU.

TCU. (2009b). *Acórdão nº 302/2009*. Processo de Tomada de Contas nº 018.723/2007-0. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília: TCU.

Torres, R. C. L. (2022). *Leis de licitações públicas comentadas*. São Paulo: Juspodium.

UK. United Kingdom Government Commercial Function. (2021). *Risk allocation and pricing approaches: guidance notes*. London: GCF.