



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO - PPGCG

Luciléia Aguiar da Silva

**Gestão de riscos em convênios:** metodologia aplicada à prestação de contas financeira em convênios da saúde indígena

Florianópolis/SC

2022

Luciléia Aguiar da Silva

**Gestão de riscos em convênios:** metodologia aplicada à prestação de contas financeira em convênios da saúde indígena

Defesa de dissertação submetida e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão, na área de concentração de controle de gestão e linha de pesquisa de usuários internos.

**Orientadora: Profa. Valdirene Gasparetto, Dra.**

Florianópolis/SC

2022

### Ficha de identificação da obra

Silva, Lucilélia Aguiar da  
Gestão de riscos em convênios : metodologia aplicada à  
prestação de contas financeira em convênios da saúde  
indígena / Lucilélia Aguiar da Silva ; orientadora,  
Valdirene Gasparetto, 2022.  
124 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade  
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa  
de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP\*), Florianópolis,  
2022.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão (MP\*). 2. Gestão de Riscos. 3.  
Saúde Indígena. 4. Prestação de Contas Financeira. I.  
Gasparetto, Valdirene. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão  
(MP\*). III. Título.

Luciléia Aguiar da Silva

**Gestão de riscos em convênios:** metodologia aplicada à prestação de contas financeira em convênios da saúde indígena

O presente trabalho em nível de Mestrado Profissional foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Fernando Richartz, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Afonso Frey, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Monique Regina Bayestorff Duarte de Sousa, MSc.

Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Profa. Valdirene Gasparetto, Dra.

Orientadora

Florianópolis/SC, 2022

Este trabalho é dedicado ao meu marido, à minha família e aos meus amigos.

## AGRADECIMENTOS

O agradecimento é uma forma de reconhecer que uma pessoa, física ou jurídica, em alguma circunstância ou momento, se colocou à disposição para ajudar na realização de algo. Assim, agradeço à minha família, em especial ao meu marido, Douglas Ferreira Pinto, que o Mestrado em Controle de Gestão me proporcionou conhecer e com o qual tive a felicidade de me casar. Reconheço o apoio que me ofereceu nas atividades do mestrado e no desenvolvimento deste trabalho, sobretudo quanto ao suporte emocional nos momentos de fragilidade.

Meu agradecimento estendo aos meus amigos de mestrado Dione Ramos Merotti, também meu padrinho de casamento, e Kênia Cristina Rosa e Silva, amigos com os quais pude trocar experiências acadêmicas e de vida.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Valdirene Gasparetto, pelo direcionamento, pelo acompanhamento e pelas importantes contribuições na realização da pesquisa.

Gratidão também à banca avaliadora pelas sugestões para a melhoria da qualidade desta dissertação, Prof. Dr. Fernando Richartz, Prof. Dr. Irineu Afonso Frey, MSc. Monique Regina Bayestorff Duarte de Sousa, particularmente e carinhosamente à Dra. Mônica Beppler Kist, que esteve presente na banca de qualificação e fez colaborações essenciais para a produção deste trabalho final.

Finalmente, minha gratidão à Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde pelo incentivo, ao Ministério da Saúde e à Universidade Federal de Santa Catarina pela promoção da formação acadêmica aliada à aplicação prática profissional.

*“Nunca temos certeza. Somos sempre ignorantes  
em certo grau”.*

*(Peter L. Bernstein)*

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo estruturar uma metodologia de gestão de riscos para avaliação de riscos na prestação de contas financeira em convênios da saúde indígena, com proposição de construtos para identificar, caracterizar e avaliar esses riscos, com aplicação em convênios que tiveram a prestação de contas financeira rejeitada pelo Ministério da Saúde do Brasil. A pesquisa é de abordagem metodologicamente qualitativa, de natureza aplicada e classificada quanto aos objetivos como descritiva, utilizando-se do procedimento técnico do tipo documental para a coleta dos dados. Para a proposição da metodologia de gestão de riscos, foi consultada a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, para definição das etapas e analisadas as portarias de convênios e manual de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios da saúde indígena para definição das atividades de cada construto proposto. A metodologia foi aplicada em convênios que tiveram ao menos uma prestação de contas rejeitada na Plataforma +Brasil, extraídas em 25 de fevereiro de 2022, do Programa de Informação Gerencial (PIG), de gestão do Fundo Nacional de Saúde. Foi elaborada lista prévia de riscos a partir da legislação e do manual, analisados 41 pareceres de aprovação com ressalvas e não aprovação de prestação de contas dos convênios relativos à saúde indígena, que foram categorizados quanto ao seu ciclo de vida e às ocorrências, avaliados por meio de matriz de riscos do tipo 4x4, e classificados por faixa de riscos. Foram identificados 154 riscos possíveis e a ocorrência de 83 desses riscos nos pareceres analisados, predominaram riscos na fase de execução dos convênios, que podem ser devidos à ausência de acompanhamento/fiscalização e falta de emissão de pareceres parciais de prestação de contas financeira por parte da concedente. Os riscos situam-se principalmente na faixa de risco de nível baixo, com baixa probabilidade de ocorrência e relacionados ao processo de análise. Percebeu-se que 27% dos riscos estão relacionados a questões trabalhistas e que o único risco extremo está relacionado à demissão e à recontração de trabalhadores pela mesma entidade conveniada. Estudos futuros são necessários para a fase de formalização dos convênios, principalmente no que tange ao atingimento dos objetivos. Além disso, modelos alternativos adequados para a contratação de pessoal na prestação de serviços de saúde à população indígena precisam ser estudados ou ainda adaptações do sistema atualmente existente precisam ser realizadas.

**Palavras-chave:** Gestão de Riscos. Saúde Indígena. Prestação de Contas Financeira.



## ABSTRACT

This research aims to structure a risk management methodology for assessing risks in financial accountability in indigenous health agreements, proposing constructs to identify, characterize and evaluate these risks, with application in agreements that had accountability financial rejected by the Brazilian Ministry of Health. The research has a methodologically qualitative approach, of an applied nature and classified as to the objectives as descriptive, using the technical procedure of the documentary type for data collection. To propose the risk management methodology, Joint Normative Instruction No. 1, of May 10, 2016, was consulted to define the stages and analyzed the ordinances of agreements and the guidance manual for analyzing the financial aspects of the rendering of accounts of the indigenous health agreements to define the activities of each proposed construct. The methodology was applied in agreements that had at least one rendering of accounts rejected on the +Brazil Platform, extracted on February 25, 2022, from the Management Information Program (PIG), managed by the National Health Fund. A preliminary list of risks was prepared based on the legislation and the manual, 41 approval opinions were analyzed with reservations and non-approval of accountability for agreements related to indigenous health, which were categorized according to their life cycle and occurrences, evaluated by through a 4x4 risk matrix, classified by risk range. A total of 154 possible risks were identified and the occurrence of 83 of these risks in the analyzed opinions, risks predominated in the execution phase of the agreements, which may be due to the lack of follow-up/supervision and lack of issuance of partial reports of financial accountability by the grantor. Risks are primarily in the low-level risk range, with a low probability of occurrence and related to the analysis process. It was noticed that 27% of the risks are related to labor issues and that the only extreme risk is related to the dismissal and rehiring of workers by the same accredited entity. Future studies are necessary for the formalization phase of the agreements, especially about the achievement of objectives. In addition, suitable alternative models for hiring personnel to provide health services to the indigenous population need to be studied or adaptations of the currently existing system need to be carried out.

**Keywords:** Risk Management. Indigenous Health. Financial Accountability.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo de gestão de risco da ISO 31000:2009.....	28
Figura 2. Modelo das Três Linhas de Defesa .....	29
Figura 3. Modelo das Três Linhas .....	30
Figura 4. Evolução da gestão de riscos no mundo .....	31
Figura 5. Ciclo da gestão de riscos da CGU .....	34
Figura 6. Matriz de probabilidade e impacto da CGU .....	41
Figura 7. Ciclo de vida dos convênios.....	47
Figura 8. Publicações relacionadas à análise financeira dos convênios da SESAI.....	49
Figura 9. Categorização dos riscos quanto ao ciclo de vida.....	53
Figura 10. Categorização dos riscos quanto às ocorrências .....	54
Figura 11. Matriz de probabilidade e impacto dos riscos.....	56
Figura 12. Categorização quanto ao ciclo de vida.....	64
Figura 13. Categorização quanto às ocorrências .....	64
Figura 14. Matriz de risco dos convênios da saúde indígena relativos a 2011.....	65
Figura 15. Classificação por faixa de risco.....	65
Figura 16. Riscos classificados na faixa de nível alto .....	66
Figura 17. Riscos classificados na faixa de nível médio .....	68
Figura 18. Riscos classificados na faixa de nível baixo .....	70

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Instrumentos de fortalecimento da governança no Brasil .....	22
Quadro 2. Componentes e princípios do COSO ERM 2017 .....	27
Quadro 3. Gestão de riscos no Brasil .....	32
Quadro 4. Etapas da gestão de riscos da CGU .....	34
Quadro 5. Etapas da gestão de riscos nos diversos modelos disponíveis na literatura.....	37
Quadro 6. Faixas de riscos.....	41
Quadro 7. Tratamento dos riscos da CGU.....	42
Quadro 8. Legislação aplicável aos convênios federais .....	46
Quadro 9. Construtos para identificação, categorização e avaliação dos riscos.....	51
Quadro 10. Probabilidade de ocorrência dos riscos .....	55
Quadro 11. Impacto dos riscos .....	55
Quadro 12. Faixa de riscos identificados.....	56
Quadro 13. Lista de riscos para convênios da saúde indígena .....	59
Quadro 14. Demais riscos classificados na faixa de nível baixo.....	71

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Convênios celebrados na saúde indígena de 2011 a 2019.....	48
Tabela 2. Relação de convênios selecionados para a pesquisa.....	57

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AUDSUS	Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde
CASAI	Casa de Apoio à Saúde Indígena
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
DSEI	Distrito Sanitário Especial Indígena
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
OBTV	Ordem Bancária de Transferências Voluntárias
PIG	Programa de Informações Gerenciais
PNASPI	Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas
SASISUS	Subsistema de Atenção à Saúde Indígena
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SEM	Superintendência Estadual de Saúde
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SOX	<i>Lei Sarbanes-Oxley</i>
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 OBJETIVOS .....	18
<b>1.1.1 Objetivo Geral</b> .....	18
<b>1.1.2 Objetivos Específicos</b> .....	19
1.2 JUSTIFICATIVA .....	19
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	20
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....	21
2.2 GESTÃO DE RISCOS .....	24
<b>2.2.1 Evolução e modelos de gestão de riscos no mundo</b> .....	25
<b>2.2.2 Gestão de riscos na administração pública brasileira</b> .....	31
<b>2.2.3 Etapas das metodologias de gestão de riscos</b> .....	37
2.2.3.1 <i>Entendimento do contexto</i> .....	38
2.2.3.2 <i>Identificação dos riscos</i> .....	39
2.2.3.3 <i>Avaliação de riscos</i> .....	40
2.2.3.4 <i>Resposta a risco</i> .....	42
2.2.3.5 <i>Atividades de controle</i> .....	43
2.2.3.6 <i>Monitoramento</i> .....	43
2.2.3.7 <i>Informação e comunicação</i> .....	44
2.3 O CONTEXTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINANCEIRA DE CONVÊNIOS DA SAÚDE INDÍGENA .....	44
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	50
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	50
3.2 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	51
3.3 CONSTRUTOS QUE FUNDAMENTAM A METODOLOGIA .....	51
3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	52
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	53
4.1 PROPOSTA DE METODOLOGIA DE GESTÃO DE RISCOS .....	53
<b>4.1.1 Identificação e categorização dos riscos</b> .....	53
<b>4.1.2 Avaliação dos riscos</b> .....	54
4.2 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA DE GESTÃO DE RISCOS .....	57
<b>4.2.1 Identificação e categorização dos riscos</b> .....	57

<b>4.2.2 Avaliação dos riscos.....</b>	<b>64</b>
<b>4.2.3 Discussão dos resultados .....</b>	<b>73</b>
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>
<b>APÊNDICE A – Lista inicial de riscos identificados.....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE B – Distribuição dos riscos nos convênios da saúde indígena.....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE C – Redistribuição dos riscos nos convênios da saúde indígena.....</b>	<b>117</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 1970, a partir de pressão ao Estado brasileiro para que atendesse às demandas sociais, inicia-se a reforma da administração pública, que levou à crise a burocracia, a qual havia sido adotada para tornar o Estado mais eficiente, no entanto, por ser enrijecida e de alto custo, não atendia às demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1996). Durante a década de 1980, desencadeou-se no Brasil uma crise econômica que amplificou ainda mais a pressão social por serviços públicos e por novas opções de controle que tivessem como objetivo alcançar os resultados estatais (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Matias-Pereira (2010) considera que essa nova administração pública esbarra nos limites da atuação do Estado, passando a ser mediada também pela atuação do setor privado e das organizações do terceiro setor. Para Mayntz (2001), essa é a nova governança, em que atores públicos e privados atuam em cooperação para formulação e implementação de políticas públicas e, tendo em vista a complexidade de compreensão envolvida na relação, essa cooperação precisa ser fortalecida (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse cenário, destacam-se as entidades privadas de fins não econômicos que atuam no atendimento das necessidades coletivas da sociedade, constituindo-se de possibilidade de aperfeiçoamento da gestão das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004). A descentralização de recursos a essas organizações é realizada mediante transferência voluntária, seja corrente ou de capital, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (BRASIL, 2000). Dentre os instrumentos de transferência voluntária está o convênio, definido pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, como o instrumento que disciplina as transferências de recursos entre órgãos/entidades da administração pública federal a órgãos/entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para atendimento das políticas públicas, por meio da execução de projetos (BRASIL, 2017e).

No âmbito da saúde, os convênios são utilizados como possibilidade de cumprimento das políticas, considerando a variedade de serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e a extensão territorial do país. O SUS está alicerçado na construção da saúde ao longo dos anos, consolidado pela forte trajetória no campo das políticas públicas e sociais (MENICUCCI, 2014).

As propostas de celebração de convênios têm como objetivo responder aos problemas de saúde da população, os quais estão previstos nas ações dos programas prioritários do Ministério da Saúde (MS): Atenção Primária e Ciclos de Vida, Média e Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Ciência e Tecnologia, Educação em Saúde, Auditoria Interna



Governamental e Saúde Digital (BRASIL, 2022a). A execução técnica e financeira dos convênios no MS é acompanhada pelas secretarias finalísticas, pelas Superintendências Estaduais do Ministério da Saúde (SEMS) e pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Além dos programas prioritários já citados, atenção especial desta pesquisa volta-se para os convênios celebrados no âmbito da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), a qual está organizada pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) e é responsável por executar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (BRASIL, 2002). A criação do SasiSUS demonstrou a tentativa do SUS de descentralizar, hierarquizar e regionalizar o atendimento à saúde dessa população (BRASIL, 1999).

A Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) foi criada em 2010 e, em 2011, o Ministério da Saúde iniciou a celebração de convênios com a SESAI para a implementação das ações complementares de saúde à população indígena, no entanto, a regulamentação dos procedimentos e acompanhamento dessas ações pela Secretaria somente se deu em 2013 com a publicação da Portaria nº 64, de 29 de novembro de 2013 (BRASIL, 2013c). A norma atualmente vigente é a Portaria de Consolidação nº 1 SESAI/MS, de 17 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020c).

Os instrumentos de convênios são regidos por normativos próprios, cabendo à entidade recebedora dos recursos (conveniente) cumprir o objeto/objetivo pactuado e, ao órgão repassador do recurso (concedente), a verificação da conformidade financeira, o acompanhamento da execução do convênio e a avaliação do cumprimento do objeto pactuado (BRASIL, 2017e). Além disso, deve ser dada a devida importância à realização da prestação de contas dos recursos públicos (BRASIL, 2017e), no que se refere à sua regular aplicação e ao seu gerenciamento (ÁVILA, 2016), pois prestar contas é dever de qualquer pessoa, física ou jurídica, seja ela pública ou privada, que receba recursos públicos (BRASIL, 1998). No processo de prestação de contas dos convênios é realizada a manifestação pelo concedente quanto à execução física e financeira do objeto firmado (BRASIL, 2017e).

Embora estejam regulamentados os procedimentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações dos convênios, auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS) apontam falhas nos processos realizados no âmbito dos convênios da SESAI (BRASIL, 2020a; 2020f), além disso, diversos instrumentos tiveram alguma ocorrência de rejeição de prestação de contas financeira na Plataforma +Brasil (BRASIL, 2022b).

Para melhorar seus resultados e proporcionar efetividade e transparência na utilização de recursos públicos, a administração pública federal brasileira tem integrado ao longo dos anos

a governança às suas políticas, utilizando mecanismos de liderança, de estratégia e de controle (BRASIL, 2017a). Dentre as ações para mitigação de falhas e melhoria no processo de tomada de decisão, a nova política de governança determina que a administração pública implemente práticas de gestão de riscos.

Os riscos podem impactar negativamente os objetivos propostos nos instrumentos de convênios, em vista disso, os riscos associados à não aprovação de prestação de contas financeira necessitam ser identificados, pois causam incertezas e necessitam de avaliação e resposta pela administração (COSO, 2004). No entanto, “o risco não precisa ser hoje tão temido: administrá-lo tornou-se sinônimo de desafio e oportunidade” (BERNSTEIN, 1997, p. 7).

Assim, a gestão de riscos no setor público é utilizada como ferramenta para o atingimento dos objetivos estratégicos, concebida como uma dimensão da governança (WOODS, 2008). Para Spikin (2013), a gestão de riscos integra a organização e seus processos, considerando que diversos fatores podem afetá-la, negativos ou positivos, e que as decisões estratégicas e operacionais abrangem todos os níveis da organização.

O Decreto nº 9.203/2017 considera a gestão de riscos um processo permanente, que deve contemplar a identificação, avaliação e gerenciamento de riscos, de modo a se antecipar aos eventos incertos com o mínimo de segurança na consecução dos objetivos da organização (BRASIL, 2017a). Segundo Souza *et al.* (2020), as principais iniciativas no setor público, no que se refere à expansão da gestão de riscos na administração pública brasileira, foram mais estruturadas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), da CGU e do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Para identificação e avaliação dos riscos, é possível a utilização de diversos modelos de gestão de riscos disponíveis na literatura, porém, Souza *et al.* (2020) enfatizam que a gestão de riscos ainda é um instrumento recente e as organizações tentam aplicar seus modelos com base nos modelos adotados por outras organizações, o denominado isomorfismo mimético, utilizando-se de modelos disponíveis e de mais fácil acesso. Desse modo, considerando o contexto apresentado, a presente pesquisa se dispõe a responder o seguinte problema: como estruturar uma metodologia de gestão de riscos para apoio à prestação de contas financeira dos convênios relacionados à saúde da população indígena?

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Estruturar uma metodologia de gestão de riscos para avaliação de riscos na prestação de contas financeira em convênios da saúde indígena.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

1. Propor construtos para as etapas de identificação, categorização e avaliação dos riscos no processo de prestação de contas financeira dos convênios da saúde indígena; e
2. Aplicar a metodologia proposta em convênios da saúde indígena com prestações de contas rejeitadas.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

O foco da pesquisa é voltado para os convênios direcionados à saúde da população indígena, tendo em vista não somente o montante efetivamente desembolsado em mais de 6 bilhões de reais, no período de 2011 a 2022 (BRASIL, 2022b), mas também pela importância do atendimento dessa população pelo SUS, em consonância com a boa governança. A assistência à população indígena por meio de convênios, que se iniciou em 2011 no Ministério da Saúde, exige que a entidade conveniada cumpra o pactuado no instrumento, estando sujeita à observância dos normativos, e que o órgão concedente atue de forma a avaliar o serviço prestado, realizando a devida prestação de contas (BRASIL, 2017e).

Entretanto, apontamentos realizados pela CGU e pela AudSUS destacam a necessidade de melhorias a serem implementadas na gestão desses instrumentos. Foi constatado pela Auditoria-Geral que “inexistem controles que garantam a efetiva prestação do serviço ante a ocorrência de situações, cuja carga horária dos contratados dificulta a comprovação de que o serviço foi efetivamente prestado” (BRASIL, 2020a). Ainda, foi verificado que “existe fragilidade no planejamento, execução, fiscalização e prestação de contas dos convênios (BRASIL, 2020a). A CGU verificou a atuação do DSEI AL/SE junto a um convênio celebrado com uma entidade sem fins lucrativos e o relatório indicou a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento da execução e monitoramento dos resultados (BRASIL, 2020b).

Nesse sentido, devido à especificidade e complexidade do processo de análise financeira desses instrumentos, pois utiliza-se a modalidade de convênio para pagamento de despesas de custeio e, basicamente, gestão de folha de pagamento de funcionários, o presente

estudo avança na prática da gestão de riscos no setor público ao propor uma metodologia para identificação e avaliação dos riscos incorridos na análise financeira desses convênios, procurando contribuir com a melhoria da qualidade do serviço prestado.

A metodologia estruturada leva em consideração o arcabouço normativo da administração pública federal, a legislação aplicada aos convênios e a base teórica sobre a gestão de riscos utilizada pelos órgãos brasileiros ao longo dos anos, podendo auxiliar o gestor dos recursos em sua atuação para a boa governança, ao propor prática de gestão de riscos com o objetivo de prevenir e mitigar possíveis irregularidades nos instrumentos de convênios (BRASIL, 2016a).

A gestão de riscos pode diminuir os custos das atividades, elevando os benefícios sociais e econômicos (ÁVILA, 2016), fazendo com que a administração poupe recursos e ofereça um serviço mais adequado ao cidadão. Ao gerir os riscos associados à análise financeira de convênios, os gestores podem planejar as suas ações de modo a se anteciparem a esses riscos na celebração de novos convênios, bem como propor medidas para atuar diretamente na diminuição do passivo de prestação de contas existente. A prestação de contas feita tempestivamente proporciona transparência ao cidadão quanto aos recursos utilizados, possibilitando informar à sociedade como os recursos foram empregados e, caso tenham sido utilizados indevidamente, se esses recursos foram devidamente ressarcidos ao erário.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro traz uma contextualização do tema da pesquisa, abrangendo as seções de objetivos, justificativa e estrutura do trabalho. O referencial teórico, no segundo capítulo, é constituído de três seções, governança pública no Brasil, gestão de riscos e o contexto da prestação de contas financeira de convênios da saúde indígena. O terceiro capítulo, referente aos procedimentos metodológicos, é composto pelas seções de caracterização da pesquisa, técnicas de coleta e análise dos dados, construtos que fundamentam a metodologia e delimitação da pesquisa. O quarto capítulo, de resultados e discussão, trata da proposta de estruturação de metodologia de gestão de riscos e de sua aplicação nos convênios da saúde indígena. O quinto capítulo é composto pelas conclusões e recomendações, contendo ainda as referências e os apêndices A, B e C.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está estruturado em três seções. A primeira aborda governança pública no Brasil, em que se elenca os principais instrumentos publicados para o fortalecimento da governança pública no Brasil desde a reforma estatal pelo Poder Constituinte. A segunda apresenta os modelos de gestão de riscos abordados pela literatura no mundo e no Brasil, bem como o modelo de gestão de riscos utilizado pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, e outros *cases* de órgãos públicos brasileiros, além de tratar ainda das principais etapas de gestão de riscos abordadas pelos diversos modelos. A terceira seção discorre sobre o contexto da prestação de contas financeira dos convênios da saúde indígena.

### 2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A palavra governança tem vários significados. De acordo com a definição apresentada no dicionário, está relacionada à duração de um mandato, à eleição do governante de um país, à capacidade de ter poder sobre algo, ao modo como o Estado é governado, e, ainda, às ações e aos resultados dessa governança (GOVERNANÇA, 2021).

Hughes (2010) acrescenta que não há utilidade em tentar adicionar diversos significados à governança, pois, muito embora a palavra possa mudar ao longo do tempo, uma palavra comum com diversos significados que não sejam claros pode se tornar irrelevante. O autor afirma que a governança é um processo coletivo para resolução de problemas e resposta às necessidades da sociedade e o governo é o meio utilizado para esse alcance (HUGHES, 2010). Para Mayntz (2001), o conceito está relacionado a uma nova forma de governar, que vai além do simples processo de governo, onde instituições estatais e não estatais, organizações públicas e privadas, cooperam entre si para o atingimento das políticas públicas.

No Brasil, em 1970, verificou-se uma crise da burocracia por esta não atender aos interesses dos cidadãos por serviços eficientes (BRESSER-PEREIRA, 1996), e, a partir dos anos 1980, iniciou-se uma tentativa de realizar mudanças importantes na administração pública (COSTA, 2008), entretanto, a crise econômica existente na época e a grande desigualdade social que se aprofundava obstaculizou a iniciativa. Ainda nesse período, houve uma grande pressão da população para que o Estado prestasse os serviços públicos devidos, além de cobranças por formas de controle social que possibilitassem o monitoramento dos resultados das políticas públicas (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

De acordo com Bresser-Pereira (2017), as condições de oferta de serviços pelo poder público precisavam de mudanças, havendo a necessidade de transparência e prestação de contas quanto à utilização dos impostos pagos pelos cidadãos. Segundo Cabral (2018), “a necessidade de um controle estatal, aliado ao mister da prestação de contas e da fiscalização, mostra-se como imperativo dos governos republicanos”, e, ainda, conforme o autor, esse controle, associado à eficiência, permite o cumprimento das finalidades públicas.

Essa reestruturação do Estado exigiu um novo olhar sobre as ações e as práticas da administração pública, a qual vem sendo constantemente obrigada a revê-las, no sentido de readequar os processos já implementados e seus resultados (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Com o objetivo de tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos, o Estado tem buscado melhorar sua capacidade de governança. Matias-Pereira (2010) cita que “a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade”. O autor destaca ainda que a gestão estratégica está relacionada à criação de valor público, para o atendimento dos anseios da população, promovendo transformações sociais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Com o propósito de consolidar a governança pública no Brasil, o TCU elencou vários instrumentos de intervenção, relativos à publicação de legislação e de regulamentos, criados no plano jurídico, os quais são apresentados no Quadro 1. Esses instrumentos de governo foram/são balizadores para a implementação da governança pela administração pública brasileira, de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança no país. Salienta-se que a inclusão de alguns instrumentos por meio da pesquisa foi realizada pelo entendimento de sua importância, em algum grau, para a governança.

Quadro 1. Instrumentos de fortalecimento da governança no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Instrumentos de Governança</b>	<b>Obs.:</b>
1967	Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967).	Incluído pela autora.
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).	Incluído pela autora.
1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal - Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994).	--
1995	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).	Incluído pela autora.
1998	Lei das Contas Públicas - Lei 9.755/1998 (BRASIL, 1998).	--
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).	--
2005	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública - Decreto 5.378/2005 (BRASIL, 2005a).	--
Continua...		

		Continuação...
2005	Decreto do Sistema de Correição do Poder Executivo - Decreto 5.480/2005 (BRASIL, 2005b)	--
2007	Decreto de Gestão da Ética - Decreto 6.029/2007 (BRASIL, 2007a)	--
2010	Decreto de Vedação ao Nepotismo - Decreto 7.203/2010 (BRASIL, 2010)	--
2011	Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).	--
2013	Lei de Conflito de Interesses - Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013a).	--
2013	Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013b)	Incluído pela autora.
2016	Lei das Estatais - Lei 13.303/2016 (BRASIL, 2016b).	--
2016	Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).	--
2017	Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - Lei 13.460/2017 (BRASIL, 2017c)	--
2017	Política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional - Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a).	--
2021	Nova Lei de Licitações – prevê programas de Integridade e <i>Compliance</i> - Lei nº 14.133/ 2021 (BRASIL, 2021a)	Incluído pela autora.

Fonte: Adaptado a partir de Brasil (2020f).

Apesar de não abordar a governança àquela época e pelo fato de somente se pensar na eficiência dos serviços públicos a partir dos anos de 1980 no Brasil, o Decreto-Lei nº 200/67 já trazia em seu texto a obrigação da administração pública de utilizar-se de controles em todos os níveis dos órgãos (BRASIL, 1967). Fernandes (2016) esclarece que o controle favorece a adoção de boas práticas de governança, tendo papel importante como mecanismo de avaliação do desempenho e dos resultados das ações, e enquanto condutor do processo de decisão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz consigo o instituto da governança, pois, por meio da nova forma de organização política e dos princípios democráticos, as reformas na administração pública procuraram tornar os programas de governo e serviços públicos mais eficientes (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017), um novo modo integrado de agir das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, datado de 1995, foi pensado para uma administração mais eficiente, em substituição à burocracia estatal, com adoção do modelo gerencial com foco na qualidade do serviço público (BRASIL, 1995). Paludo e Oliveira (2021) sustentam que nem todos os objetivos propostos pela reforma gerencial foram alcançados, no entanto, esse novo modelo institucional foi determinante para introduzir um sistema de governança no Brasil, provido de *accountability* e credibilidade.

Posteriormente, foram publicados diversos instrumentos normativos na administração pública que traziam em seu bojo o tema da governança. Um instrumento infralegal que

concebeu a Política de Governança do Poder Executivo Federal foi o Decreto nº 9.203/2017, o qual define a governança como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a). Em decorrência da publicação do referido decreto, a Casa Civil lançou o Guia da Política de Governança Pública, servindo de referencial para a implementação da governança de forma prática pelos órgãos públicos brasileiros (BRASIL, 2018a).

Entretanto, Paludo e Oliveira (2021, p. 17) explicam que governança pública não deve ser confundida com gestão pública, pois a governança “não é um modelo: ela é um sistema”, mas sem gestão a governança não se mantém, tendo em vista que ela é estratégica e não operacional. Os autores destacam que existem diversas funções atribuídas à governança pública e à gestão e os mecanismos de liderança, estratégia e controle precisam ser adotados para cumprimento dessas funções de governança (PALUDO; OLIVEIRA, 2021).

Cada mecanismo é composto de práticas a serem utilizadas pela gestão. Dentre as práticas associadas à estratégia está a gestão de riscos (BRASIL, 2020f), que pode ser utilizada pela gestão pública (BRASIL, 2017a) e que permite auxiliar na redução de incertezas na tomada de decisão. Segundo Brasil (2018a), “um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança – e, talvez, o principal deles – é o da perda de confiança da sociedade na instituição”, por isso, reforça-se que a melhoria da governança pública necessita de arranjos eficazes para a gestão de riscos (IFAC, 2013).

## 2.2 GESTÃO DE RISCOS

Bernstein (1997, p. 8) explica que a palavra risco é proveniente da palavra italiana *risicare*, ousar, assim, “o risco é uma opção, e não um destino”. Adams (2009, p. 26) revela que risco se refere a futuro e existe uma diferenciação entre risco e ameaça, visto que “a ameaça é definida como algo que poderia causar dano, e o risco é o resultado da multiplicação da probabilidade pela ameaça”. Essa probabilidade tem dupla significância, pois uma se preocupa com opiniões para o futuro e outra com acontecimentos passados, considerando o que já é conhecido (BERNSTEIN, 1997). Adiciona-se que o risco costuma assumir um significado impreciso no seu uso comum, pois costumam confundir risco e incerteza (ADAMS, 2009).

No contexto da gestão de riscos nas organizações, Ávila (2016) informa que o risco, frequentemente associado a algo negativo, pode vir atrelado a uma oportunidade de inovação, sendo essa exposição necessária para o desenvolvimento do serviço, seja ele de natureza pública



ou privada. Spikin (2013), por outro lado, define risco de forma mais abrangente, relacionando-o a desvios de resultados e objetivos esperados tendo em vista a ocorrência de eventos de incerteza, sejam eles internos ou externos à organização. Dantas *et al.* (2010) entendem que as organizações estão sujeitas a instabilidades e a incertezas, pois os riscos são intrínsecos ao negócio, nesse sentido, os autores expõem que é competência da administração a identificação, mensuração e avaliação dos riscos, incluindo seu tratamento de forma adequada, proporcionando sua transformação em uma oportunidade de benefício para a organização.

Assim, com o objetivo de minimizar o impacto ou se antecipar a ocorrências indesejadas, durante décadas, diversos modelos/metodologias/ferramentas de gestão de riscos têm sido criados pelas mais diversas instituições no sentido de proporcionar melhor resposta das organizações a esses eventos. Conforme destaca Machiavelli (2017, p. 15), “os acidentes repentinos são resolvidos com dificuldade; os que foram previstos, facilmente”.

### **2.2.1 Evolução e modelos de gestão de riscos no mundo**

Durante os anos de 1980, vieram a público vários escândalos relacionados a fraudes contábeis em organizações estadunidenses (DUTRA *et al.*, 2009). Nos Estados Unidos, em 1985, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) foi criado com o objetivo de examinar a causa de fraudes em relatórios financeiros (DUTRA *et al.*, 2009), publicou diversas versões do modelo COSO, o qual leva o nome da própria instituição.

O COSO I, criado em 1992, tinha sua análise de riscos voltada especificamente para o controle interno das organizações (DANTAS *et al.*, 2010) e sua intenção inicial era auxiliar na análise de sua efetividade (DUTRA *et al.*, 2009), com recomendações de melhorias. O modelo possuía cinco componentes: Ambiente de Controle, Análise de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento (BRASIL, 2022d).

Por outro lado, no Reino Unido, em 2001, o HM *Treasury*, tesouro britânico, publicou o *The Orange Book*, que forneceu conceitos básicos de gestão de riscos, servindo de suporte para o desenvolvimento e a implementação da gestão de riscos nas organizações governamentais (UK, 2004). O livro foi atualizado em 2004, intitulado de *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*, e destinou-se a aperfeiçoar o processo de gestão de riscos já disseminado nas organizações (UK, 2004), contudo, coube a cada autoridade local do Reino Unido estabelecer seu próprio modelo de controle interno e de gestão de riscos (WOODS, 2009).

Hood e Smith (2012) tentaram estabelecer evidências de resultados positivos e quantificáveis da gestão de riscos em organizações locais do Reino Unido, por meio da percepção de autoridades e funcionários, e descobriram que houve progresso para além do controle interno e da conformidade, no entanto, os pesquisadores acrescentaram que ainda era necessário que as organizações pesquisadas utilizassem melhor as evidências e medidas que a ferramenta da HM *Treasury* já possui para avaliação dos resultados da gestão de riscos.

Em 2002, os Estados Unidos aprovaram a Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX), a qual impõe que as empresas, americanas ou não, que possuam ações na *Securities and Exchange Commission* (SEC), informem sobre a estruturação de seus controles internos e procedimentos quanto aos relatórios financeiros (USA, 2002). Desse modo, em função da criação da SOX, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* publicou uma versão atualizada do COSO I, substituindo a versão de 1992.

No ano de 2004, foi publicado o COSO II ou COSO ERM, o qual procurou fornecer uma orientação direcionada à gestão de riscos para as organizações. De acordo com o documento, a gestão de riscos corporativos pode ser aplicada nos diversos níveis organizacionais, bem como pode-se buscar o atingimento dos objetivos em processos únicos ou separados (COSO, 2004). Dutra *et al.* (2009) informam que o COSO aplica-se ao controle dos processos, mas também para a gestão de riscos em alinhamento com a estrutura de governança. Na versão do COSO II ou ERM, os cinco componentes do COSO I foram desdobrados e passaram a ser em um total de oito. O componente Avaliação de Risco foi dividido em três: Identificação de Eventos, Avaliação de Riscos e Resposta ao Risco (COSO, 2004).

O COSO II ou ERM foi atualizado em 2017, intitulado de *Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance*, e trouxe, dessa vez, não somente a gestão de riscos no âmbito estratégico, mas também o seu alinhamento voltado para o desempenho da organização, conforme consta no Quadro 2 (COSO, 2017). O *Framework* de 2017 está organizado em 5 componentes e 20 princípios, os quais podem ser implementados como práticas para a melhor gestão dos riscos da organização e no aumento da confiança na tomada de decisão pelos conselhos e pela alta administração (COSO, 2017).

Pesquisa realizada pela *CFO Magazine*, com empresas norte americanas, apontou que 82% dos entrevistados relataram utilizar o COSO como estrutura para controle interno (SHAW, 2006). Essas empresas, regulamentadas pela SEC, utilizam a estrutura primária do COSO I por recomendação da própria SEC para sua gestão de riscos, levando em conta que ela atende às conformidades exigidas pela SOX (TRAUTMAN; KIMBELL, 2018). Por outro lado, devido à

grande quantidade de componentes (5) e de matrizes que se pode obter, o COSO pode se tornar algo valioso, mas sem utilidades para os auditores, que precisam se limitar aos 3 objetivos da SOX (SHAW, 2006). Ressalta-se que a estrutura COSO ERM, de 2017, por conter princípios aplicáveis nas organizações, e, por ser adaptável, torna-se também uma estrutura aceita (TRAUTMAN; KIMBELL, 2018).

Quadro 2. Componentes e princípios do COSO ERM 2017

Componentes	Nº	Princípios
1. Governança e Cultura	1	Exerce supervisão do risco por intermédio do conselho
	2	Estabelece estruturas operacionais
	3	Define a cultura desejada
	4	Demonstra compromisso com os valores fundamentais
	5	Atrai, desenvolve e retém pessoas capazes
2. Estratégia e Definição de Objetivos	6	Analisa o contexto de negócios
	7	Define o apetite a risco
	8	Avalia estratégias alternativas
	9	Formula objetivos de negócios
3. <i>Performance</i>	10	Identifica o risco
	11	Avalia a severidade do risco
	12	Prioriza os riscos
	13	Implementa respostas aos riscos
	14	Adota uma visão de portfólio
4. Análise e Revisão	15	Avalia mudanças importantes
	16	Analisa riscos e <i>performance</i>
	17	Busca o aprimoramento no gerenciamento de riscos corporativos
5. Informação, Comunicação e Divulgação	18	Alavanca sistemas de informação
	19	Comunica informações sobre riscos
	20	Divulga informações de riscos, cultura e <i>performance</i>

Fonte: COSO (2017).

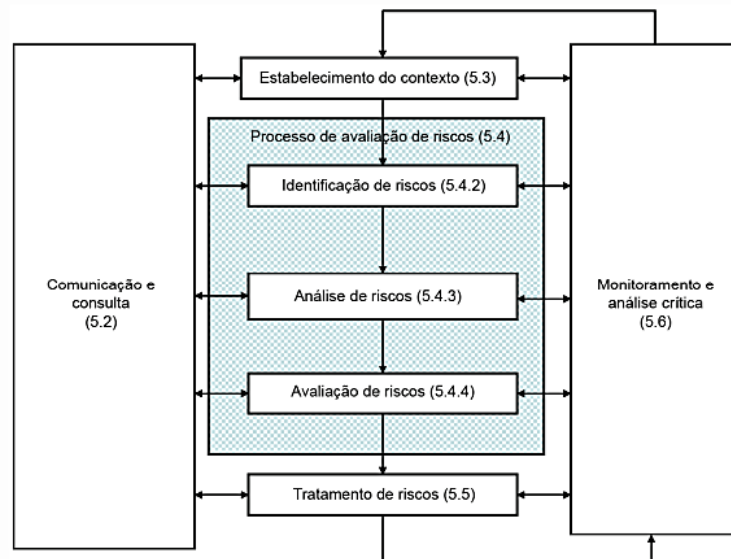
Referente à gestão de riscos na área pública, em 2004, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicou o *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (GOV 9100), um modelo de controle interno de aplicação voltado para essa área. O documento reflete as diretrizes da INTOSAI para as normas de controle interno, as quais levaram em consideração o COSO I (INTOSAI, 2007). No documento, fica expresso que o controle interno deve ser estruturado para que a organização tenha uma segurança razoável para atingimento dos seus objetivos e enfatiza que “a melhor maneira de minimizar o risco é através de procedimentos de controle” (INTOSAI, 2007).

Em 2007, a INTOSAI publicou um documento complementar ao GOV 9100, o *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity*

*Risk Management* (GOV 9130), versão atualizada contendo modelo de gerenciamento de riscos para o setor público, agora incorporando o entendimento sobre a gestão de riscos do COSO ERM (INTOSAI, 2013). Nesse último documento, o controle interno é tratado apenas como parte integrante da gestão de riscos, tendo em vista que essa passa a ter um conceito mais amplo, a qual possibilita a tomada de decisão pela gestão sem desvios da missão e para o alcance dos objetivos estratégicos, com base em ferramentas que possam mitigar os riscos envolvidos (INTOSAI, 2013).

Em 2009, foi publicada a ISO 31000 (2009) pela *International Organization for Standardization* (ISO), considerada a primeira norma internacional que trata da gestão de riscos, a qual estabeleceu princípios para a gestão dos riscos, além de definir as etapas para a implementação de todo o processo, quais sejam: Estabelecimento do Contexto, Identificação dos Riscos, Análise dos Riscos, Avaliação dos Riscos e Tratamento e Monitoramento dos Riscos, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1. Processo de gestão de risco da ISO 31000:2009



Fonte: ABNT NBR ISO 31000 (2009)

A norma reconhece que as organizações, em sua tomada de decisão, em algum grau, gerenciam riscos, por isso, dá enfoque à aplicação de processos contínuos e duradouros dentro de toda a estrutura, com o objetivo de gerir eficazmente o risco e de maneira integral na organização, além disso, uma vantagem trazida foi a introdução do estabelecimento do contexto dentro do processo de gestão dos riscos, ela faz uma análise do ambiente interno e externo da organização (ABNT NBR ISO 31000, 2009).

Levando em consideração que alguns autores afirmam que a ISO 31000 é uma norma genérica, Oliveira *et al.* (2017) realizaram pesquisa de revisão de literatura no intuito de verificar a possibilidade de sua aplicação em empresas de uma cadeia de suprimentos e inferiram que pode ser utilizada como método padronizado integrado para executar o *Supply Chain Risk Management* (SCRM), inclusive propondo caminhos para que as empresas adequem seus procedimentos de gestão de riscos atrelados à norma.

A ISO 31000:2009 foi cancelada e substituída pela ISO 31000:2018. A antiga ISO estabelecia 11 princípios para que a gestão de risco fosse eficaz, já na nova versão, os princípios foram reduzidos para 8. A ISO (2018) deixou mais claros os fatores a serem considerados para a identificação e análise dos riscos, mas, ainda assim, como na antiga norma, não sugere ou informa quais ferramentas devem ser utilizadas; os termos e definições, antes num total de 29, agora passaram para 8.

No ano de 2013, apesar de não ser necessariamente um modelo de gestão de riscos, o modelo das Três Linhas de Defesa, criado pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA), propôs a divisão da organização corporativa em três linhas, com definição do papel de cada gestor que desempenha atribuições de governança e gestão de riscos dentro da sua estrutura. De acordo com o IIA (2013), os grupos estão divididos em funções que gerenciam e têm propriedade sobre riscos, funções que supervisionam riscos e funções que fornecem avaliações independentes, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2. Modelo das Três Linhas de Defesa



Fonte: IIA (2013).

Conforme definição do IIA (2013), a Primeira Linha de defesa é composta por gestores responsáveis por gerenciar os riscos, além da atuação como executores dos controles internos.

Na Segunda Linha, se encontram os profissionais especialistas que prestam apoio aos gestores da Primeira Linha, que auxiliam a gerência no desenvolvimento e controles para a gestão dos riscos, e a Terceira Linha é composta pelos auditores internos, que realizam “avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos” (IIA, 2013).

Bantleon *et al.* (2021) realizaram pesquisa com 415 *Chief Audit Executives (CAEs)* na Áustria, na Alemanha e na Suíça, a qual demonstrou que quase 90% das empresas participantes da amostra implementaram as três linhas de defesa e que 45% dessas não tiveram dificuldades em sua implementação, porém, identificaram que, para empresas do setor financeiro, os desafios de coordenação entre auditoria interna, *compliance*, órgãos reguladores e controle externo são mais evidenciadas do que em empresas de outros setores.

Em 2020, o IIA atualizou o modelo das Três Linhas de Defesa, conforme Figura 3, que passou a ser chamado de Três Linhas. Nesse novo modelo, a gestão está relacionada aos papéis de Primeira e Segunda linha, não sendo somente função da Segunda Linha o gerenciamento dos riscos, mas uma responsabilidade de toda a gestão (IIA, 2020). No que se refere à Terceira Linha, observa-se maior independência no modelo atual, no qual a auditoria relaciona-se com o órgão de governança e com a gestão (IIA, 2020).

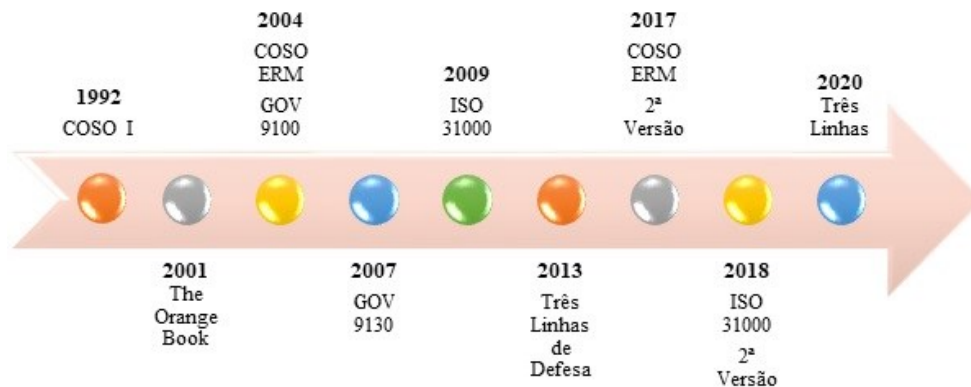
Figura 3. Modelo das Três Linhas



Fonte: IIA (2020).

Em resumo, a Figura 4 mostra como a gestão de riscos evoluiu no mundo.

Figura 4. Evolução da gestão de riscos no mundo



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Percebe-se uma evolução na gestão de risco em nível mundial, no entendimento sobre o significado do risco e como a prática da gestão de riscos avançou nos últimos anos (COSO, 2017). Os modelos elevaram a visão antiga com foco no controle interno, acrescentando-se a necessidade de identificação dos riscos para aperfeiçoamento dos objetivos estratégicos das organizações (INTOSAI, 2007b).

Foram publicados vários documentos governamentais que apontaram para a importância da gestão de riscos no setor público (WOODS, 2009). Alguns países adotaram modelos já propostos por outras instituições, outros criaram ou utilizaram modelos existentes e os adaptaram para sua própria realidade. De outra forma, para a IIA (2013), a existência de diferentes atividades de riscos e controles não é suficiente, é preciso coordenação e definição de responsabilidades específicas das equipes envolvidas no processo.

### 2.2.2 Gestão de riscos na administração pública brasileira

No momento em que o risco ultrapassa o indivíduo, surge o risco público (SPIKIN, 2013). Para a gestão desse risco, a administração pública brasileira tem implementado estratégias para sua identificação e mitigação e, por ser uma prática ainda recente, tem utilizado modelos de outras organizações e os mais diversos modelos existentes na literatura (SOUZA *et al.*, 2020). As discussões são demonstradas por meio de normas e de documentos publicados pelos diversos órgãos da administração pública brasileira conforme síntese apresentada no Quadro 3.

Quadro 3. Gestão de riscos no Brasil

Ano	Diplomas legais, normas e demais literaturas de referência
2005	GesPública - Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005a).
2013	Acórdão 2467/2013 – Plenário – Avaliação da Maturidade em Gestão de Riscos na Administração Pública Indireta (BRASIL, 2013e).
2013	Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos – MPOG (BRASIL, 2013d).
2015	Guia de Integridade Pública – CGU (BRASIL, 2015)
2016	Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).
2017	Resolução nº 287, de 12 de abril de 2017 - Política de gestão de riscos do TCU (BRASIL, 2017j).
2017	Portaria nº 915, de 12 de abril de 2017 – Política de gestão de riscos da CGU (BRASIL, 2017f).
2017	Manual para implementação de programas de integridade – Ministério da Transparência e CGU (BRASIL, 2017g).
2017	Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017h).
2017	Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017a).
2017	Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos – TCU (BRASIL, 2017l)
2018	Manual de Gestão de Riscos do TCU (BRASIL, 2018d).
2019	Portaria nº 1.163 de 20 de março de 2019 (BRASIL, 2019b).
2021	Metodologia de Gestão de Riscos CGU (BRASIL, 2021b).
2021	Portaria GM/MS nº 1.185, de 9 de junho de 2021 - Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021b).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

De acordo com Spikin (2013), no setor público, em nível mundial, a gestão de riscos formal pode ser evidenciada desde a década de 1980. No Brasil, de acordo com Souza *et al.* (2020), o TCU, a CGU e o extinto MPDG foram os órgãos que iniciaram a gestão de riscos de forma mais estruturada. O próprio TCU informou que não havia referencial teórico-orientativo sobre estruturação de gestão de riscos, informando que o Programa Nacional de Gestão Pública (GesPública), criado em 2005, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, foi o mais próximo que o Brasil já chegou sobre o tema (BRASIL, 2013e). Para aplicação de uma metodologia que possa mapear e avaliar os riscos, os órgãos brasileiros têm sua base teórico-conceitual sistematizada em estruturas publicadas internacionalmente e em normativos da legislação brasileira.

Em 2013, o TCU fez um levantamento com 65 entidades para avaliar a maturidade da gestão de riscos em setores da administração indireta, utilizando o modelo britânico *The Orange Book*, possibilitando o aprimoramento de ações de controle externo pelo Tribunal, capazes de abranger atos, processos e resultados da administração pública federal (BRASIL, 2013e). Também em 2013, o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou o Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos, baseado no *The Orange Book*, servindo tanto



como suporte ao GesPública quanto à introdução do tema nas organizações públicas brasileiras (BRASIL, 2013d).

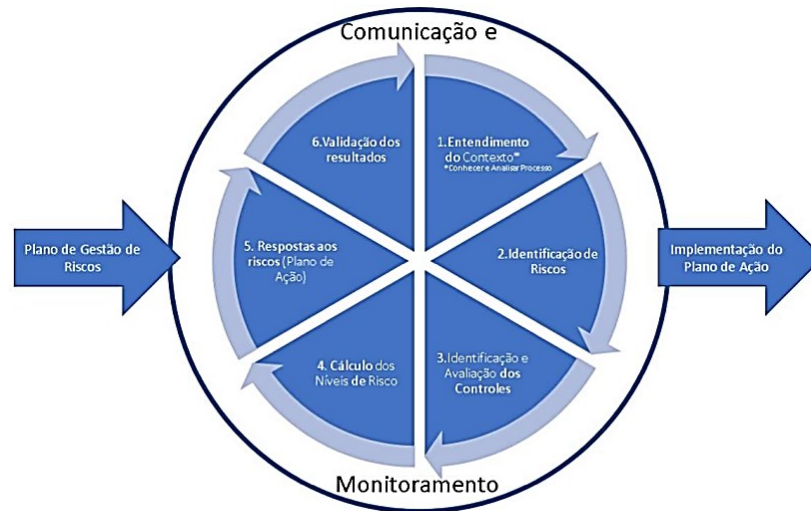
No contexto do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, publicada em 2016, é referência para orientação dos órgãos/entidades públicas brasileiras sobre gestão de riscos (BRASIL, 2021b). A instrução especifica que a estrutura do modelo de gestão de riscos a ser aplicada aos órgãos públicos deve observar os componentes do modelo publicado pelo COSO II ou COSO ERM. Desde a publicação da referida Instrução, os diversos órgãos do Poder Executivo tiveram o prazo de até 12 meses para instituir sua política de gestão de riscos, realizando, assim, todas as fases do processo, o qual deve estar adequado à missão e aos objetivos da organização (BRASIL, 2016a).

No ano de 2017, após a publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, foram editadas resoluções, portarias e publicados diversos documentos que tinham como objetivo cumprir o especificado na portaria. Posteriormente, o Decreto nº 9.203/2017 expandiu a gestão de riscos para toda a administração pública federal, direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017a).

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2017, lançou manual no qual apresenta a sua metodologia de gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão, o qual tomou por base o COSO ERM. Anteriormente à aplicação da metodologia, o Órgão realizou o Método de Priorização de Processos (MPP), para definição de quais processos seriam priorizados, definindo prazos para intervenção nas possíveis falhas (BRASIL, 2017h).

A CGU, órgão que exerce o controle interno do Poder Executivo, tem seu modelo fundamentado nas metodologias já citadas: COSO I e COSO II ou ERM, ABNT NBR ISO 31000:2009 e 2018, modelo das Três Linhas de Defesa, bem como na própria Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 (BRASIL, 2021b). A Figura 5 apresenta o ciclo da gestão de riscos da CGU, o qual estrutura as etapas a serem seguidas para sua operacionalização no órgão (BRASIL, 2021b).

Figura 5. Ciclo da gestão de riscos da CGU



Fonte: Brasil (2021b).

Basicamente, as etapas do ciclo de gestão de riscos da CGU são realizadas de acordo com o Quadro 4.

Quadro 4. Etapas da gestão de riscos da CGU

<b>Etapas</b>	<b>Processo</b>
Entendimento do contexto	Conhecer o processo. Analisar o ambiente interno e externo.
Identificação de riscos	Listar eventos que podem evitar, atrasar, prejudicar ou impedir o cumprimento dos objetivos do processo organizacional. Categorizar os riscos em: operacional, legal, financeiro/orçamentário ou de integridade.
Identificação e avaliação dos controles	Identificar quais os controles existentes no processo e que mitigam os riscos identificados. Classificar os controles em: preventivos, de atenuação e recuperação ou detectivos.
Cálculo do nível de risco	Calcular os níveis dos riscos a partir de critérios de probabilidade e impacto: $NR = NP \times NI$ . Classificar os riscos. Representar os resultados da combinação das escalas de probabilidade e impacto na matriz de riscos.
Validação dos resultados	Aprovar os resultados das etapas anteriores e o Plano de Ação (dirigente máximo da unidade). Incluir as ações no Plano Operacional.

Fonte: Elaborado de Brasil (2021b).

Após realização de todas as etapas, implementa-se o Plano de Ação, comunicando às partes interessadas e, inclusive, o núcleo responsável deve monitorar sua efetivação (BRASIL, 2021b). Com relação à instituição da gestão de riscos em outros órgãos públicos brasileiros, Sousa (2018), considerando o prazo previsto na Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, para implementação da gestão de riscos no poder executivo federal, realizou estudo para verificar de que forma as universidades federais brasileiras realizam sua gestão de

riscos. Para aferir o grau de implementação, a autora utilizou como parâmetros a existência de: comitê de governança, riscos e controles; política de gestão de riscos; e metodologia de trabalho (SOUSA, 2018).

A pesquisa de Sousa (2018) apontou que, das 63 universidades pesquisadas, 50 já possuíam comitê de governança, riscos e controles implementado; 27 universidades instituíram sua política de gestão de riscos; e apenas nove universidades definiram e publicaram sua metodologia de gestão de riscos. Resultado da pesquisa esclarece que 18 universidades cumpriram o prazo estabelecido na Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, cabendo destacar os aspectos que dificultam a implementação da gestão de riscos nas instituições como a falta de equipe capacitada, a cultura organizacional que atrapalha o processo e a falta de estrutura administrativa (SOUSA, 2018). A autora relata ainda que, dentre os benefícios apontados pela gestão de riscos nessas universidades, está o avanço em áreas de licitação, compras e contratações (SOUSA, 2018).

No que se refere à classificação dos riscos pelas universidades pesquisadas, Sousa (2018) informa que quatro universidades não utilizaram a tipologia preconizada pela Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, e que as universidades têm adaptado a nomenclatura dos tipos de riscos, como, por exemplo, a Universidade Federal da Paraíba que adota a tipologia Análise de Ambiente e de Fixação de Objetivos e não somente Ambiente Interno como especificado na referida instrução.

Paulus *et al.* (2022) buscaram verificar a situação da implementação da gestão de riscos em seis Institutos Federais de Educação da região sul do país, para isso, averiguaram se esses institutos possuíam comitê de governança e riscos e controles internos; se existia política de gestão de riscos e se nela constavam os critérios estabelecidos na Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016; se o modelo estava fundamentado nos componentes do COSO II ou ERM, conforme a referida instrução; se existia mapeamento e avaliação do risco e identificação do responsável pelo risco; se a gestão de riscos estava integrada ao planejamento estratégico e se esse era baseado em riscos; além da constituição de plano de integridade.

Os autores constataram que todos os institutos possuíam comitê de governança e política de gestão de riscos, na qual constavam todos os critérios estabelecidos, bem como o modelo de gestão de riscos estava em consonância com a política instituída (PAULUS *et al.*, 2022). No que se refere ao modelo de gestão de riscos, todos estavam fundamentados no COSO II ou ERM, no entanto, nem todos possuíam um modelo bem definido (PAULUS *et al.*, 2022). Os autores relataram na pesquisa que dos 6 institutos somente 2 possuíam mapeamento e

avaliação dos riscos com a identificação do responsável, e nenhum integra a gestão de riscos ao seu planejamento estratégico, porém, todos possuem plano de integridade (PAULUS *et al.*, 2022). Por fim, Paulus *et al.* (2022) destacaram que, apesar de uma política formalizada, os institutos precisam aplicar o modelo para mapeamento e avaliação dos riscos.

Em outra vertente, Kasai *et al.* (2022) avaliaram a implementação da gestão de riscos em 19 organizações militares com sede no estado de São Paulo, tendo como fonte de dados da pesquisa análises oriundas de auditorias de controle interno realizadas em 2020 nessas organizações. A avaliação levou em consideração a existência da matriz de riscos e controles, utilizada na metodologia de gestão de riscos do Exército Brasileiro, apontando que 37% dessas organizações realizaram sua gestão de riscos conforme a legislação preconizada, no entanto, outras 37% apresentaram plano de gestão de riscos com critérios desalinhados à metodologia (KASAI *et al.*, 2022). Os autores concluíram que, embora as organizações tenham elaborado o seu plano de ação específico, os objetivos não estavam alinhados aos riscos identificados em organizações militares, podendo levar ao entendimento de que a implantação foi feita devido à obrigação advinda do normativo e não em função de uma efetividade nos processos (KASAI *et al.*, 2022).

No âmbito da gestão, Corrêa (2016) identificou e analisou os riscos incorridos nos instrumentos de convênios relacionados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Corrêa (2016) utilizou metodologia da Agência Espacial Brasileira, a qual tinha sua base no COSO e, para a análise, foram consultados documentos produzidos pelo CNPq, bem como realização de entrevistas com agentes que atuavam nas diversas fases do convênio, definidas na pesquisa como: (1) negociação e formalização; (2) processamento administrativo para a assinatura dos convênios; (3) acompanhamento da implementação; (4) prestação de contas para o órgão financiador; e (5) análise de prestação de contas do órgão financiado.

A avaliação dos riscos foi realizada pelo ponto de vista dos colaboradores envolvidos, que permitiu identificar os três principais problemas que mereciam atenção da instituição: financiamento das ações do Conselho; qualificação de servidores; e recursos humanos e financeiros para atividade de fiscalização dos convênios (CORRÊA, 2016). Spikin (2013) explica que as organizações devem desenvolver a capacidade de identificar a diversidade de riscos a que estão expostas, adotando uma estratégia para cada uma. Assim, o processo de integração da gestão de riscos deve ser personalizado para o atendimento das necessidades da organização (ISO, 2018) e deve ser feito em observância às suas etapas.

### 2.2.3 Etapas das metodologias de gestão de riscos

Cada modelo disponível na literatura propõe diversas etapas que devem ser seguidas para a implementação da gestão de riscos, como demonstra o Quadro 5.

Quadro 5. Etapas da gestão de riscos nos diversos modelos disponíveis na literatura

Modelo	Etapas
COSO II ou COSO ERM (COSO, 2004)	Ambiente interno
	Fixação de objetivos
	Identificação de eventos
	Avaliação de riscos
	Resposta a risco
	Atividades de controle
	Informação e comunicação
	Monitoramento
ISO 31000:2009 (ISO, 2009)	Estabelecimento do contexto
	Identificação de riscos
	Análise de riscos
	Avaliação de riscos
	Tratamento de riscos
INTOSAI GOV 9130 (INTOSAI, 2013)	Ambiente interno
	Fixação de objetivos
	Identificação de eventos
	Avaliação de riscos
	Resposta a riscos
	Atividades de controle
	Informação e comunicação
	Monitoramento
<i>The Orange Book</i> (UK, 2004)	Ambiente e contexto de risco
	Identificação do risco
	Avaliação do risco
	Resposta ao risco
	Revisão e relato do risco
	A empresa estendida
	Comunicação e aprendizado
COSO ERM 2017 (COSO, 2017)	Governança e cultura
	Estratégia e definição de objetivos (Analisa o contexto de negócios; Define o apetite a risco; Avalia estratégias alternativas; Formula objetivos de negócios)
	<i>Performance</i> (Identifica o risco; Avalia a severidade do risco; Prioriza os riscos; Implementa respostas aos riscos; Adota uma visão de portfólio)
	Análise e revisão
	Informação, comunicação e divulgação

<b>Modelo</b>	<b>Etapas</b>
ISO 31000:2018 (ISO, 2018)	Comunicação e consulta
	Escopo, contexto e critérios
	Identificação de riscos
	Análise de riscos
	Avaliação de riscos
	Tratamento de riscos
	Registro e relato
	Monitoramento e análise crítica

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

No entanto, apesar da existência de similaridades na denominação das etapas entre os diversos modelos, não se pode afirmar que essas têm o mesmo significado. Nesse sentido, esta pesquisa considera as etapas previstas para o Poder Executivo Federal, dispostas no art. 16, da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, a qual especifica que deve-se observar os componentes do modelo publicado no COSO II.

Esclarece-se ainda que foi considerada a adaptação da primeira etapa realizada pela CGU (BRASIL, 2021b) e apresentadas as seguintes etapas na pesquisa, quais sejam: Entendimento do Contexto; Identificação de Riscos; Avaliação de Riscos; Resposta a Riscos; Atividades de Controle; Informação e Comunicação; e Monitoramento.

### *2.2.3.1 Entendimento do contexto*

A CGU ressalta que esta é a etapa na qual deve-se conhecer e analisar o processo organizacional (BRASIL, 2021). A fase inicial da implementação da gestão de riscos está relacionada ao entendimento principalmente de sua estrutura e do contexto interno e externo da organização (ISO, 2018).

Os fatores internos influenciam a gestão de riscos de forma positiva ou negativa, dessa forma, é necessário que a alta administração estabeleça suas políticas, inclusive comunicando às pessoas e às partes interessadas no processo, pois os envolvidos precisam compartilhar dos objetivos a serem alcançados (COSO, 2004; INTOSAI, 2013). Além de considerar as crenças e atitudes, deve-se incluir também uma análise das normas e diretrizes, dos recursos disponíveis e de conhecimento, dos dados, dos fluxos de informações e dos sistemas disponíveis (ISO, 2018; INTOSAI, 2013).

Para o ambiente externo, a CGU destaca a necessidade de entendimento de todos os cenários aos quais as organizações estão expostas, desde o cenário político ao tecnológico (BRASIL, 2021). Acrescenta-se que as expectativas e necessidades das partes interessadas são

levadas em consideração, tendo em vista também as relações, compromissos assumidos e a complexidade de redes de relacionamento estabelecidas (ISO, 2018).

Após o conhecimento do ambiente ao qual está exposta, a entidade precisa definir o seu apetite ao risco, que segundo a INTOSAI (2013) é a quantidade de risco que as instituições têm disponibilidade para aceitar, a qual seja justificável e tolerável (UK, 2004), levando-se em consideração os recursos dispendidos a serem utilizados para mitigar os eventos de risco.

### 2.2.3.2 Identificação dos riscos

A etapa de identificação dos riscos está relacionada a “encontrar, reconhecer e descrever riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance seus objetivos” (ISO, 2018). Deve ser elaborada uma lista abrangente de eventos de risco, os quais podem ser revisados e até reformulados, havendo inclusive a possibilidade de eliminação de alguns riscos caso seja o entendimento dos avaliadores (BRASIL, 2021). Importante frisar que é preciso evitar definir riscos que não surtam impacto nos objetivos (UK, 2004).

A literatura não determina uma única maneira de se identificar os riscos (UK, 2004), existindo várias técnicas disponíveis (ISO, 2018), as quais podem observar tanto eventos ocorridos no passado quanto a previsão para o futuro (INTOSAI, 2013). Para identificação de riscos incorridos no passado, pode-se considerar relatórios anuais e internos e padrão de gastos (INTOSAI, 2013), pois esses problemas podem ser vistos como futuros riscos, sendo sugerido que a listagem se inicie a partir dessas ocorrências (BRASIL, 2021). Entre as principais técnicas utilizadas estão também o *brainstorming*, os questionários, os fluxogramas, a *bow-tie*, entre outras (BRASIL, 2017h).

Segundo a INTOSAI (2013), é possível ainda agrupar os riscos em categorias, permitindo que a organização compreenda a relação entre eles, possibilitando respostas mais favoráveis e, de acordo com o COSO (2004), categorizá-los de forma de garantir que os esforços sejam alcançados. Observa-se, no entanto, que não há consenso na literatura quanto a terminologia e classificação usadas pelos diversos autores, devendo cada organização observar as suas peculiaridades (BRASIL, 2017h) nessa etapa.

Ávila (2014) sugere que a organização classifique seus riscos por área [segurança, educação, tecnologia], ou ainda por setores estratégicos [inovação, combustíveis, bioenergia]. A CGU categoriza seus riscos como operacional, legal, financeiro/orçamentário e de integridade (BRASIL, 2021). A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, informa que as entidades devem considerar, ao identificar e avaliar os riscos, as tipologias de

riscos determinadas como operacional, imagem/reputação, legal e financeiro/orçamentário (BRASIL, 2016a). Para Spikin (2013), o risco pode ser classificado de acordo com sua propriedade ou característica, podendo ser financeiro e não financeiro, dinâmico e estático, sistemático e diversificado, puro e especulativo, fundamental e particular, *core* e não *core* e operacional e estratégico.

### 2.2.3.3 Avaliação de riscos

A finalidade desta etapa é avaliar os riscos identificados (BRASIL, 2017h) e, no que se refere às técnicas utilizadas, as organizações dispõem de técnicas qualitativas e quantitativas, as quais permitem determinar se o grau de exposição ao risco está em consonância com o risco que a entidade está disposta a aceitar (DANTAS *et al.*, 2010).

Frequentemente costuma-se combinar técnicas qualitativas e quantitativas para adoção da metodologia de avaliação dos riscos (COSO, 2004). A técnica qualitativa é utilizada ao se identificar os riscos desconhecidos e não quantificáveis, bem como para categorizá-los (COSO, 2004). A estimativa da probabilidade de ocorrência de um risco e o seu impacto, realizada por meio de opiniões, também é classificada como uma técnica de avaliação qualitativa (DANTAS *et al.*, 2010). Entretanto, na avaliação do impacto desse risco, podem ser utilizadas medidas quantitativas para sua mensuração (COSO, 2004), como ocorre nas matrizes de probabilidade e impacto utilizadas pelos órgãos públicos brasileiros.

Tendo em vista que as instituições necessitam priorizar suas ações, a matriz de riscos surge como proposta de ferramenta para direcionamento de recursos financeiros, operacionais, humanos. Diversas matrizes podem ser utilizadas na gestão de riscos, e são resultado da análise prévia feita da probabilidade e do impacto do risco. Em Brasil (2017g), a CGU informa que a organização pode utilizar uma quantidade variada de escalas na classificação, matrizes 3x3, 4x4 e 5x5. Uma matriz 3x3, por exemplo, possui 3 níveis de escala de probabilidade [baixa, média e alta] e 3 níveis de impacto [baixo, médio e alto] e o que define a aplicação da matriz é a complexidade da análise que a instituição deseja dar, pois não existe um padrão definido (UK, 2004), e que para um mapeamento inicial dos eventos de risco a CGU sugere usar uma matriz 4x4 (BRASIL, 2018b).

O manual de Metodologia de Gestão de Riscos da CGU, apresenta uma matriz 5x5, conforme exposto na Figura 6 (BRASIL, 2021b). A matriz representa os resultados das escalas de probabilidade e de impacto do risco, que possuem níveis de probabilidade [muito baixa,



baixa, média, alta e muito alta] e níveis de impacto [muito baixo, baixo, médio, alto, muito alto], aos quais são atribuídos pesos.

Figura 6. Matriz de probabilidade e impacto da CGU

Matriz de Riscos						
Impacto	Muito Alto 5	5 RM	10 RM	15 RA	20 RE	25 RE
	Alto 4	4 RB	8 RM	12 RA	16 RA	20 RE
	Médio 3	3 RB	6 RM	9 RM	12 RA	15 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	6 RM	8 RM	10 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	3 RB	4 RB	5 RM
		Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 3	Alta 4	Muito Alta 5
<b>Probabilidade</b>						

Fonte: Brasil (2021b).

Após obter os pesos relacionados à probabilidade e ao impacto, para encontrar o nível do risco, multiplica-se a probabilidade de ocorrência *versus* o impacto do risco, conforme Equação 1.

$$NR = NP \times NI \quad (1)$$

Onde temos:

NR = Nível do Risco

NP = Nível de Probabilidade

NI = Nível de Impacto (BRASIL, 2021b).

Finalmente, conforme destaca a CGU, após os cálculos de probabilidade e de impacto, a classificação do risco é feita dentro das seguintes faixas definidas, conforme Quadro 5 (Brasil, 2021b).

Quadro 6. Faixas de riscos

Risco Baixo (RB)	Risco Médio (RM)	Risco Alto (RA)	Risco Extremo (RE)
0 – 4,99	5 – 11,99	12 – 19,99	20 – 25

Fonte: Adaptado de Brasil (2021b).

Após essa classificação, a organização terá que decidir como responder a esses riscos, importando dizer que os de maior relevância são os classificados com alta probabilidade de ocorrência e de alto impacto para o objetivo (INTOSAI, 2013). Essa avaliação é utilizada para mensuração dos riscos inerentes, para os quais não se considera quaisquer ações de controle pela organização (COSO, 2004). Os riscos residuais são aqueles assim definidos ao considerar os controles implementados pela administração depois das atividades de resposta ao risco (INTOSAI, 2013).

#### 2.2.3.4 Resposta a risco

Posteriormente à avaliação dos riscos, a organização precisa decidir como irá responder a esses riscos (INTOSAI, 2013), atendendo ao seu apetite ao risco, ou seja, o que a instituição está disposta a aceitar. Adams (2009) explica que a aceitação do nível do risco costuma variar conforme o nível de controle que a pessoa exerce sobre ele.

Spikin (2013) informa que a literatura geralmente aponta para as técnicas de evitar, reduzir, reter e transferir os riscos. Segundo a INTOSAI (2013) e o COSO (2004), a resposta aos riscos deve abranger as categorias definidas como compartilhar, reduzir, evitar ou aceitar o risco.

Quadro 7. Tratamento dos riscos da CGU

<b>Tratamento</b>	<b>Descrição</b>
Mitigar	Implementação de controles que possam diminuir as causas ou as consequências dos riscos, identificadas na etapa de Identificação e Análise de Riscos.
Compartilhar	Implementação de controles não apresenta um custo/benefício adequado.
Evitar	Implementação de controles apresenta um custo muito elevado, inviabilizando sua mitigação, ou não há entidades dispostas a compartilhar o risco.
Aceitar	Um risco normalmente é aceito quando seu nível está nas faixas de apetite a risco. Nessa situação, nenhum novo controle precisa ser implementado para mitigar o risco.

Fonte: Adaptado de Brasil (2021)

Para a CGU, a resposta aos riscos deve abranger as opções de tratamento de mitigar, compartilhar, evitar e aceitar o risco, conforme Quadro 6, e, com exceção do tratamento de aceitar, todos os outros tratamentos estão relacionados, normalmente, a riscos considerados como risco alto (RA) ou risco extremo (RE) (BRASIL, 2021). Ainda conforme a Controladoria-Geral da União, se a resposta ao risco for de mitigação, deve-se implementar medidas de tratamento para o risco, as quais sejam capazes de reduzir a probabilidade de ocorrência e de

impacto do risco para níveis baixo e médio (BRASIL, 2021). A partir do momento que a organização conhece o risco, o avalia e o classifica, é preciso estabelecer atividades de controle para uma melhor resposta a esse risco (INTOSAI, 2013).

Para o tratamento e resposta aos riscos, pode-se implementar um plano de ação contendo no mínimo: o risco identificado e a medida de tratamento; objetivo esperado; responsável; descrição sobre a implementação; custo estimado; data prevista para início da implementação; e data prevista para o término da implementação (BRASIL, 2021). Caso esse plano de ação abranja outras unidades da organização, ele deve ser encaminhado para validação das outras áreas (BRASIL, 2021).

#### *2.2.3.5 Atividades de controle*

As atividades de controle têm papel importante para a resposta aos riscos, pois servem como instrumentos para a consecução dos objetivos e, dependendo do objetivo, o controle assume a posição de própria resposta (INTOSAI, 2013). Segundo a INTOSAI e o *The Orange Book*, existem 4 tipos de controles: preventivos, diretivos, detectivos e corretivos (INTOSAI, 2013; UK, 2004).

Os controles definidos como preventivos, os quais são a maioria nas organizações (UK, 2004), têm por objetivo prevenir que as falhas ocorram (BRASIL, 2017h). Já os controles diretivos, são a garantia de que determinado risco não ocorra, pois podem impedir que o resultado seja alcançado (INTOSAI, 2013). Caso o risco já tenha se materializado, os controles detectivos servirão para descobrir se o resultado não desejável ocorreu (INTOSAI, 2013), o seu efeito é posterior à ocorrência do risco (UK, 2004). Quanto aos controles corretivos, esses atuam após o resultado indesejável já ter ocorrido (UK, 2004), esses controles podem servir também para uma possível recuperação do dano causado (INTOSAI, 2013).

#### *2.2.3.6 Monitoramento*

O monitoramento é etapa importante da gestão de riscos, e deve ser realizado durante todo o processo (ISO, 2018), com o objetivo de avaliar o desempenho (INTOSAI, 2013). Podem ser implementados relatórios para avaliação (BRASIL, 2017h), os quais devem verificar se os riscos foram mitigados ou se outros riscos apareceram, abordando inclusive as alterações para ajustes sobre as prioridades dos riscos (UK, 2004), pois a gestão precisa avaliar se o sistema de gestão de riscos é apropriado (INTOSAI, 2013).

### 2.2.3.7 *Informação e comunicação*

A informação faz parte de todo o processo de gestão de riscos (UK, 2004) e percorre toda a estrutura da organização (COSO, 2004), devendo estar disponível para que as pessoas consigam realizar as suas obrigações (INTOSAI, 2013). Além da informação interna, deve-se considerar também as informações às partes interessadas, principalmente àquelas que prestam serviços diretamente em nome da organização, pois existem situações nas quais os riscos podem afetar o público (UK, 2004). A INTOSAI (2013) deixa claro que a comunicação deve ser vista de uma maneira mais ampla, para além da comunicação das informações referentes ao desenvolvimento das atividades, ela deve estar ligada à comunicação da cultura da organização, e esses canais de comunicação devem ser abertos e acessíveis.

## 2.3 O CONTEXTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINANCEIRA DE CONVÊNIOS DA SAÚDE INDÍGENA

A antiga história contada pelos livros, que retrata um período de colonização brasileira promovido por descobertas e pela troca de experiências entre os povos, já não faz mais sentido (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). Nessa história tradicional, os índios aparecem como um obstáculo à colonização, desprovidos de conhecimento quanto às regras da civilização, indivíduos que mereciam ser perseguidos (FREITAS, 2004).

Segundo Cunha (1987/1988/1989), anteriormente aos anos de 1970, considerava-se que os índios não tinham futuro e muito menos passado. Monteiro (1995) explica que pesquisadores encaravam com pessimismo o futuro da população indígena. A política indigenista acreditava que, com o passar do tempo, os indígenas seriam incorporados ao restante da população, não existindo mais como grupos diferenciados (GARNELO; PONTES, 2012). No entanto, para a compreensão da formação política e do território brasileiro, é necessário considerar os povos indígenas como parte fundamental desse processo (OLIVEIRA; FREIRE, 2006).

Com a participação na política em nível nacional e mundial, e com a defesa dos seus direitos pelos mais diversos instrumentos jurídicos, a história indígena se tornou politicamente importante (CUNHA, 1987/1988/1989). O Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foram as instituições que atuaram no sentido de prestar assistência e proteção à população indígena em diversas áreas (GARNELO; PONTES, 2012).

De acordo com Cavalcante (2011), a história indígena foi fortalecida com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu o direito às terras ocupadas pela população, com posse permanente, bem como com o reconhecimento da sua forma de organização, costumes e crenças (BRASIL, 1988). No entanto, os direitos territoriais já podiam ser verificados por diversas constituições anteriores, de 1934, 1937, 1946, 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1/1969 (SANTOS, 1995).

A partir de 1990, a FUNAI deixou de prestar diversos serviços à população indígena, inclusive na área da saúde, os quais foram distribuídos a ministérios (GARNELO; PONTES, 2012). Garnele e Pontes (2012) esclarecem que nessa época cresceu substancialmente o número de organizações não governamentais que, juntamente com associações indígenas, atuavam em parceria nas áreas da saúde, educação, dentre outras. Entretanto, as autoras explicam que, em decorrência da implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), essas instituições passaram a atuar diretamente na gestão das políticas públicas, mudando o seu perfil e conquistando mais espaço no setor público brasileiro, principalmente no que diz respeito à atuação na área da saúde (GARNELO; PONTES, 2012).

O SasiSUS foi instituído em 1999 pela Lei nº 9.836, chamada de Lei Arouca, o qual deve observar as especificidades da população indígena, contemplando ações de promoção, prevenção e proteção à saúde dessa população (BRASIL, 2002). Para isso, o modelo de atenção está estruturado em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), os quais estão estrategicamente localizados com base nos territórios indígenas e possuem estruturas de atendimento formadas pelas Casas de Apoio à Saúde Indígena (CASAI), unidades básicas de saúde indígena e polos base (BRASIL, 2019a).

Garnele e Pontes (2012) informam que a criação do SasiSUS deveu-se ao fato de que o SUS não conseguia atender aos indígenas em todas as suas singularidades, mas, ainda assim, devido aos conflitos existentes na discussão sobre a municipalização da saúde indígena, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) recebeu a função de coordenação e de execução das ações relativas à saúde indígena, ficando o Ministério da Saúde com a gestão da política pública, realizando o seu monitoramento por meio da Secretaria de Assistência à Saúde (SAS), atualmente denominada de Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS).

Em 2010, com a criação da Secretaria Especial de Atenção Indígena (SESAI), o subsistema passou a estar ligado diretamente ao Ministério da Saúde (CARDOSO, 2015). A SESAI coordena e executa a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI) e, para o atendimento da saúde dessa população, são realizados projetos com organizações não governamentais que desenvolvem serviços de forma complementar

(BRASIL, 2002; 2022b). Segundo Junqueira (2004, p. 31), as políticas sociais são desenvolvidas “não em função do atendimento das carências, do atendimento dos excluídos, mas como expressão de direitos”.

Pestoff e Brandsen (2010) entendem que o terceiro setor desempenha um papel relevante na prestação de serviços públicos. Na administração pública federal brasileira, a atuação do terceiro setor se dá por meio das transferências voluntárias, uma descentralização que se torna uma nova forma de gerir as políticas públicas (JUNQUEIRA, 2004), a qual possui instrumentos específicos para a sua materialização. Dentre esses instrumentos estão os convênios utilizados pela SESAI, que são geridos por meio da Plataforma +Brasil, a qual é de uso obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada.

A Plataforma foi criada em 2008, pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, anteriormente denominada de Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). As entidades conveniadas precisam atender às condições necessárias na legislação que regula os instrumentos de repasse, conforme apresentado no Quadro 7, bem como e os instrumentos também estão vinculados à legislação aplicável à época da assinatura do Termo de Convênio.

Quadro 8. Legislação aplicável aos convênios federais

Ano	Normativos Relacionados aos Convênios
1993	Art. 116 da Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).
1997	Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997).
2007	Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007b).
2008	Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 (BRASIL, 2008).
2011	Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).
2017	Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017e).
2019	Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019 (BRASIL, 2019c)
2020	Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020d).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Com base nos atos e procedimentos realizados nos convênios, a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, aborda quatro fases existentes no ciclo de vida dos instrumentos, quais sejam: Formalização, Execução, Acompanhamento/Fiscalização e Prestação de Contas, conforme Figura 7.

Figura 7. Ciclo de vida dos convênios



Fonte: Elaborado a partir de BRASIL (2017e).

As fases estão especificadas com base nos atos e procedimentos ocorridos durante toda a vida do instrumento, desde a sua formalização, que se inicia a partir do cadastramento da proposta de convênio pelas instituições até a sua prestação de contas final (BRASIL, 2022a).

As competências e responsabilidades de concedentes e convenentes estão elencadas no capítulo I da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, também relacionadas a todas as fases do ciclo de vida do convênio (BRASIL, 2017e). No que se refere à utilização dos recursos públicos, os convenentes têm a obrigação de prestar contas dos recursos repassados pelo órgão concedente, os quais foram aplicados para o cumprimento do objetivo pactuado (BRASIL, 2017e). A prestação de contas técnica é referente à integral execução do objeto e à consecução dos resultados estabelecidos no instrumento; a prestação de contas financeira está relacionada ao acompanhamento da conformidade financeira durante toda a vigência do convênio, inclusive com a prestação de contas ao seu final (BRASIL, 2017e).

A referida portaria estabelece que o convênio deve ser executado em conformidade com as cláusulas avençadas do termo de convênio e em observância às demais normas, inclusive discrimina as vedações impostas durante sua execução (BRASIL, 2017e). Dentre as vedações especificadas estão as irregularidades, que são assim caracterizadas pois são causa de dano ao erário e passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) pelo órgão concedente; e as impropriedades, as quais são consideradas falhas formais e que não são motivo de instauração de TCE, desde que não resultam em dano ao erário (BRASIL, 2017i).

Identificando-se que o convenente descumpriu os normativos e esgotadas todas as providências no âmbito do órgão para sua regularização ou para o ressarcimento do dano, deverá ser instaurada a TCE para apuração de responsabilidade de pessoa física ou jurídica, posteriormente, o processo de TCE deve ser encaminhado ao TCU para julgamento em um prazo de até 180 dias após a instauração (BRASIL, 2017b; 2017e). O dano ao erário tem seus motivos ensejadores especificados como: omissão no dever de prestar contas; não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União; ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou

desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos; ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário (BRASIL, 2017b).

Desde a criação da SESAI foram celebrados 103 convênios, no período de 2011 a 2019, os quais preveem basicamente atividades para execução de custeio dos proventos e encargos decorrentes da folha de pagamento de trabalhadores para o atendimento à saúde da população indígena, com repasse de recursos às entidades em montantes entre R\$ 3 milhões e R\$ 230 milhões (BRASIL, 2022b). Para a execução das ações, instituições não governamentais, que possuam capacidade técnica administrativa comprovada, participam de processo seletivo. Desde 2011, foram realizados três editais de chamamento público: Edital de Chamamento Público nº 01, de 11 de agosto de 2011, Edital de Chamamento Público nº 07, de 18 de outubro de 2013, e Edital de Chamamento Público nº 11, em 26 de março de 2018.

A Tabela 1 relaciona todos os convênios celebrados por meio dos chamamentos. Os instrumentos relacionados ao ano de 2011 e 2013 já estão com a vigência finalizada e seu tempo de duração variaram de dois a oitos anos. Com relação aos convênios de 2018 e 2019, esses estão em vigência até 31/12/2022, os quais ainda podem ser prorrogados.

Tabela 1. Convênios celebrados na saúde indígena de 2011 a 2019

Ano	Quantidade	Vigência	Duração
2011	34	31/12/2013	2 anos
2013	29	31/12/2018	5 anos
	1	16/02/2020	7 anos
	4	31/03/2021	8 anos
2018	15	31/12/2022	Em vigência
2019	20	31/12/2022	Em vigência
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	--	

Fonte: Brasil (2022b).

Contudo, dos 68 convênios que estão com vigência finalizada, 60 ainda não tiveram a prestação de contas concluída na Plataforma +Brasil até 25 de fevereiro de 2022, data de consulta realizada para esta pesquisa (BRASIL, 2022b). A situação de prestação de contas concluída significa que o convênio seguiu seu ciclo de vida natural - foi celebrado, executado e analisada sua prestação de contas. No que se refere à prestação de contas financeira, o Fundo Nacional de Saúde vem atuando no sentido auxiliar os técnicos que analisam as contas, no sentido de finalizar o passivo de prestação de contas financeira, conforme demonstrado na Figura 8.



Figura 8. Publicações relacionadas à análise financeira dos convênios da SESAI



Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Em 2018, foi elaborado o Manual de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios firmados no exercício de 2011 para execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, intitulado nesta pesquisa como Manual SESAI/FNS 2011, que teve por objetivo auxiliar os técnicos que realizam a análise financeira dos convênios em face de várias irregularidades/impropriedades encontradas nos Planos de Trabalho aprovados pela SESAI (BRASIL, 2018c). Esse manual está de acordo com a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, a que estão sujeitos esses convênios celebrados em 2011.

Em novembro de 2019, foi lançada a 2ª edição do Manual, elaborado com o objetivo de orientar a análise de prestação de contas dos convênios celebrados em 2013, uma vez que os instrumentos celebrados naquele ano foram regidos pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, que substituiu a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. O referido manual faz referência à análise e à possível reanálise das prestações de contas a serem realizadas pelas Superintendências Estaduais do Ministério da Saúde, conforme também citado no manual elaborado para os convênios de 2011 (BRASIL, 2019d).

Com o intuito de finalizar o passivo de convênios de 2013, que necessitavam de análise de prestação de contas final, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 642, de 18 de novembro de 2020, para constituição de força tarefa para auxílio às Superintendências Estaduais (BRASIL, 2020b). Porém, até o dia 25 de fevereiro de 2022, nenhuma análise financeira foi concluída ou finalizada na Plataforma +Brasil. Nova portaria, nº 522/2021, foi publicada, prorrogando o prazo da força tarefa para 31 de dezembro de 2022 (BRASIL, 2021c).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa, segundo Gil (2008), é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo possibilitar resposta a um problema proposto. Por outra perspectiva, Vieira (2010) afirma que a pesquisa não trata apenas de respostas a perguntas, mas de um afastamento do senso comum, a qual é utilizada para adquirir e construir conhecimento, utilizando-se do método científico como meio de validação de resultados. Nesse sentido, neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos desta pesquisa com vistas à construção de modelo teórico empírico elaborado a partir dos elementos abordados na fundamentação teórica. Os referidos procedimentos estão subdivididos em: caracterização da pesquisa, técnicas de coleta e análise dos dados, construtos que fundamentam a metodologia e delimitação da pesquisa.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa é de abordagem metodologicamente qualitativa, pois propõe-se a desenvolver um estudo de aspectos subjetivos, baseado em teorias (CRESWELL, 2007), utilizando os números como ferramenta (BERNSTEIN, 1997) para aplicação ao contexto prático profissional, direcionado à solução de um problema (PRODANOV; DE FREITAS, 2013). Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, pois investiga as características de um grupo (GIL, 2008).

O procedimento técnico utilizado para coleta de dados é do tipo documental, uma vez que é preciso conhecer os meios para investigar a confiabilidade dos dados (LAKATOS; MARCONI, 2003). A pesquisa bibliográfica também é utilizada na medida em que há a necessidade de consultar trabalhos relacionados ao tema de forma aprofundada (CRESWELL, 2007) para a estruturação da metodologia proposta.

Os tipos de dados são primários, tendo em vista que, para validação da metodologia proposta, é preciso testá-la nos convênios, os quais devem ser selecionados no Programa de Informações Gerenciais, do Fundo Nacional de Saúde. Também são utilizados dados secundários, de materiais já produzidos (CRESWELL, 2007) pelos órgãos, considerando os pareceres das prestações de contas financeira acessados na Plataforma +Brasil, portaria de convênio e manual de análise financeira de convênios da saúde indígena, extraído da página da *internet* do Fundo Nacional de Saúde.

### 3.2 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para atender ao primeiro objetivo da pesquisa, foi consultada a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, para definição das etapas a serem abordadas na metodologia. Também foram analisadas as portarias de convênios e manuais de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios da saúde indígena, documentos que serviram para definição e detalhamento de todas as atividades de cada construto proposto de identificação, categorização e avaliação dos riscos.

No que tange ao segundo objetivo específico da pesquisa, a metodologia foi aplicada em convênios que tiveram ao menos uma prestação de contas rejeitada na Plataforma +Brasil. Os convênios foram selecionados por meio do Programa de Informação Gerencial (PIG), de gestão do Fundo Nacional de Saúde. Os riscos são identificados nos pareceres de aprovação com ressalvas e não aprovação de prestação de contas financeira dos convênios, na Plataforma +Brasil, e posteriormente avaliados por meio de matriz de risco.

### 3.3 CONSTRUTOS QUE FUNDAMENTAM A METODOLOGIA

Os construtos são elaborados com o objetivo de estruturar uma metodologia para avaliação de riscos em convênios da saúde indígena e estão divididos em dois blocos. O Bloco 1 é construído de modo a atender o primeiro objetivo específico do estudo propondo as etapas para a gestão de riscos dos convênios da saúde indígena, conforme Quadro 9.

Quadro 9. Construtos para identificação, categorização e avaliação dos riscos

<b>1 – Etapa de Identificação e Categorização dos Riscos</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Atividades</b>	<b>Literatura de Base</b>
Elaboração de lista de riscos.	1. Construir lista de riscos possíveis nas prestações de contas financeiras de convênios da saúde indígena a partir dos normativos. 2. Identificar os riscos apontados nos pareceres de aprovação com ressalvas e não aprovação de prestação de contas financeira. 3. Adicionar na lista prévia os riscos identificados nos pareceres que não haviam sido elencados.	Portaria de convênio vigente à época da celebração do convênio. Manual de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios. Pareceres de aprovação com ressalvas e não aprovação de prestação de contas financeira inseridos na Plataforma +Brasil.
Categorização dos riscos quanto ao ciclo de vida dos convênios e quanto às ocorrências.	4. Agrupar os riscos identificados com base no ciclo de vida dos convênios. 5. Categorizar os riscos quanto às ocorrências.	Portaria de convênio vigente à época da celebração do convênio. Manual de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios.
Continua...		

Continuação...		
<b>2 – Etapa de Avaliação dos Riscos</b>		
Descrição	Atividades	Literatura de Base
Estimativa da probabilidade de ocorrência dos riscos.	6. Mensurar a probabilidade de ocorrência dos riscos nos convênios da saúde indígena analisados.	Guia prático de gestão de riscos para a integridade (BRASIL, 2018b); Manual de Metodologia de risco da CGU (BRASIL, 2021b).
Mensuração do impacto dos riscos.	7. Estimar o impacto dos riscos dos convênios da saúde indígena.	Portaria de convênio vigente à época da celebração do convênio; Manual de orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios; Guia prático de gestão de riscos para a integridade (BRASIL, 2018b); Manual de metodologia de risco da CGU (BRASIL, 2021b).

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

O Bloco 2 tem como objetivo aplicar a metodologia de gestão de riscos construída para a análise em convênios da saúde indígena. Nesse processo, a aplicação da metodologia ocorre seguindo as etapas de: (i) identificação e categorização dos riscos; (iii) avaliação dos riscos; e (iv) discussão dos resultados, com apresentação e interpretação dos riscos, além de relato sobre o benefício da aplicação da metodologia proposta na pesquisa e suas limitações.

### 3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para o cumprimento do proposto no Bloco 2, a definição dos instrumentos a serem selecionados teve como critério os instrumentos de convênios que tiveram pelo menos uma ocorrência de Prestação de Contas Rejeitada em seu histórico na Plataforma +Brasil, significando que, em algum momento, durante a análise de contas, foi constatada ocorrência que não permitiu a sua aprovação pelo Ministério da Saúde.

Esta pesquisa utiliza como fonte de dados os normativos existentes e os documentos técnicos produzidos especificamente para a análise financeira dos convênios da saúde indígena. Porém, o estudo não adentra aos aspectos do cumprimento dos objetivos do convênio, que devem ser avaliados pela área técnica da SESAI. Partindo disso, o estudo não abordou o primeiro ato/procedimento relativo ao ciclo de vida dos convênios, que trata da sua formalização e celebração, somente elencando os eventos a partir da fase de execução. Por outro lado, alguns pareceres financeiros podem fazer menção a aspectos de análise técnica, os quais podem ser considerados nas discussões deste trabalho, mas não são o foco da pesquisa. Destaca-se também a alteração na legislação trabalhista nos últimos anos, que pode influenciar as análises realizadas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 PROPOSTA DE METODOLOGIA DE GESTÃO DE RISCOS

Esta seção, Bloco 1, se refere ao primeiro objetivo específico e apresenta as etapas da metodologia: identificação, categorização dos riscos e avaliação dos riscos. Para estruturar uma metodologia de gestão de riscos para os convênios da saúde indígena, considerou-se a literatura acadêmica e os aspectos normativos do Poder Executivo Federal do Brasil.

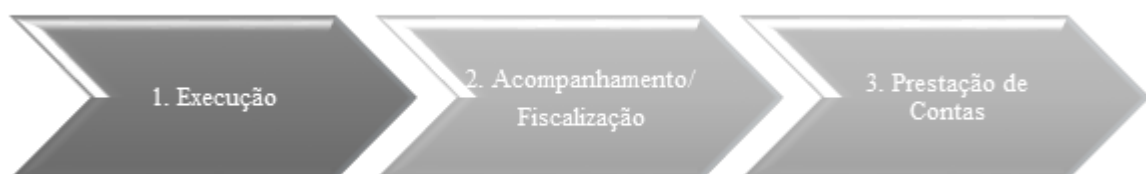
#### 4.1.1 Identificação e categorização dos riscos

Para a identificação dos riscos nos convênios, utiliza-se como referência a portaria de convênio vigente à época da celebração do instrumento. Manuais específicos produzidos pelo Fundo Nacional de Saúde para a saúde indígena, inclusive pareceres produzidos pelos técnicos da prestação de contas financeira, devem ser avaliados para identificação de outros possíveis riscos.

Todos os riscos identificados nos normativos e nos documentos orientativos são elencados e, na sequência, são eliminados aqueles em duplicidade para construção da lista prévia dos riscos nas prestações de contas financeiras de convênios da saúde indígena. Também são analisados os pareceres de prestação de contas financeira emitidos e inseridos na Plataforma +Brasil [aprovação com ressalva ou não aprovação] para levantamento de riscos relatados pelos técnicos nos pareceres, que não constam na lista prévia.

Após, os riscos que constam na listagem são categorizados **quanto ao ciclo de vida**. Em virtude do foco na análise financeira dos convênios, a fase de formalização não é abordada, ficando definida a categorização em 3 eixos, conforme a Figura 9, que são baseados nos atos e procedimentos relativos a: (1) Execução, (2) Acompanhamento/Fiscalização e (3) Prestação de Contas.

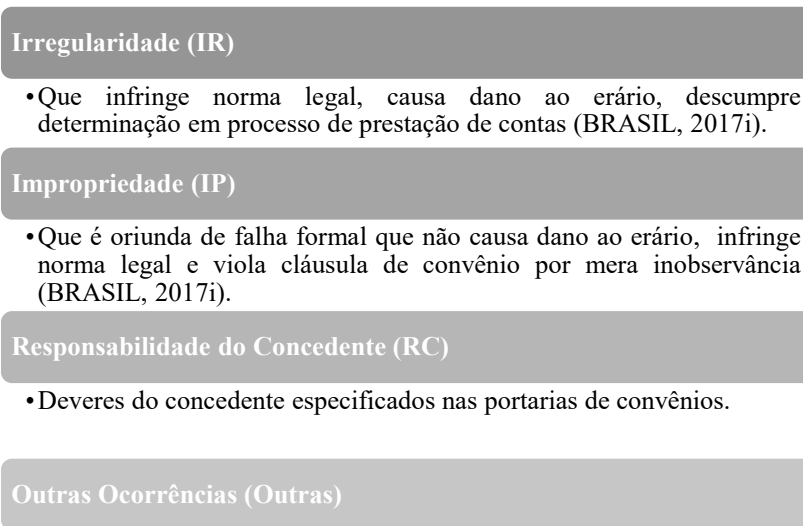
Figura 9. Categorização dos riscos quanto ao ciclo de vida



Fonte: Adaptado de BRASIL (2008; 2011; 2017e).

Na sequência os riscos são categorizados **quanto às ocorrências**. Esta metodologia de gestão de riscos considera que existem quatro tipos de ocorrências nos convênios e na análise financeira desses instrumentos, que estão relacionadas ou não à regular aplicação dos recursos públicos, como mostra a Figura 10.

Figura 10. Categorização dos riscos quanto às ocorrências



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Os eventos denominados como Irregularidade (IR), Improriedade (IP) e Responsabilidade do Concedente (RC) seguem a proposta de Brasil (2017i), e as Outras Ocorrências (Outras) se referem a riscos relatados pelos técnicos nos pareceres, que não constam na lista prévia, e em outros documentos apensados como suporte à análise.

#### 4.1.2 Avaliação dos riscos

Nesta etapa é analisada a estimativa de probabilidade de ocorrência dos riscos e realizada a mensuração do impacto dos riscos. Para a **definição da probabilidade** de ocorrência, é utilizada a escala de probabilidade do modelo de matriz de riscos da CGU (BRASIL, 2018b), com adaptações para os instrumentos de convênios, onde o peso a ser assumido pelo risco considera o percentual de sua ocorrência dentre os convênios analisados, conforme demonstrado no Quadro 10.

Para a definição da escala de porcentagem de ocorrência dos riscos, utiliza-se uma medida de crescimento linear, na qual os riscos têm seu peso aumentado conforme o aumento da probabilidade de ocorrência. A escala evolui em 10, 25 e 30, assumindo o peso 4 quando

ultrapassar o valor de 65%. Considera-se ainda não elevar a proporcionalidade de ocorrência ao nível de 100%, tendo em vista que o número de convênios é baixo.

Quadro 10. Probabilidade de ocorrência dos riscos

Escala	Descrição da Probabilidade	Ocorrência	Peso
Muito baixa	<b>Improvável.</b> Baixíssima possibilidade de o risco ocorrer.	Até 10%	1
Baixa	<b>Rara.</b> O risco ocorre raramente.	Acima de 10% e até 35%	2
Média	<b>Possível.</b> O risco já ocorreu algumas vezes e pode voltar a ocorrer.	Acima de 35% e até 65%	3
Alta	<b>Provável.</b> O risco já ocorreu repetidas vezes e provavelmente voltará a ocorrer muitas vezes.	Acima de 65%	4

Fonte: Adaptada de Brasil (2018b).

Para a mensuração do **impacto dos riscos**, é aplicada a estimativa de acordo com a ocorrência que cada risco assume no convênio IR, IP, RC ou Outras, e são definidas faixas com base no modelo de matriz de riscos da CGU (BRASIL, 2018b; 2021b), conforme é mostrado no Quadro 11.

Quadro 11. Impacto dos riscos

Escala	Descrição do Impacto	Ocorrência	Peso
Muito baixo	<b>Mínimo</b> impacto nos objetivos caso o risco ocorra.	Outras	1
Baixo	<b>Pequeno</b> impacto nos objetivos caso ocorra.	Responsabilidade do Concedente	2
Médio	<b>Moderado</b> impacto nos objetivos, porém recuperável.	Impropriedade	3
Alto	<b>Significativo</b> impacto nos objetivos, de difícil reversão.	Irregularidade	4

Fonte: Adaptada de Brasil (2018b; 2021b).

As ocorrências na escala de impacto são definidas tendo em vista a gravidade do risco, ou seja, aqueles riscos que causam dano ao erário são classificados como nível 4, os demais que não são motivo de instauração de TCE pelos técnicos, obteriam peso 3 e 2. Já os riscos de peso 1 são aqueles relatados nos pareceres financeiros, pelos técnicos, que influenciam na análise de prestação de contas financeira, mas que não são citados nos normativos.

Após, os riscos são avaliados conforme matriz de probabilidade e impacto da CGU (2018b), como mostrado na Figura 11. A matriz de risco utilizada para mensuração de

probabilidade e impacto é uma matriz de tipo 4x4, dado que a classificação dos impactos dos convênios é feita pelas ocorrências IR, IP, RC e Outras.

Figura 11. Matriz de probabilidade e impacto dos riscos

Matriz de Riscos					
Impacto	Muito Alto 4	4 RM	8 RA	12 RA	16 RE
	Alto 3	3 RB	6 RM	9 RA	12 RA
	Médio 2	2 RB	4 RM	6 RM	8 RA
	Baixo 1	1 RB	2 RB	3 RB	4 RM
	Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 3	Alta 4	
<b>Probabilidade</b>					

Fonte: Adaptada de Brasil (2018b; 2021b).

A matriz 4x4 é proposta neste estudo tendo em vista as ocorrências na escala de impacto, pela qual se identifica riscos que assumem a ocorrência de IR, IP, RC e Outras, e tendo em vista também ser esse um mapeamento inicial dos eventos de risco dos convênios da saúde indígena.

Para encontrar o nível de cada risco, conforme propõe a CGU (BRASIL, 2021b), multiplica-se a probabilidade de ocorrência *versus* o impacto do risco, de acordo com a Equação 1 desta pesquisa, o que permite classificar os riscos como nível baixo, médio, alto ou extremo, conforme faixas definidas no Quadro 12.

Quadro 12. Faixa de riscos identificados

Risco Baixo (RB)	Risco Médio (RM)	Risco Alto (RA)	Risco Extremo (RE)
0 – 3,99	4 – 7,99	8 – 15,99	16

Fonte: Adaptada de Brasil (2021b).

O Quadro 12 possibilita visualizar que um risco que tenha assumido um valor de probabilidade 2 e impacto 2, após sua multiplicação, obtenha um resultado 4, sendo classificado como um risco médio, em razão de seu valor estar entre as faixas 4 e 7,99, previamente estabelecidas. Após essa classificação, a organização precisa determinar qual será a resposta a esse risco pelas áreas responsáveis, adotando-se a medida de tratamento para cada risco identificado.



Ressalta-se que, para a estruturação desta metodologia, não foram considerados riscos residuais, tendo em vista que, na análise da prestação de contas financeira, a administração pública deve observar exatamente o que expõem os normativos, evitando-se que ocorra qualquer tipo de risco que tenha possibilidade de causar dano ao erário ou de não atingir o objetivo do convênio.

## 4.2 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA DE GESTÃO DE RISCOS

Esta seção, Bloco 2, é referente ao segundo objetivo específico da pesquisa, o qual se propõe a aplicar a metodologia proposta em convênios da saúde indígena com prestações de contas rejeitadas. A seção é composta pelas etapas da metodologia proposta na pesquisa, (i) identificação e categorização dos riscos; (iii) avaliação dos riscos; além da (iv) discussão dos resultados.

### 4.2.1 Identificação e categorização dos riscos

Considerando os convênios mencionados na Tabela 1 desta pesquisa, dos quais 60 ainda não tiveram a prestação de contas concluída na Plataforma +Brasil até 25 de fevereiro de 2022, foram selecionados convênios utilizando-se como critério os instrumentos que tiveram pelo menos uma ocorrência de Prestação de Contas Rejeitada em seu histórico. No total, foram 24 convênios, identificados na Tabela 2.

**Tabela 2. Relação de convênios selecionados para a pesquisa**

<b>Instrumento</b>	<b>Início da Vigência</b>	<b>Fim da Vigência</b>	<b>Valor Global</b>	
A	12/12/2011	31/12/2013	R\$	36.093.868,20
B	28/11/2011	31/12/2013	R\$	20.297.975,24
C	05/12/2011	31/12/2013	R\$	3.665.873,01
D	12/12/2011	31/12/2013	R\$	17.341.667,50
E	08/11/2011	31/12/2013	R\$	41.176.496,92
F	08/11/2011	31/12/2013	R\$	21.482.912,80
G	21/11/2011	31/12/2013	R\$	22.938.619,57
H	21/11/2011	31/12/2013	R\$	12.623.553,74
I	21/11/2011	31/12/2013	R\$	30.161.817,59
J	21/11/2011	31/12/2013	R\$	57.181.237,57
K	21/11/2011	31/12/2013	R\$	16.000.118,02
L	08/11/2011	31/12/2013	R\$	22.073.832,97
M	08/11/2011	31/12/2013	R\$	38.572.223,40
N	08/11/2011	31/12/2013	R\$	18.712.436,57
O	12/12/2011	31/12/2013	R\$	11.389.159,39
P	21/11/2011	31/12/2013	R\$	24.853.655,32
Continua...				

				Continuação...
Q	11/11/2011	31/12/2013	R\$	31.096.088,12
R	21/11/2011	31/12/2013	R\$	14.662.896,54
S	31/10/2011	31/12/2013	R\$	31.860.327,25
T	31/10/2011	31/12/2013	R\$	26.519.685,58
U	31/10/2011	31/12/2013	R\$	42.249.517,65
V	31/10/2011	31/12/2013	R\$	60.679.111,78
W	31/10/2011	31/12/2013	R\$	40.661.257,38
X	31/10/2011	31/12/2013	R\$	66.737.987,48

Fonte: Brasil (2022b).

Foram selecionados para a pesquisa somente convênios firmados em 2011 e com prazo de vigência já encerrado. Com base nessa informação, para a identificação dos riscos possíveis, foi utilizada como referência a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, portaria vigente à época da celebração do instrumento, além do Manual de Orientação para análise dos aspectos financeiros das prestações de contas dos convênios firmados no exercício de 2011 para execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (BRASIL, 2008; 2018c). Os riscos de ambos os documentos foram listados, consoante apêndice A, e, posteriormente, feito comparativo entre os riscos encontrados, excluindo os que se repetiam, e foi elaborada a lista prévia de riscos, com um total de 102 riscos.

Para identificar os riscos nos pareceres de prestação de contas inseridos na Plataforma +Brasil, foram acessados todos os pareceres em situação de aprovação com ressalvas e não aprovação e criada uma lista de todos os eventos de risco em Excel dos 41 pareceres identificados. Foram identificadas 237 eventos de risco, desses, foram excluídos aqueles que foram alterados pelo técnico após a emissão de um novo parecer no convênio. Apenas eventos que causaram dano ao erário, ou eventos que não foram atendidos, ou atendidos parcialmente pelo conveniente, foram mantidos entre esses 237 eventos de risco. Posteriormente, foram retirados/aglutinados os eventos que se referiam a um mesmo risco dentro de cada convênio, restando um total de 188 eventos de risco.

Ao analisar os 188 eventos, percebeu-se que, 52 deles não constavam na lista prévia elaborada pelos normativos, por isso foram acrescentados, conforme Quadro 3. Assim, somou-se um total de 154 riscos identificados como possíveis para os convênios da saúde indígena, conforme Quadro 13.

Quadro 13. Lista de riscos para convênios da saúde indígena

Fonte	Item	Lista de Riscos Possíveis	Categorização	
			Ciclo de Vida	Ocorrência
LR	1	Realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar	1	IR
LR	2	Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	1	IR
LR	3	Conceder, ainda que de forma indireta, qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas a moradia, hospedagem, transporte ou atendimento de despesas com finalidade similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação	1	IR
LR	4	Pagar diárias e passagens a servidores públicos da ativa e empregados públicos	1	IR
LR	5	Pagar salário/remuneração a trabalhador que por ocasião da contratação junto à convenente não possuía qualquer vínculo com a Administração Pública, seja estatutário ou celetista, contudo, no decorrer da relação de trabalho, ingressou em cargo público nos quadros da administração, seja Federal, Estadual, Distrital ou Municipal	1	IR
LR	6	Alterar o objeto do convênio	1	IR
LR	7	Utilizar recursos do convênio para finalidade diversa ao pactuado	1	IR
LR	8	Realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento	1	IR
LR	9	Realizar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado	1	IR
LR	10	Realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pela Concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado	1	IR
LR	11	Transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres	1	IR
LR	12	Realizar de despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho	1	IR
LR	13	Realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho	1	IR
LR	14	Executar sem a autorização prévia do concedente ações não previstas no Plano de Trabalho, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos	1	IP
LR	15	Realizar despesas administrativas até o limite de 15% do valor do objeto sem expressa autorização e demonstradas no respectivo instrumento e no Plano de Trabalho	1	IR
LR	16	Ausência de disponibilização de extrato de convênio na internet/na sede ou de inserção de link para acesso direto ao Portal de Convênios	1	IP
LR	17	Ausência de depósito ou gerenciamento de recursos em conta específica do convênio em instituição financeira controlada pela União	1	IP
LR	18	Ausência de aplicação financeira dos recursos a conta do Convênio, contudo, houve a recomposição, com recursos próprios da Convenente, dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período	1	IP
LR	19	Ausência de aplicação financeira dos recursos a conta do Convênio, sem que haja a recomposição dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período	1	IR
LR	20	Realizar recomposição financeira à conta vinculada ao Convênio, relativa à devolução de pagamentos realizados indevidamente pela Convenente, sem acréscimo dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período	1	IR
LR	21	Realizar recomposição financeira à conta vinculada ao Convênio, relativa à devolução de pagamentos realizados indevidamente pela Convenente, acrescido dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período	1	IP
LR	22	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, com ganho de rendimentos a conta do Convênio, desde que o rendimento obtido não seja inferior àquele que seria auferido caso aplicado em caderneta de poupança	1	IP
LR	23	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, mas sem ganho de rendimentos a conta do Convênio	1	IR
LR	24	Ausência de aplicação financeira dos recursos em fundo de aplicação financeira de curto prazo, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa (médio/longo prazo), sem ganho de rendimentos a conta do Convênio.	1	IR
LR	25	Realizar movimentação de recursos repassados sem registro SICONV	1	IP
LR	26	Repassar informações incompletas acerca dos recursos aplicados	1	IP

Fonte	Item	Lista de Riscos Possíveis	Categorização	
			Ciclo de Vida	Ocorrência
LR	27	Utilizar rendimentos das aplicações financeiras fora do objeto do convênio	1	IR
LR	28	Utilizar receita de rendimentos da aplicação no mercado financeiro como recurso de contrapartida	1	IR
LR	29	Pagar tarifas bancárias relativas à manutenção de serviços relacionadas à conta	1	IR
LR	30	Receber parcela de recurso sem comprovar o cumprimento de depósito de contrapartida financeira no prazo estabelecido em cronograma de desembolso	1	IP
LR	31	Receber parcela de recurso em situação irregular com a execução do Plano de Trabalho	1	IP
LR	32	Adquirir bens e contratar serviços sem realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade	1	IP
LR	33	Realizar cotação prévia de preços fora do SICONV	1	IP
LR	34	Ausência de registro no SICONV de documentos relativos à cotação prévia ou as razões que justificam a sua desnecessidade	1	IP
LR	35	Realizar contratação de empresa que não tenha participado da cotação prévia de preços	1	IP
LR	36	Deixar de realizar o registro da descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado	1	IP
LR	37	Deixar de cumprir o prazo para recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de cinco dias, para a aquisição de bens, e quinze dias para a contratação de serviços	1	IP
LR	38	Deixar de observar os critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço	1	IP
LR	39	Deixar de observar o prazo de validade das propostas, respeitado o limite máximo de sessenta dias	1	IP
LR	40	Ausência de seleção da proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no chamamento para cotação prévia de preços	1	IP
LR	41	Realizar contratação de empresa que não tenha participado da cotação prévia de preços	1	IP
LR	42	Deixar de realizar cotação prévia de preços para valores inferiores a R\$ 8.000,00 quando as parcelas se refiram a uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente	1	IP
LR	43	Deixar de registrar no SICONV os contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto	1	IP
LR	44	Ausência de elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço no processo de compras ou contratações de bens	1	IP
LR	45	Ausência de comprovação do recebimento da mercadoria, serviço ou obra	1	IR
LR	46	Ausência de documentos contábeis relativos ao pagamento, pois cada débito em conta deverá estar apoiado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal, recibo etc.), no mesmo valor, exceto divisibilidade /rateio	1	IR
LR	47	Realizar pagamento de despesas que não sejam mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços sem dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente	1	IR
LR	48	Divergência entre os valores na relação dos pagamentos e respectivos comprovantes	1	IP
LR	49	Realizar pagamentos destinados a pessoas que não tenham relação com a convenente	1	IR
LR	50	Apresentar documentos inválidos ou irregulares relativos à execução financeira do convênio	1	IR
LR	51	Realização de despesa objeto de rateio fora do Plano de Trabalho	1	IR
LR	52	Ausência de observância do critério de rateio para dividir as despesas comuns em proporções estabelecidas no convênio, levando em consideração o número de profissionais atuantes no convênio, calculado sobre o total das despesas necessárias	1	IP
LR	53	Ausência de comprovação detalhada dos gastos referentes ao convênio, por meio de Memória de Cálculo do Rateio	1	IP
LR	54	Realizar saques sem demonstração dos correspondentes pagamentos ou com comprovação apenas por recibos	1	IR
LR	55	Realizar saques sem comprovantes de despesas ou com comprovantes inválidos	1	IR
LR	56	Ausência de informações antes da realização de cada pagamento quanto à: destinação do recurso, nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, contrato a que se refere o pagamento realizado, meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento e comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no sistema das notas fiscais ou documentos contábeis	1	IP
LR	57	Pagar mais de uma vez, no decorrer da vigência do convênio, pessoa física que não possua conta bancária valor acima do limite de R\$ 800,00 por fornecedor ou prestador de serviço	1	IP
LR	58	Realizar despesas de pequeno vulto sem previsão no instrumento e sem justificativa pela autoridade máxima do concedente	1	IR
LR	59	Indicar incorretamente o código do elemento de despesa no Plano de Aplicação Detalhado no SICONV	1	IP
LR	60	Pagar salário/remuneração ao contratado em valor superior ao estabelecido no Plano de Trabalho	1	IR

Fonte	Item	Lista de Riscos Possíveis	Categorização	
			Ciclo de Vida	Ocorrência
LR	61	Pagar valores a título de salário/remuneração aos contratados que não condizem com o cargo efetivamente prestado pelo trabalhador	1	IR
LR	62	Pagar valores a título de salário/remuneração em quantitativo superior ao estabelecido no Plano de Trabalho, sem amparo nos acordos/convenções coletivas e sentenças normativas	1	IR
LR	63	Pagar gratificações aos trabalhadores não previstas no Plano de Trabalho	1	IR
LR	64	Pagar adicional noturno para trabalhadores que não exerceram atividade no período noturno	1	IR
LR	65	Pagar adicional de insalubridade para cargos que efetivamente não fazem jus à percepção	1	IR
LR	66	Pagar adicional de insalubridade para cargos que não possuem Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalhos assinado por responsável técnico	1	IP
LR	67	Pagar auxílio-maternidade sem atestado médico que comprove o início do afastamento do trabalho, certidão de nascimento e sem observância ao período de estabilidade	1	IR
LR	68	Contratar e/ou pagar salário/remuneração a profissionais pertencentes ao Programa “Mais Médicos” do Governo Federal	1	IR
LR	69	Pagar indenização relativa à remuneração devida ao empregado na base da maior remuneração que tenha percebido, na hipótese de descumprimento dos prazos estabelecidos no art. 477, § 6º da CLT	1	IR
LR	70	Deixar de carimbar o TRCT pelo assistente do Sindicato (homologação) ou na ausência deste, perante o órgão do Ministério do Trabalho e Emprego ou por representante do Ministério Público, Defensoria Pública ou juiz de paz	1	IR
LR	71	Ausência de compatibilidade dos valores pagos por ocasião da homologação do TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, e respectivos documentos comprobatórios, frente ao débito efetuado na conta do Convênio	1	IR
LR	72	Ausência de compatibilidade dos valores pagos por ocasião da assinatura do TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço, e respectivos documentos comprobatórios, frente ao débito efetuado na conta do Convênio	1	IR
LR	73	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Convenente, de assinar o TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, mas com registro de anotação na TRCT por ocasião de sua homologação	1	IP
LR	74	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Convenente, de assinar o TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço	1	IP
LR	75	Recontratar trabalhador dentro dos 90 (noventa) dias subsequentes à data em que a rescisão se operou	1	IR
LR	76	Pagar verbas rescisórias referentes ao Aviso Prévio Indenizado aos trabalhadores no TRCT	1	IR
LR	77	Recolher percentual de 10% do FGTS e/ou INSS, por ocasião da concessão do aviso prévio, sucedido pela imediata recontração por parte do mesmo empregador	1	IP
LR	78	Pagar multa por atraso na remuneração mensal do salário	1	IR
LR	79	Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do FGTS devido pelo empregador	1	IR
LR	80	Pagar em dobro as férias, quando pagas fora do prazo legal ou fora do período concessivo	1	IR
LR	81	Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do INSS devido pelo empregador	1	IR
LR	82	Pagar multa aplicada por Órgão de Fiscalização do Trabalho	1	IR
LR	83	Pagar custas processuais, preparo recursal, depósitos judiciais, honorários sucumbenciais, entre outros, realizados no bojo das ações judiciais	1	IR
LR	84	Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio	2	RC
LR	85	Sonegar processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes	2	IR
LR	86	Causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal no desempenho do acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos	2	IR
LR	87	Ausência de programação de visitas ao local da execução pelo concedente com a finalidade de realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado e sem as devidas justificadas.	2	RC
LR	88	Ausência de designação e registro no SICONV de representante do concedente para acompanhamento da execução do convênio	2	RC
LR	89	Ausência de registro no SICONV pelo concedente dos atos de acompanhamento da execução do objeto	2	RC
LR	90	Deixar o concedente de incluir no SICONV relatório sintético trimestral sobre o andamento do convênio	2	RC
LR	91	Deixar o concedente de comunicar ao convenente sobre quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal	2	RC
LR	92	Deixar o concedente de apreciar e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas pelo convenente em um prazo de 10 dias	2	RC
LR	93	Deixar o convenente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do convênio	3	IR

Fonte	Item	Lista de Riscos Possíveis	Categorização	
			Ciclo de Vida	Ocorrência
LR	94	Deixar o concedente de estabelecer o prazo máximo de trinta dias para apresentação da prestação de contas pelo convenente, o recolhimento dos recursos e rendimentos da aplicação no mercado financeiro, quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido	3	IR
LR	95	Deixar o concedente de registrar a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e de comunicar o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado para fins de instauração de tomada de contas especial	3	IR
LR	96	Ausência de devolução dos saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas	3	IR
LR	97	Ausência dos documentos e informações que compõem a prestação de contas: relatório de cumprimento do objeto, declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento, relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, relação de treinados ou capacitados, relação dos serviços prestados, comprovante de recolhimento do saldo de recursos e termo de compromisso por meio do qual o convenente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse	3	IR
LR	98	Ausência de registro no SICONV de recebimento da prestação de contas pelo concedente	3	IR
LR	99	Deixar a autoridade competente de analisar a prestação de contas do instrumento no prazo de noventa dias	3	IR
LR	100	Deixar a autoridade competente de registrar a aprovação da prestação de contas no SICONV	3	IR
LR	101	Deixar a autoridade competente de registrar a não aprovação da prestação de contas no SICONV	3	IR
LR	102	Deixar a autoridade competente de adotar as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial	3	IR
VD	103	Realizar análise de grande quantidade de documentos na prestação de contas financeira	3	Outras
VD	104	Inserir documentos relacionados a outros convênios no SICONV	1	IP
VD	105	Inserir documentos desatualizados no SICONV	1	IP
VD	106	Falta de gestão eficiente da documentação do convênio pela convenente	1	Outras
VD	107	Ausência de comprovação documental por extravio de documentos por parte da convenente	1	Outras
VD	108	Lançar datas e valores incorretos no SICONV	1	IP
VD	109	Formar equipe para análise da documentação relacionada à prestação de contas financeira	3	Outras
VD	110	Complexidade da análise financeira do convênio	3	Outras
VD	111	Complexidade relacionada às ações do convênio	1	Outras
VD	112	Ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária por parte dos técnicos de prestação de contas financeira	3	Outras
VD	113	Ausência de ferramentas para aprofundamento da análise financeira	3	Outras
VD	114	Ausência de informações durante a fase de execução do convênio, somente após a apresentação da prestação de contas	3	Outras
VD	115	Emissão de vários pareceres de prestação de contas financeira	3	Outras
VD	116	Fragilidade da entidade no controle e comprovação dos atos praticados durante a execução do convênio	1	Outras
VD	117	Inserção de declaração de não vínculo com a administração pública no SICONV com data posterior à execução do convênio	1	Outras
VD	118	Apresentação de declaração de não vínculo com referência a convênio de 2013	1	Outras
VD	119	Apresentação de declaração de não vínculo com a administração pública sem especificação do convênio	1	Outras
VD	120	Ausência ou inserção de parte das declarações de não vínculo com a administração pública	1	Outras
VD	121	Emissão de parecer técnico final pelo Distrito Especial Indígena (DSEI)	3	RC
VD	122	Ausência de detalhamento de elemento de despesa	1	Outras
VD	123	Ausência de ajuste de Plano de Trabalho	1	Outras
VD	124	Identificar o endereço do trabalhador no TRCT pelo endereço do empregador	1	IP
VD	125	Deixar de registrar informações referentes às retenções salariais no SICONV causando diferenças nos valores apurados	1	IP
VD	126	Realizar pagamentos em duplicidade no SICONV	1	IR
VD	127	Utilizar recurso de rendimento sem autorização do concedente, mas dentro do objeto do convênio	1	IP
VD	128	Inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena	1	Outras
VD	129	Ausência de identificação do número do convênio em documentos comprobatórios de realização de despesa	1	IP
VD	130	Inserir TRCT de forma incompleta no SICONV	1	IR

Fonte	Item	Lista de Riscos Possíveis	Categorização	
			Ciclo de Vida	Ocorrência
VD	131	Alterar função do trabalhador durante a execução do convênio sem a devida alteração do contrato de trabalho	1	IP
VD	132	Divergência entre a função constatada no contrato de trabalho e a função destacada no contracheque	1	IP
VD	133	Informar datas de vigência incorretas em contrato de locação de veículos	1	IP
VD	134	Ausência de atestados médicos para comprovação de afastamento de trabalhadores por motivo de doença	1	IR
VD	135	Deixar a prestação de contas financeira de realizar a análise da prestação de contas parcial do convênio	3	RC
VD	136	Inserção de parecer de mérito relacionado a outro convênio no SICONV	3	IP
VD	137	Ausência de conferência das obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes das contratações, sendo somente atestadas as despesas realizadas que possam ser identificadas diretamente nos extratos bancários	3	RC
VD	138	Emitir Laudo Técnico de médico do trabalho relacionado ao recebimento de insalubridade somente no final da vigência do convênio	1	IP
VD	139	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação prevista com recursos do convênio	1	IP
VD	140	Utilização de recurso do convênio a título de "empréstimo" para pagamento de despesas de outros convênios, com posterior devolução	1	IP
VD	141	Ausência de critérios para pagamento de gratificação a trabalhadores do convênio	1	IP
VD	142	Falta de contato com o fiscal do convênio designado pelo DSEI	2	Outras
VD	143	Aprovar prestação de contas técnica sem verificação das contratações tardias ou não realizadas	2	RC
VD	144	Pagar diárias sem identificação do beneficiário	1	IP
VD	145	Recontratar trabalhadora grávida, de convênio anterior, devido à decisão judicial	1	Outras
VD	146	Admitir trabalhador no convênio sem a devida contratualização, com restituição dos meses trabalhados	1	IR
VD	147	Admitir trabalhador no convênio sem a devida contratualização, sem a restituição de encargos trabalhistas decorrentes da contratação	1	IR
VD	148	Assinar o TRCT como representante do Sindicato e como trabalhador do convênio	1	Outras
VD	149	Pagar férias por decisão judicial	1	IP
VD	150	Conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem	3	RC
VD	151	Realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação	3	RC
VD	152	Realizar análise financeira levando em consideração o valor total aprovado da despesa e não o valor unitário	3	Outras
VD	153	Deixar de apresentar documentação habilitatória de empresas para fornecimento de bens/serviços	1	IP
VD	154	Deixar de apresentar os documentos de entrega de Carta Convite às empresas participantes do processo licitatório	1	IP

Notas: \* Fontes do item = LR: Lista de Riscos oriunda dos normativos, conforme Apêndice A; VD: Verificação Documental.

\*\* Etapa ciclo de vida do convênio = 1: Execução; 2: Acompanhamento/Fiscalização; 3: Prestação de contas.

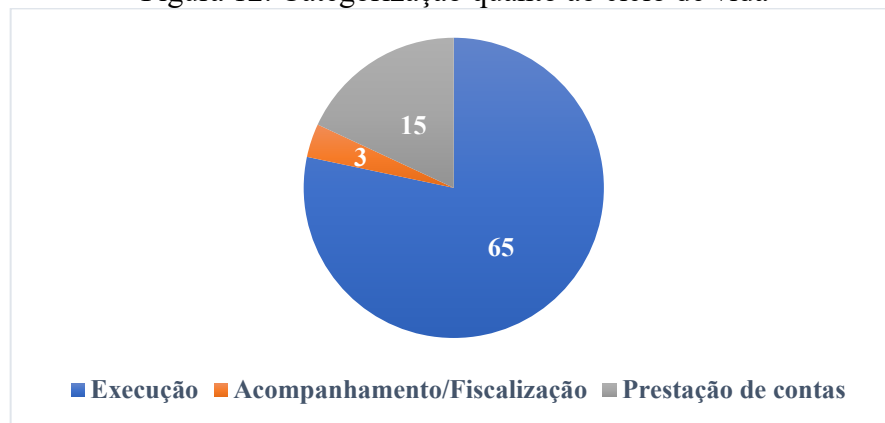
Fonte: Adaptado de BRASIL (2008; 2018c).

#### 4.2.2 Avaliação dos riscos

Levando em consideração que um evento pode aparecer mais de uma vez nos convênios, os 188 eventos de riscos encontrados nos pareceres foram classificados conforme a lista prévia existente de 154 riscos. Pode-se verificar que, dos 154 riscos possíveis nos convênios da saúde indígena, 83 deles ocorreram nos 24 convênios analisados, conforme apresentado no Apêndice B.

A categorização dos riscos em atos e procedimentos relativos ao ciclo de vida dos convênios possibilitou verificar em que fase esses mais se apresentam nos instrumentos. Dos 83 riscos identificados, 65 estão na fase de execução, 3 na fase de acompanhamento/fiscalização e 15 na fase de prestação de contas, como mostra a Figura 12.

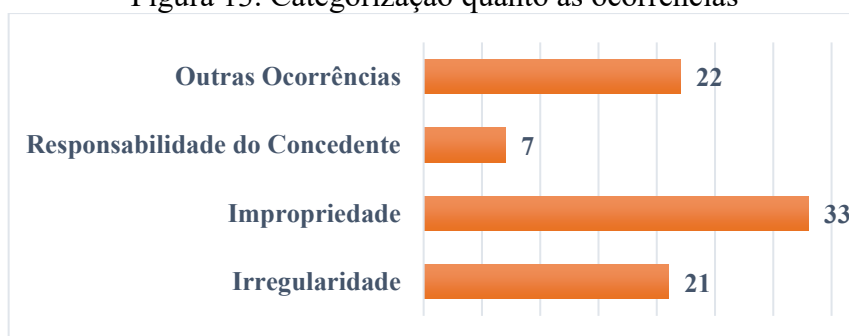
Figura 12. Categorização quanto ao ciclo de vida



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Em relação à categorização dos riscos quanto às ocorrências, verificou-se que, dos 83 riscos, 21 são Irregularidades, 33 são Improriedades, 7 riscos são de Responsabilidade do Concedente e 22 estão categorizados como Outras Ocorrências, conforme Figura 13.

Figura 13. Categorização quanto às ocorrências



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).



Foi verificada a porcentagem de ocorrência de cada risco identificado e realizada a mensuração do impacto dos 83 riscos apresentados nos convênios selecionados, e o Apêndice B mostra detalhadamente o resultado.

Após, os 83 riscos foram avaliados conforme matriz de probabilidade e impacto da CGU (BRASIL, 2018b; 2021b), representada na Figura 14, e tiveram sua distribuição por classificação por faixas de risco, conforme proposto no Quadro 12 (BRASIL, 2021b).

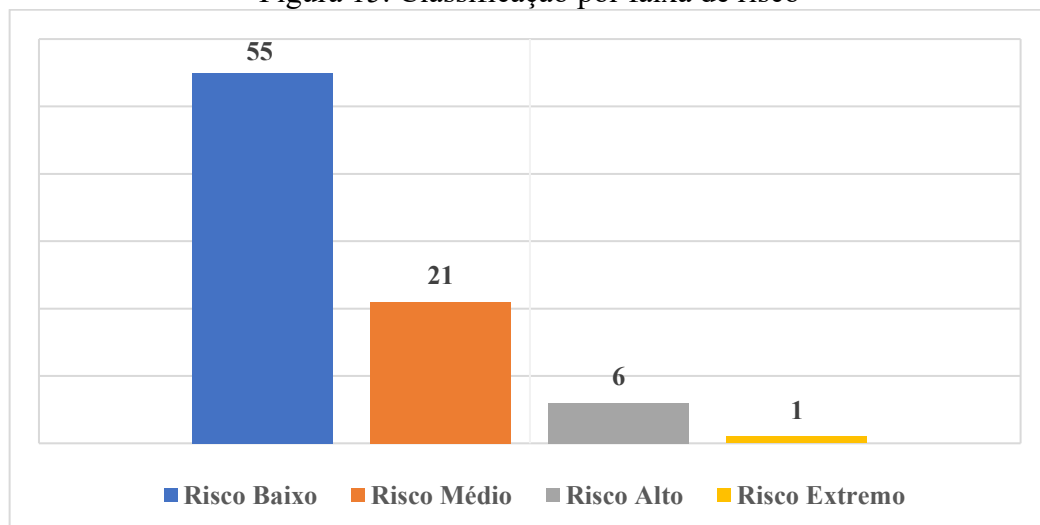
Figura 14. Matriz de risco dos convênios da saúde indígena relativos a 2011

Matriz de Riscos					
Impacto	Muito Alto 4	14 RM	5 RA	1 RA	1 RE
	Alto 3	29 RB	4 RM	0 RA	0 RA
	Médio 2	4 RB	0 RM	3 RM	0 RA
	Baixo 1	21 RB	1 RB	0 RB	0 RM
	Muito Baixa 1	Baixa 2	Média 3	Alta 4	
<b>Probabilidade</b>					

Fonte: Adaptada de Brasil (2018b; 2021b).

Como resultado teve-se: 55 Riscos de nível Baixo; 21 Riscos de nível Médio; 6 Riscos de nível Alto; e 1 Risco de nível Extremo, conforme Figura 15.

Figura 15. Classificação por faixa de risco



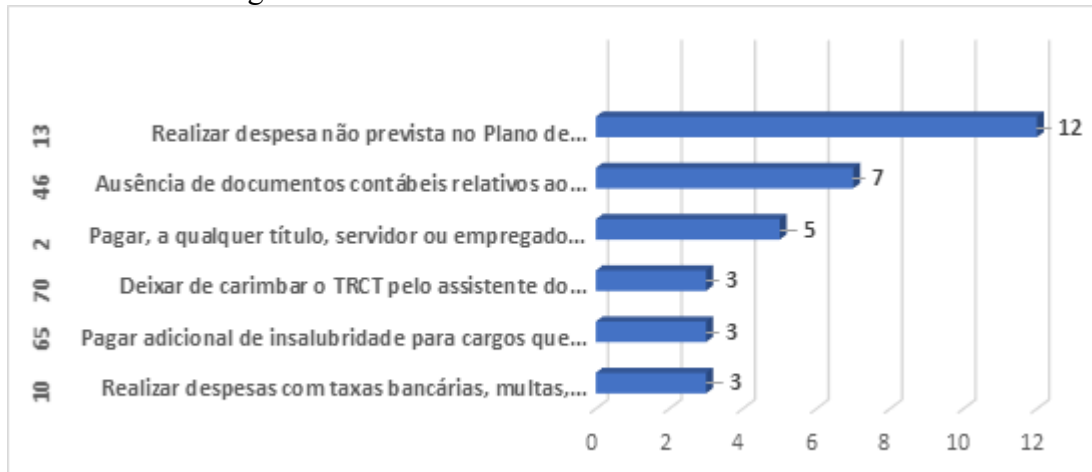
Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Apenas um risco foi classificado como extremo, o risco 75 (recontratar trabalhador dentro dos 90 dias subsequentes à data em que a rescisão se operou), conforme Apêndice B, o qual ocorreu em 22 dos 24 convênios analisados, sendo o de ocorrência mais frequente nos convênios selecionados para a pesquisa.

A respeito da ocorrência desse risco, explica-se que a contratação de trabalhadores nos convênios da SESAI é realizada pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o instrumento de convênio, que possui data de início e de término de vigência, prevê a demissão desses trabalhadores ao fim da execução das ações, bem como o pagamento de todas as obrigações trabalhistas previstas em lei. No entanto, os trabalhadores que foram contratados pelos convênios relativos a 2011 foram recontratados pela mesma entidade em 2013 não cumprindo o interstício de 90 dias, contrariando legislação específica.

A Figura 16 mostra os seis riscos classificados na faixa de nível alto. O risco 13 (realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho), ocorreu em 12 convênios. Dentre as despesas não previstas estão pagamentos de despesas relativas a outros convênios, bem como pagamentos indevidos com diárias ou pagamentos em duplicidade pela convenente.

Figura 16. Riscos classificados na faixa de nível alto



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Em 7 convênios foi constatada a ocorrência do risco 46 (ausência de documentos contábeis relativos ao pagamento, pois cada débito em conta deverá estar apoiado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal, recibo etc.), no mesmo valor, exceto divisibilidade/rateio). A convenente deixou de apresentar documentos contábeis relativos aos pagamentos de despesas realizados, gerando assim dano ao erário, com destaque para a falta de comprovação de realização de viagens.

O risco 2 (pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias), ocorreu em 5 convênios, no convênio B foram contratados 49 servidores. Uma convenente, inclusive, informou que iria interpor ação regressiva contra os servidores para ressarcimento dos valores arcados pela instituição, tendo em vista que foi feita a devolução dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde. Ainda sobre o risco 2, observou-se que as instituições necessitavam apresentar um documento assinado pelo trabalhador, o qual declarava que esse não possuía vínculo com a administração pública em quaisquer das esferas - federal, estadual, distrital ou municipal.

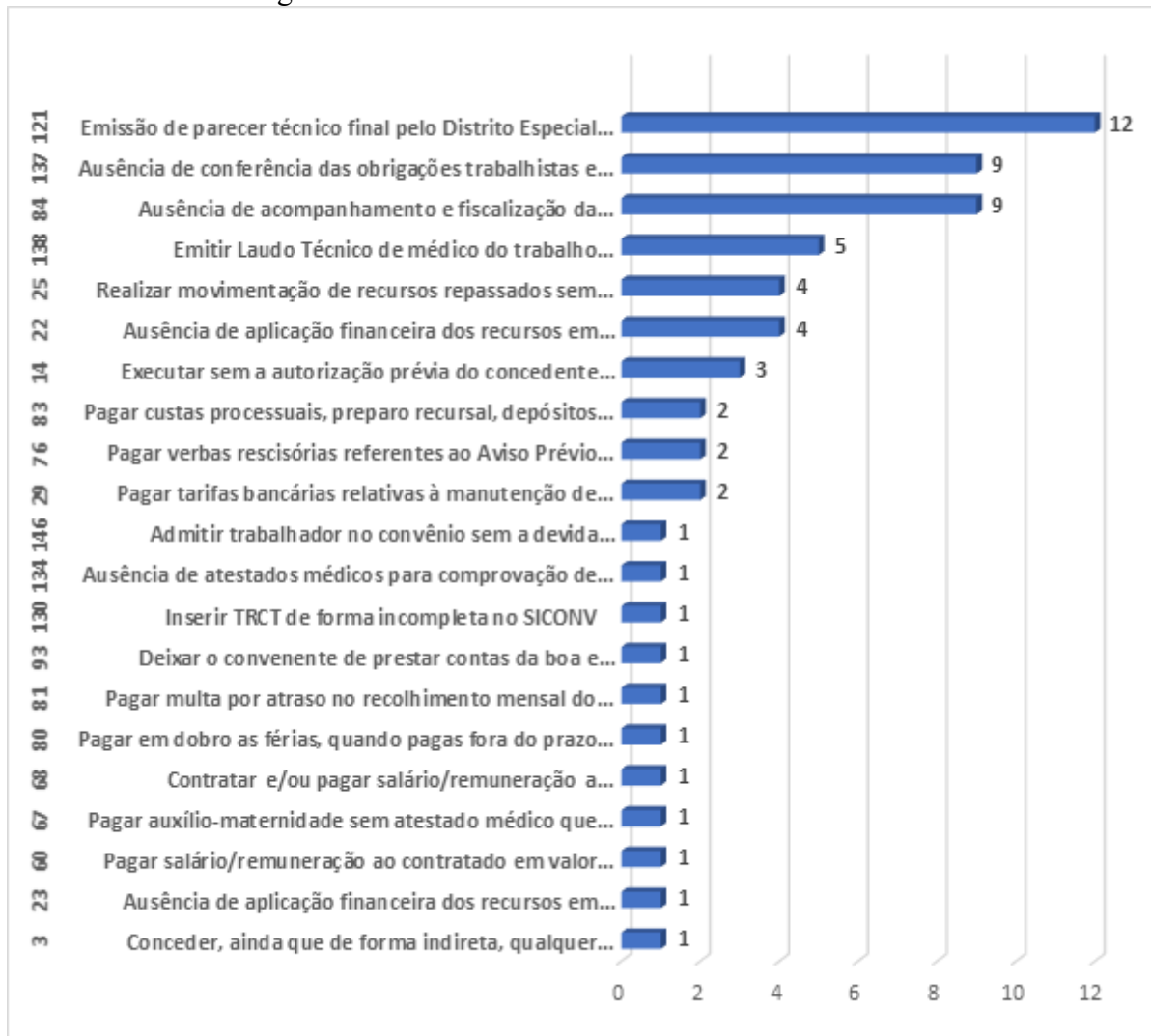
No que se refere ao risco 70 (deixar de carimbar o TRCT pelo assistente do Sindicato (homologação) ou na ausência deste, perante o órgão do Ministério do Trabalho e Emprego ou por representante do Ministério Público, Defensoria Pública ou juiz de paz), foi constatado que, em três convênios, os Termos de Rescisão de Contrato de Trabalho (TRCT) não foram assinados e homologados pelo assistente do Sindicato ou, em sua ausência, pela autoridade competente.

Destaca-se que, anteriormente à Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017d), a participação dos sindicatos na homologação da rescisão do contrato de trabalho era obrigatória, deixando de ser após a entrada em vigor da nova lei. Assim, para os convênios de 2011, com contratos celebrados à época, essa ocorrência configurava-se como uma irregularidade, passível de cobrança administrativa. Entretanto, no convênio X, mesmo sem as assinaturas dos TRCTs, o parecerista somente solicitou que a convenente se atentasse para a inserção da documentação completa para os próximos convênios.

Relacionado ao risco 65 (pagar adicional de insalubridade para cargos que efetivamente não fazem jus à percepção), foi constatada a sua ocorrência em 3 convênios. No convênio D, o parecerista relatou que 43 trabalhadores de categorias sem direito ao recebimento usufruíram do adicional. No que se refere ao último risco classificado com alto pela metodologia, observou-se também a ocorrência do risco 10 (realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pela Concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado), em 3 convênios.

Os 21 riscos classificados na faixa de risco médio ocorreram em um total de 63 vezes nos convênios, conforme Figura 17.

Figura 17. Riscos classificados na faixa de nível médio



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

O risco 121 (emissão de parecer técnico final pelo Distrito Especial Indígena (DSEI)), apresentou-se em 12 convênios. Os pareceristas informaram que os pareceres de prestação de contas técnica final foram emitidos pelo próprio Distrito Especial Indígena, os quais deveriam ser emitidos pela Secretaria da Saúde Indígena, responsável pela celebração dos convênios.

No que se refere à responsabilidade do concedente quanto à análise da prestação de contas financeira, em 9 pareceres foi identificada a ocorrência do risco 137 (ausência de conferência das obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes das contratações, sendo somente atestadas as despesas realizadas que possam ser identificadas diretamente nos extratos bancários), ou seja, os pareceristas não verificaram se a conveniente cumpriu ou não as obrigações fiscais e/ou trabalhistas decorrentes das contratações dos profissionais de saúde que atuam na saúde indígena.

Foi constatado também o risco 84, (ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio), em 9 convênios. Os pareceristas relataram que as Superintendências Estaduais de Saúde não fizeram acompanhamento/fiscalização da execução técnica dos convênios da saúde indígena, a qual era realizada somente pelos Distritos Especiais Indígenas.

Em outros 5 convênios diferentes, os laudos técnicos relacionados à insalubridade, assinados pelo médico do trabalho, só foram apresentados após o fim da vigência do convênio, acarretando no risco 138 (emitir Laudo Técnico de médico do trabalho relacionado ao recebimento de insalubridade somente no final da vigência do convênio).

Em 4 dos convênios relativos a 2011, foram realizadas movimentações de recursos sem que essas fossem registradas no sistema, ocasionando o risco 25 (realizar movimentação de recursos repassados sem registro SICONV). Além disso, foi verificado o risco 22 (ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, com ganho de rendimentos a conta do Convênio, desde que o rendimento obtido não seja inferior àquele que seria auferido caso aplicado em caderneta de poupança), que contraria a Portaria nº 127/2008, a qual dispõe que o recurso deve ser mantido em poupança se a previsão de sua utilização for superior a 30 dias (BRASIL, 2008).

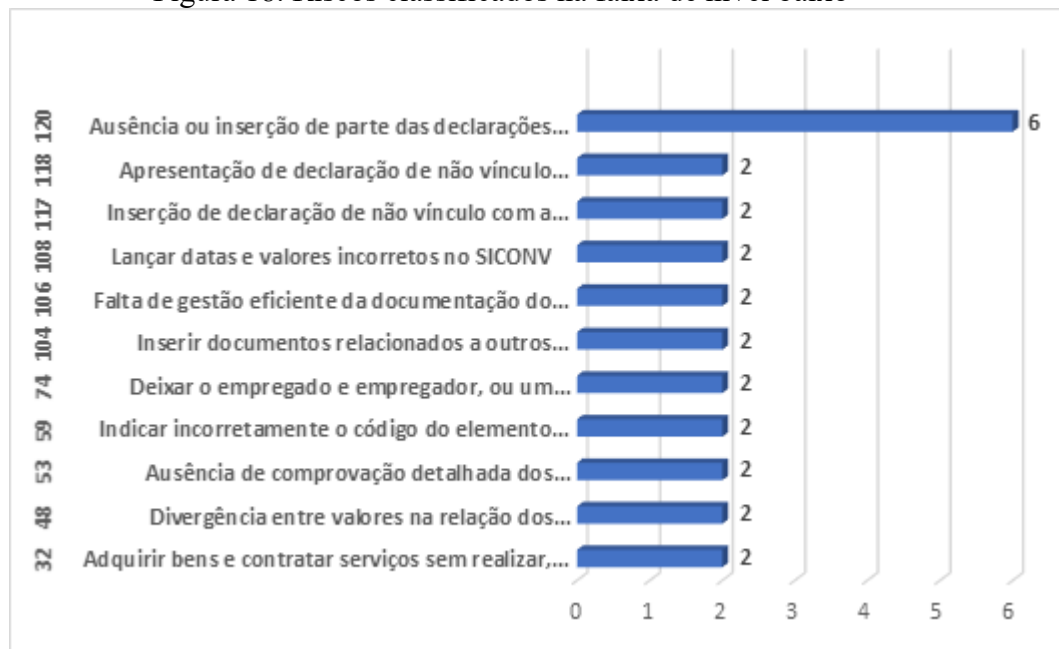
Foi constatado que 3 convênios realizaram despesas com ações sem alteração do plano de trabalho no sistema, mas sem deixar de cumprir a sua finalidade, risco 14 (executar sem a autorização prévia do concedente ações não previstas no Plano de Trabalho, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos). No convênio A, foi informado que a ausência de alteração do plano de trabalho se justifica, pois, é um instrumento executado de forma continuada e a demora no ajuste poderia inviabilizá-lo. Com relação ao risco do convênio A, esse foi classificado na metodologia como baixo, risco 123 (ausência de ajuste de Plano de Trabalho), pois não ficou claro se foram realizadas outras despesas sem ajustes durante a execução do convênio ou se a instituição somente informou que o plano de trabalho já estava sem detalhamento desde a fase de formalização.

Os riscos 29 (pagar tarifas bancárias relativas à manutenção de serviços relacionadas à conta), 76 (pagar verbas rescisórias referentes ao Aviso Prévio Indenizado aos trabalhadores no TRCT), e 83 (pagar custas processuais, preparo recursal, depósitos judiciais, honorários sucumbenciais, entre outros, realizados no bojo das ações judiciais), ocorreram em 2 convênios cada um. Destaque se dá para evento ocorrido em um convênio que, por necessidade de prestação do serviço, admitiu trabalhadora por dois meses sem a devida formalização do contrato de trabalho, com posterior restituição dos meses trabalhados. A convenente informou

que a trabalhadora optou por não receber as férias proporcionais e o 13º salário relativo a esses dois meses.

A Figura 18 mostra os 11 riscos classificados como nível baixo, que ocorreram mais de uma vez nos convênios, totalizando 26.

Figura 18. Riscos classificados na faixa de nível baixo



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Quanto ao risco 120 (ausência ou inserção de parte das declarações de não vínculo com a administração pública), o Manual SESAI/FNS 2011 faz menção à apresentação de declaração de próprio punho do trabalhador ou preenchimento de formulário padronizado informando sobre o eventual ingresso nos quadros da administração pública.

Para os convênios da SESAI, existe a previsão no plano de trabalho de pagamento de despesas administrativas e essas despesas, em alguns casos, são rateadas entre os convênios pertencentes à mesma instituição. O risco 53 (ausência de comprovação detalhada dos gastos referentes ao convênio, por meio de Memória de Cálculo do Rateio) ocorreu em 2 convênios. De acordo com os convênios J e R, não foi possível identificar exatamente a qual convênio pertencia cada despesa, tendo em vista que o rateio/divisibilidade foi realizado entre 14 convênios diferentes e sem o respectivo detalhamento. Além disso, foi identificado caso que o convênio se utilizava de recurso de outro convênio para pagamento de despesas, havendo posterior devolução do recurso à conta específica.

Em 2 convênios, houve relato que, ao analisar a prestação de contas, o parecerista verificava que havia documentos relacionados a outros convênios no sistema, o que está

relacionado ao risco 104 (inserir documentos relacionados a outros convênios no SICONV). O risco 59 (indicar incorretamente o código do elemento de despesa no Plano de Aplicação Detalhado no SICONV), apresentou-se também em 2 convênios, o que significa dizer que o conveniente previu um tipo de despesa, mas categorizou a despesa em um elemento incorreto.

No Quadro 14, são apresentados os outros 44 riscos na faixa de nível baixo que só ocorreram uma vez.

Quadro 14. Demais riscos classificados na faixa de nível baixo

Item	Risco Baixo	Total
17	Ausência de depósito ou gerenciamento de recursos em conta específica...	1
33	Realizar cotação prévia de preços fora do SICONV	1
36	Deixar de realizar o registro da descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado	1
43	Deixar de registrar no SICONV os contratos celebrados...	1
44	Ausência de elementos que definiram a escolha do fornecedor...	1
73	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Conveniente, de assinar o TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço...	1
103	Realizar análise de grande quantidade de documentos na prestação de contas financeira	1
105	Inserir documentos desatualizados no SICONV	1
107	Ausência de comprovação documental por extravio de documentos por parte da conveniente	1
109	Formar equipe para análise da documentação...	1
110	Complexidade da análise financeira do convênio	1
111	Complexidade relacionada às ações do convênio	1
112	Ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária...	1
113	Ausência de ferramentas para aprofundamento da análise financeira	1
114	Ausência de informações durante a fase de execução do convênio...	1
115	Emissão de vários pareceres de prestação de contas financeira	1
116	Fragilidade da entidade no controle e comprovação dos atos praticados...	1
119	Apresentação de declaração de não vínculo com a administração pública sem especificação do convênio	1
122	Ausência de detalhamento de elemento de despesa	1
123	Ausência de ajuste de Plano de Trabalho	1
124	Identificar o endereço do trabalhador no TRCT pelo endereço do empregador	1
125	Deixar de registrar informações referentes às retenções salariais...	1
127	Utilizar recurso de rendimento sem autorização da concedente, mas dentro do objeto do convênio	1
128	Inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena	1
129	Ausência de identificação do número do convênio em documentos comprobatórios de realização de despesa	1
131	Alterar função do trabalhador durante a execução do convênio sem a devida alteração do contrato de trabalho	1
132	Divergência entre a função constatada no contrato de trabalho e a função destacada no contracheque	1
133	Informar datas de vigência incorretas em contrato de locação de veículos	1
135	Deixar a prestação de contas financeira de realizar a análise da prestação de contas parcial do convênio	1
136	Inserção de parecer de mérito relacionado a outro convênio no SICONV	1
139	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação...	1
141	Ausência de critérios para pagamento de gratificação a trabalhadores do convênio	1
142	Falta de contato com o fiscal do convênio designado pelo DSEI	1
143	Aprovar prestação de contas técnica sem verificação das contratações tardias ou não realizadas	1
144	Pagar diárias sem identificação do beneficiário	1
145	Recontratar trabalhadora grávida, de convênio anterior, devido à decisão judicial	1
148	Assinar o TRCT como representante do Sindicato e como trabalhador do convênio	1
149	Pagar férias por decisão judicial	1

Continua...

		Continuação...
150	Conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem	1
151	Realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação	1
152	Realizar análise financeira levando em consideração o valor total aprovado da despesa e não o valor unitário	1
153	Deixar de apresentar documentação habilitatória de empresas para fornecimento de bens/serviços	1
154	Deixar de apresentar os documentos de entrega de Carta Convite às empresas...	1
<b>Total</b>		<b>44</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

No que tange aos riscos de nível baixo, mas somente com uma ocorrência, destacam-se aqueles que tratam do processo de análise da prestação de contas, os quais foram classificados como Outras Ocorrências. Foi apontado o risco 128 (inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena), o que se dá, provavelmente, pelo fato da dificuldade de realizar o pagamento individualizado de cada trabalhador no sistema e inserir todos os documentos de liquidação relativos aos pagamentos.

Mencionou-se o risco 103 (realizar análise de grande quantidade de documentos na prestação de contas financeira), o que pode refletir no risco 109 (formar equipe para análise da documentação relacionada à prestação de contas financeira) com o objetivo de analisar todos os documentos e possibilitar a realização do trabalho. Um parecer informou ainda a (ausência de ferramentas para aprofundamento da análise financeira), risco 113, tendo em vista a (complexidade da análise financeira do convênio), risco 110. Associado a isso, foi registrado em um parecer a (ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária por parte dos técnicos de prestação de contas financeira), risco 112.

Além disso, em dois convênios foi destacado o risco 106 (falta de gestão eficiente da documentação do convênio pela convenente), com apontamento também de (fragilidade da entidade no controle e comprovação dos atos praticados durante a execução do convênio), risco 116, inclusive com informação de (ausência de comprovação documental por extravio de documentos por parte da convenente), risco 107.

No convênio O, ocorreu o risco 142 (falta de contato com o fiscal do convênio designado pelo DSEI), o qual relata que não existiu contato entre a Superintendência com o fiscal designado pelo DSEI no acompanhamento do convênio, risco esse que foi classificado como baixo pela metodologia.

No convênio V, foi relatado pelo parecerista que a conferência das folhas de pagamento dos trabalhadores foi feita por meio de amostragem, risco 150 (conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem), recomendação essa emitida pelo próprio Fundo Nacional de Saúde em 2014. No convênio X, informou-se que foi realizada conferência



aleatória de documentos de liquidação do convênio analisado, risco 151 (realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação). Destaca-se que não fica claro se, em pareceres posteriores relacionados aos convênios V e X, após as novas orientações emitidas pelo Manual SESAI/FNS 2011, a conferência das folhas de pagamento e dos documentos de liquidação tenha sido realizada em sua integralidade.

Destaque se dá a ocorrência de uma decisão judicial que obrigava a recontração e a entrada imediata em licença maternidade de uma trabalhadora grávida, que foi desligada de um convênio com a FUNASA, instrumento esse celebrado anteriormente aos convênios com a SESAI, ocasionando o risco 145 (recontratar trabalhadora grávida, de convênio anterior, devido à decisão judicial).

#### **4.2.3 Discussão dos resultados**

Dos 24 convênios selecionados, com alguma ocorrência de rejeição de prestação de contas financeira na Plataforma +Brasil, somente 2 tiveram a prestação de contas aprovada com ressalvas. De acordo com os pareceres consultados, o montante de recursos impugnados somou R\$ 27.542.548,34, sem aplicação de correção monetária. Embora a seleção tenha trazido somente convênios relativos a 2011, dez anos antes da realização desta pesquisa, e que os convênios tenham finalizado em 31/12/2013, os pareceres finais de prestação de contas financeira de 14 desses convênios foram emitidos vários anos após, em 2019, 2020 e 2021. Em média, levou-se cinco anos para a finalização da prestação de contas para os convênios de 2011 referentes à saúde indígena.

Durante o processo da coleta de dados, foi verificado que, mesmo após a não aprovação financeira pelo órgão concedente, a conveniente encaminhava mais justificativas para análise, o que gerava nova emissão de parecer, dificultando a finalização do processo. A ausência de identificação, pela metodologia, do risco 99 (deixar, a autoridade competente, de analisar a prestação de contas do instrumento no prazo de noventa dias), deveu-se à falta de manifestação do próprio Ministério da Saúde quanto ao seu atraso em analisar as contas, pois, em que pese a Portaria nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017e), atualmente conceder prazo de um ano para análise e não mais 90 dias, o convênio que mais rápido teve as contas analisadas teve seu último parecer emitido após dois anos da data do envio pela conveniente.

Com o objetivo de verificar a quantidade total de pareceres emitidos para esses convênios, tendo em vista a ocorrência do risco 115 (emissão de vários pareceres de prestação

de contas financeira), foi realizado um levantamento na Plataforma +Brasil, o qual considerou todos os pareceres desde a data de envio da prestação de contas pela convenente, incluindo pareceres de aprovação, aprovação com ressalvas, não aprovação e os pareceres de diligência, que são pareceres que diligenciam a convenente a encaminhar justificativas/esclarecimentos antes da emissão de um parecer final de contas.

Assim, foi possível verificar que, nos convênios da SESAÍ relativos a 2011, em média, foram emitidos 6 pareceres de prestação de contas financeira para cada convênio, o que corrobora o risco 115 apontado na pesquisa. Para o convênio identificado como W, na Tabela 2, por exemplo, foram emitidos 11 pareceres de prestação de contas financeira, enquanto 4 foram emitidos para o convênio que teve menos pareceres.

Cabe destacar que (i) o sobrestamento das análises devido ao aguardo de pronunciamento da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (CONJUR) e (ii) o envio de orientações emitidas pelo Fundo Nacional de Saúde sobre a demissão e a recontração de trabalhadores podem ter contribuído para a demora na finalização das análises financeiras desses convênios. Ocorre que algumas instituições selecionadas no Edital de Chamamento Público nº 01, de 11 de agosto de 2011, também foram selecionadas no Edital de Chamamento Público nº 07, de 18 de outubro de 2013, e muitos trabalhadores dos convênios de 2011 foram demitidos e recontraçados pelos convênios de 2013. A não observância do interstício de 90 dias previsto no art. 2º, da Portaria nº 384, de 19 de junho de 1992, do Ministério do Trabalho (BRASIL, 1992), considera fraudulenta a rescisão do contrato de trabalho seguida de recontração.

Nesse sentido, com a finalidade de verificar o efeito das orientações técnicas da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (CONJUR), com data de corte em 15/02/2016, e pelo Fundo Nacional de Saúde, Manual FNS/SESAÍ 2011, publicado em 2018, foi realizado levantamento dos pareceres emitidos antes e depois das orientações. Em todos os 24 convênios, o último parecer financeiro de prestação de contas foi emitido pelo técnico após as orientações exaradas pela CONJUR, em 2016, e, desses convênios, 17 só tiveram o último parecer emitido a partir do ano de 2018, ano de publicação do Manual.

Além disso, pode-se verificar também que, dos 41 pareceres emitidos ao longo da média de cinco anos de prestação de contas, houve mudanças do tipo de parecer emitido, o que significa dizer que o parecerista alterou seu posicionamento a partir das orientações emanadas. Antes das orientações, houve emissão de cinco pareceres de aprovação com ressalvas e apenas um de não aprovação e, após, houve a emissão de um parecer de aprovação com ressalvas e 34

de não aprovação, o que também está relacionado à ocorrência do risco 75 (recontratar trabalhador dentro dos 90 dias subsequentes à data em que a rescisão se operou).

Esse levantamento mostra que a medida tomada pelo FNS de publicar o Manual FNS/SESAI 2011 teve efeito sobre a análise dos técnicos, os quais podem ter realizado uma melhor análise dos aspectos financeiros nos convênios após a publicação. No entanto, também revela uma fragilidade/dificuldade na análise, tendo em vista as alterações de posicionamento.

A demora na finalização da análise também pode significar uma insegurança por parte do técnico quanto às análises de contas dos convênios da SESA, a qual pode ser evidenciada na ocorrência do risco 110 (complexidade da análise financeira do convênio), e no risco 112 (ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária por parte dos técnicos de prestação de contas financeira).

Adicionalmente, identificou-se quais eram os cargos dos técnicos que fizeram a análise das contas dos convênios da SESA relativos a 2011, existindo: Agente de Portaria, Agente de Vigilância, Agente Administrativo, Assistente de Alunos, Datilógrafo, Técnico em Contabilidade, Administrador e Contador. Ressalta-se que os únicos cargos de nível superior dentre esses eram o de Administrador e o de Contador.

Ainda com relação aos pareceres, averiguou-se que não é uma regra na sua emissão o técnico informar sobre a intempestividade da apresentação da prestação de contas pela conveniente, assim, somente um parecerista informou que a conveniente encaminhou a prestação de contas fora do prazo estabelecido, culminando no risco 93 (deixar o conveniente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do convênio).

No entanto, com o objetivo de averiguar se para todos os outros convênios as prestações de contas foram enviadas no prazo, foi realizado levantamento na Plataforma +Brasil, o qual considerou o critério de um prazo mínimo de 30 dias para apresentação da prestação de contas pela entidade, e uma prorrogação de mais 30 dias. Como resultado, verificou-se que, em 10 convênios, a prestação de contas foi encaminhada pela entidade em prazo superior a 6 meses. Portanto, observa-se a falta de unanimidade entre os pareceristas quanto ao entendimento, à constatação e à manifestação ao risco, pois, se estivesse relatado em todos os pareceres, seria classificado como de risco alto pela metodologia, estando presente em 42% dos convênios.

Por meio da pesquisa, foi possível constatar que existe falta de entendimento dos técnicos também quanto ao processo de cobrança administrativa pelo Órgão e quanto à instauração de Tomada de Contas Especial. Em um convênio, o parecerista deixou de solicitar

o ressarcimento do dano pois o considerou de baixa materialidade, e que o custo de uma TCE não compensaria a cobrança, acatando assim a justificativa da conveniente.

Importante lembrar que o custo da instauração de uma TCE não inviabiliza a cobrança administrativa do dano ao erário por meio de pareceres de diligência na Plataforma +Brasil. Além disso, na prestação de contas financeira de convênios, não existe normativo que permita conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem (risco 150), e realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação (risco 151).

No que tange ao sistema utilizado para a gestão dos convênios da SESAI, foi apontado o risco 128 (inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena). A ocorrência do risco é devida à análise de documentos que são inseridos como anexo na Plataforma e não no campo específico para pagamento, com respectivo documento de liquidação vinculado.

Atualmente, a instituição solicita o pagamento por meio da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV) para o conveniente, a qual é enviada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para processamento e, após autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa, o recurso é enviado à instituição que realizará o pagamento direto aos trabalhadores. Posteriormente, a documentação será inserida como anexo e o técnico precisará verificar se os valores dos pagamentos individualizados correspondem ao valor total repassado para a instituição.

A concentração dos riscos na fase de execução do convênio pode ser esperada, tendo em vista que é a fase na qual o que foi planejado está sendo colocado em ação. No entanto, a ocorrência do risco 135 (deixar a prestação de contas financeira de realizar a análise da prestação de contas parcial do convênio), pode ter contribuído para a grande quantidade de ocorrência dos riscos na fase de execução, pois, uma vez que não são feitas as correções durante a realização do projeto, somente são verificados os problemas ao final.

Ressalta-se que, apesar de apenas um convênio ter informado sobre a não realização de prestação de contas parcial, após levantamento foi verificado que em nenhum convênio foi emitido um parecer com esse propósito, o que elevaria o risco para a faixa de nível alto. Ademais, corrobora esse grande número de riscos durante a execução a ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio (risco 84), o qual também poderia estar classificado como nível alto na metodologia se houvesse uma uniformidade entre os pareceres emitidos. Para os convênios de 2011, somente três instituições celebraram os 24 convênios e uma delas executou 58% dos convênios, o que também pode ter favorecido a recorrência de um elevado número de riscos encontrados ao aplicar a metodologia proposta.

Percebeu-se alta concentração de riscos classificados na faixa de nível baixo por meio da metodologia, e esse comportamento se deu pela baixa probabilidade de ocorrência do risco, que, no geral, ficou em 4% a 8%. Também houve uma preponderância dos riscos categorizados como Outras Ocorrências nessa faixa de classificação, os quais não constavam na lista de riscos identificados a partir dos normativos, inclusive, com identificação de riscos relativos ao processo de análise de prestação de contas financeira.

Com relação aos riscos de nível alto, destaca-se o risco 46 (realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho). É necessário avaliar se essas despesas não estão sendo contempladas nos Termos de Referência, na fase de formalização do instrumento, ou se realmente estão ocorrendo despesas inesperadas, tendo em vista o vínculo trabalhista dos contratados.

Além disso, tendo em vista o tipo de serviço prestado pela entidade, é necessário que se observe a legislação quanto ao risco 2 (pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias). Destaca-se que, conforme visto nos convênios relativos a 2011, a simples apresentação de declaração de não vínculo com a administração pública, por parte do trabalhador, não exime a entidade da cobrança para devolução dos recursos.

Quanto às declarações de não vínculo, o Manual FNS/SESAI 2011 informa que o trabalhador poderá responder por omissão de informações, nos termos do art. 299 do Código Penal, entretanto, para fins de apuração da prestação de contas financeira, apresenta como irregularidade o pagamento a servidor público, risco 2, como consta na Portaria nº 127/2011 (BRASIL, 2018c). Assim, para esta metodologia, os riscos relacionados às declarações foram classificados como Outras Ocorrências, tendo em vista a dúvida quanto à sua classificação como uma impropriedade.

Além dos eventos já considerados pela legislação vigente e pelas orientações emitidas pelo próprio Ministério da Saúde, foi possível verificar outros eventos não abordados por esses documentos previamente, corroborando a AudSUS, a qual verificou fragilidade na execução, na fiscalização e na prestação de contas em convênios da SESA (BRASIL, 2020f). A avaliação dos riscos pela metodologia aplicada permitiu verificar esses dados, os quais estavam também dispostos nos pareceres de prestação de contas financeira.

Por outro lado, houve uma dificuldade de análise dos dados presentes nos pareceres, por vezes de entendimento quanto ao que o parecerista havia informado no documento, além

disso, os pareceres estavam inseridos no sistema em formato PDF e até em imagem. Ao longo da coleta de dados, foram identificadas também informações dos pareceristas que se referiram ao ato de formalização dos convênios, o qual não fazia parte do escopo da metodologia.

Foi abordado pelos técnicos de prestação de contas que as ações e despesas do convênio não são devidamente detalhadas, que existe uma previsão de despesas desnecessárias para o convênio, a qual não é utilizada, que não havia um parâmetro definido pela concedente para previsão de despesas de diárias, foi mencionado também que o Plano de Aplicação Detalhado na Plataforma +Brasil é aprovado de forma incompleta pela concedente e que o convênio é de ação continuada. Ademais, salienta-se que a fase de formalização do instrumento precisa também ser avaliada para mensuração dos riscos.

No que tange à estruturação desta proposta de metodologia de gestão de riscos, observa-se que não há uma única maneira para a identificação dos riscos (UK, 2004), no entanto, alguns modelos podem ser limitados à percepção do gestor. A metodologia proposta nesta pesquisa, por outro lado, em que pese ser essencialmente qualitativa, traz uma proposta baseada em evidências, com resultados apresentados pelos técnicos de prestação de contas financeira.

O modelo trouxe ainda os riscos apontados nas normas específicas para os convênios, o que pode trazer uma segurança na estimativa do risco para a tomada de decisão pelo gestor, pois identifica e avalia o risco real relativo aos aspectos financeiros. Outro ponto de inovação do modelo proposto foi a probabilidade concreta de ocorrência do risco nos convênios da saúde indígena. Considerando que as características dos convênios selecionados se mantenham, o processo de cálculo pode ser replicado para convênios posteriores.

Esta pesquisa também considerou a complexidade da análise financeira da prestação de contas dos convênios da saúde indígena, pois, embora a gestão possa vir a entender, por exemplo, que ter uma grande quantidade de documentos para analisar na fase de prestação de contas financeira, risco 103, não seja considerada um risco, é necessário ainda compreender se esse não afeta o objetivo pela perspectiva financeira. Nesse sentido, caso necessário, é preciso que a gestão se utilize de técnicas para averiguar se alguns riscos identificados como Outras Ocorrências nesta metodologia podem assumir função de possível causa.

Informa-se que o processo licitatório, que, anteriormente à Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017e), era realizado após o convênio entrar na fase de execução, atualmente é requisito para o recebimento do recurso pelo convênio, ou seja, os riscos identificados pela metodologia relativos à licitação podem ser considerados, para os convênios na atual legislação, na fase de formalização.

Ressalta-se que uma revisão pode ser feita pela gestão para discussão e melhoramento ou até reenquadramento dos riscos elencados. O Apêndice C apresenta uma alternativa à classificação dos riscos. Assim, caso os riscos de Responsabilidade do Concedente (RC) assumissem impacto de peso 3 e as Impropriedades (IP) de peso 2, os riscos na faixa de nível alto aumentariam de 6 para 9 e os na faixa de nível médio reduziriam de 21 para 18. Isso significa que os riscos como ausência de acompanhamento e fiscalização do convênios, risco 84, e ausência de conferência de obrigações trabalhistas, risco 137, teriam uma relevância maior pela gestão.

Em virtude das limitações de tempo e da necessidade de participação de todas as áreas que gerenciam esses instrumentos, não foi realizada a identificação dos controles atualmente existentes, bem como a metodologia não aborda a etapa de resposta ao risco, entretanto, a gestão precisa dar atenção aos riscos classificados na faixa de nível extremo e alto, basicamente por se caracterizarem como irregularidades, que causam dano ao erário, e que, principalmente, podem inviabilizar a celebração de novos convênios para prestação dos serviços de saúde à população indígena.

Nesse sentido, o risco 75, que trata da recontração de trabalhadores, tem atenção especial, pois, além de aguardar o julgamento do TCU sobre as recontrações realizadas, tendo em vista que os 22 convênios não aprovados estão em Tomadas de Contas Especial, o órgão concedente precisa aprimorar o processo de formalização/celebração dos convênios, com parâmetros técnicos bem definidos para a seleção das entidades.

Destaca-se que o processo de seleção dos trabalhadores dos convênios não deve ficar somente por conta da convenente, devendo esse ser acompanhado pela área técnica. Para evitar a ocorrência do risco 2, que se refere ao pagamento de servidores públicos, a área precisa acompanhar a publicação do edital de seleção pela entidade. Além disso, para a comprovação documental de não vínculo com a administração pública, o candidato pode emitir um extrato previdenciário (CNIS), o qual apresenta as contribuições previdenciárias e vínculos empregatícios do trabalhador.

No que se refere à adoção da metodologia pela área responsável pela prestação de contas financeira no Ministério da Saúde, em 02/09/2022, foi aprovado o Plano de Gestão de Riscos (PGR), que define que dentre os principais processos para o gerenciamento de riscos no Ministério está a contratação de entidades para prestação de serviços de assistência aos povos indígenas (BRASIL, 2022c). Assim, os 83 riscos elencados por meio desta metodologia podem beneficiar o trabalho a ser implementado pelo Ministério da Saúde, no que diz respeito ao conhecimento dos principais riscos apresentados nas prestações de contas financeira.

A força tarefa implementada pelo FNS, que analisa as prestações de contas financeiras dos convênios relativos a 2013 e que teve seus trabalhos prorrogados por duas vezes, pode fazer a identificação dos riscos relativos a esses convênios à medida que são analisados os instrumentos e emitidos os pareceres. Assim, além de possibilitar averiguar a eficiência da equipe na análise, isso permitiria verificar também se os riscos diminuíram de uma celebração para a outra ou se continuam ocorrendo, bem como propiciaria constatar, de forma mensurável, se os problemas no processo de análise de contas se mantêm. Além disso, os riscos identificados dos convênios celebrados em 2011 e 2013 podem ser disponibilizados no PIG para controle interno do próprio FNS.

Embora o modelo possa conter distorções ou apresente o viés da identificação e da avaliação do risco, por ter sido realizado por meio de análise documental, esclarece-se que até o momento da finalização desta pesquisa não foi publicado um modelo de avaliação dos riscos para convênios da saúde indígena. Entretanto, a administração pública, principalmente a área financeira, que é responsável pela gestão dos recursos públicos na área da saúde, não poderia deixar de fazê-lo, buscando modelos alternativos de gestão de riscos para identificação, avaliação e, principalmente, mitigação desses riscos.



## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo desta pesquisa foi propor uma metodologia de gestão de riscos para a identificação e avaliação dos riscos, sob uma perspectiva da prestação de contas financeira dos convênios da saúde indígena. Além dos riscos já previstos nos normativos e no Manual FNS/SESAI 2011, foram identificados riscos elencados nos pareceres financeiros.

Em que pese a utilização de procedimento técnico estritamente documental ter sido uma vulnerabilidade do estudo, sua aplicação nos convênios da saúde indígena possibilitou conhecer como os riscos estão distribuídos, avaliando sua relevância, por meio de cálculo de impacto e de probabilidade, e onde estão concentrados. Como limitação deste estudo está o não tratamento do risco pela metodologia e a ausência de identificação dos controles atualmente existentes.

Embora a gestão de riscos seja uma prática do mecanismo de estratégia para o cumprimento das funções da governança (PALUDO; OLIVEIRA, 2021), isso não impede que a gestão possa utilizá-la para conhecer e avaliar os riscos associados às suas atividades de controle. A gestão de riscos na administração pública brasileira ainda é recente (SOUZA et al., 2020) e, assim como produzido nesta pesquisa, os modelos podem ser adaptados para a realidade do trabalho a ser realizado pela gestão. A prestação de contas dos recursos públicos existe para que possa promover a transparência na utilização dos recursos, cabendo ao gestor atuar no sentido da boa governança, de forma a minimizar os riscos apresentados, com atuação inclusive na análise tempestiva das contas públicas.

Além disso, a não aprovação da prestação de contas pelo órgão gestor do recurso pode inviabilizar a continuidade da execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas pela SESA. O estudo mostrou que, conforme apontado pela AudSUS, existe fragilidade na prestação de contas desses convênios (BRASIL, 2020a), no entanto, mais importante que isso é a necessidade de se aperfeiçoar o acompanhamento da execução e dos seus resultados (BRASIL, 2020b), ou seja, avaliar se o serviço foi prestado de forma adequada.

Para isso, é necessário reforçar a importância de analisar também os riscos na fase de formalização dos convênios, principalmente no que se refere aos riscos quanto ao atendimento dos objetivos das ações da saúde, pois a pesquisa não substitui outras formas de análise dos riscos. Assim, é necessária uma ação integrada entre as áreas que gerenciam esses instrumentos, no sentido de utilizar a gestão de riscos na tomada de decisão, pois o que é mal planejado pode fazer com que outra área assumira consequências, como, por exemplo, o aumento de um passivo que poderia ter sido evitado.

A gestão tende a fazer generalizações quando acredita que todos os riscos ocorrem por falta de capacidade da instituição conveniente. No entanto, os resultados do estudo mostram que, das três fases analisadas na metodologia, existe alta concentração dos riscos na fase de execução, os quais poderiam ter sido mitigados ou até eliminados caso tivesse havido prestação de contas parcial dos convênios e realização de monitoramento/fiscalização por parte do Fundo Nacional de Saúde e das Superintendências Estaduais de Saúde.

Quanto à avaliação dos riscos, destaque se dá ao risco extremo, o qual ocorreu em 22 convênios e foi mais recorrente nos convênios analisados, que se refere à contratação de trabalhadores no convênio de 2011 e recontração para os convênios de 2013 sem observância do interstício de 90 dias, conforme preconizado em lei. No que se refere ao nível de risco alto, as despesas não previstas em plano de trabalho, ausência de documentos comprobatórios e contratação de servidores merecem destaque, tendo em vista serem irregularidades que também causam dano ao erário e são passíveis de devolução aos cofres públicos.

É necessário que a gestão dê atenção aos riscos classificados na faixa amarela, de nível médio, para que eles não venham a se tornar um dano nos próximos convênios. Quanto aos riscos considerados de nível baixo, ressalta-se a falta de capacitação apresentada pelos técnicos, os quais, por vezes ocupam cargos que não condizem com a função ao qual exercem. Em que pese não existir vinculação da atuação profissional com as atividades técnicas realizadas, por não serem atividades exclusivas de profissional liberal, dada a complexidade do objeto e os apontamentos indicados na pesquisa, é importante frisar que é necessária a escolha de perfil profissional mais adequado e com familiaridade ao conhecimento técnico exigido para a execução do trabalho.

Com a aplicação da metodologia, pode-se verificar também que não existe uma unanimidade quanto às informações dispostas nos pareceres pelos técnicos, impossibilitando que alguns riscos fossem classificados de maneira adequada na avaliação, o que pode dificultar também o desenvolvimento de planos de ação e a tomada de decisão por parte dos gestores do MS quanto à mitigação desses riscos. Essa problemática pode ser entendida tanto como uma limitação da pesquisa, quanto como um risco também a ser analisado pela gestão.

Em consonância com Ávila (2016), que afirma que o risco pode ser uma oportunidade de inovação, a automatização dos processos pelo Ministério da Economia para acesso aos dados dos pareceres sem a necessidade de entrar em cada parecer de prestação de contas para a coleta dos dados poderia facilitar o acesso às informações. A criação de campos específicos para inserção das irregularidades constatadas pelos técnicos, inclusive com seus valores detalhados,

possibilitaria trabalhar melhor os dados desses pareceres, facilitando o controle da gestão e a realização de auditorias pelos órgãos.

Ressalta-se também a relevância dessa melhoria em pareceres emitidos pela área técnica, a qual avalia o cumprimento dos objetivos dos convênios, também com campos específicos para aferição do atingimento das metas estabelecidas, de maneira mensurável e de fácil acesso, evitando a inserção de pareceres incorretos, conforme mostrado na pesquisa.

Estudos futuros podem analisar a proposição de um novo modelo de contratação para atendimento da saúde da população indígena, o qual considere as dificuldades elencadas quanto à contratação de pessoal e às respectivas questões trabalhistas, inclusive custas processuais decorrentes de ajuizamento de ações. No convênio, por exemplo, não é possibilitada a utilização de recursos para pagamento de despesas com pessoal sem previsão contratual, pois o instrumento possui somente a estimativa de provisões para transferência de valores. Considerando que é permitida a contratação de profissionais para atuação nos convênios, poderia ser verificada também a possibilidade de melhoria da plataforma pelo Ministério da Economia, ao adotar um módulo trabalhista específico para situações semelhantes às da SESAI.

A pesquisa possibilitou verificar uma modificação de posicionamento na emissão de pareceres após as orientações emitidas pelo Ministério da Saúde, nesse sentido, cabe um estudo para entender se a atuação da gestão minimiza os riscos ou gera uma disfunção da burocracia, tendo em vista a demora para a finalização das análises, devendo ser avaliado se esse aumento do tempo de análise e se a média de emissão de seis pareceres por convênio é uma questão de melhoria da análise ou de insegurança por parte dos técnicos.

Tendo em vista que até o momento não existe modelo alternativo de gestão de riscos para identificação, caracterização e avaliação dos riscos em convênios da saúde indígena, esta pesquisa será encaminhada ao Fundo Nacional de Saúde, à Secretaria Especial da Saúde Indígena e à Diretoria de Integridade para conhecimento e utilização de seus resultados, podendo auxiliar no Plano de Gestão de Riscos (PGR) em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 31000:2009** - Gestão de riscos — Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>. Acesso em 31 ago. 2021.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 31000:2018** - Gestão de riscos — Diretrizes. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.apostilasopcao.com.br/arquivos-opcao/erratas/10677/66973/abnt-nbr-iso-31000-2018.pdf>. Acesso em 11 mai. 2022.

ADAMS, John. Risco. Tradução de Lenita Rimoli Esteves. São Paulo: **Editora Senac**, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, 2016. 12. 179-198. 10.32586/rcda.v12i2.110. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/327949052\\_Gestao\\_de\\_Riscos\\_no\\_Setor\\_Publico](https://www.researchgate.net/publication/327949052_Gestao_de_Riscos_no_Setor_Publico). Acesso em: 16 mar. 2022.

BANTLEON, Ulrich; D'ARCY, Anne; EULERICH, Marc; HUCKE, Anja; PEDELL, Burkhard; RATZINGER-SAKEL, V. S. Nicole. Coordination challenges in implementing the three lines of defense model. **International Journal of Auditing**, 2021; 25(1), 59-74. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijau.12201>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública** - Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015\\_cgu\\_guia-de-integridade-publica.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015_cgu_guia-de-integridade-publica.pdf). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade** – Orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos da CGU**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65535>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório De Avaliação**. Secretaria Especial de Saúde Indígena - Sesai - Ministério da Saúde - Exercício 2019. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020a. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/892985>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 jun. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 fev. 2005a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm). Acesso em 27 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 jul. 2005b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007**. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 fev. 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jul. 2007b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6170compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6170compilado.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010**. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 nov. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 31 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 mai. 2019a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9795.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

**BRASIL. Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997** \_ Celebração de Convênios. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

**BRASIL. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a instauração, a organização e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 mai. 2017b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-71-de-28-de-novembro-de-2012-20235428>. Acesso em: 06 mai. 2022.

**BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 mai. 2016a. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 31 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 26 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 dez. 1998. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

**BRASIL. Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999.** Acrescenta dispositivos à Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 set. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9836.htm). Acesso em: 21 ago. 2021.

**BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mai. 2013a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 ago. 2013b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 jul. 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2017c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 jul. 2017d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021a. Disponível em: [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). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Aprovado no Comitê Interno e Governança (CIG) o Plano de Gestão de Riscos e a Declaração de Apetite a Risco do MS.** Dinteg: Brasília, DF, 02 set.

2022c. Disponível em: <https://integrans.saude.gov.br/internal/#!/news/88201>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2020f. **Relatório de Auditoria nº 202018886**. Disponível em: <https://snaautentica.saude.gov.br/login>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde – 2022**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022a. p. 35 a 109. Disponível em: [https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/CARTILHA\\_2022\\_livro.pdf](https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/CARTILHA_2022_livro.pdf). Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Manual de Orientação para Análise dos Aspectos Financeiros das Prestações de Contas dos Convênios firmados no exercício de 2011 para execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018c. Disponível em: <https://portalfns-antigo.saude.gov.br/orientacoes-aos-nucleos-estaduais-do-ministerio-da-saude/2093-manual-de-orientacao-para-analise-dos-aspectos-financeiros-das-prestacoes-de-contas-dos-convenios-firmados-no-exercicio-de-2011-para-execucao-da-politica-nacional-de-atencao-a-saude-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de orientação para análise dos Aspectos Financeiros das Prestações de Contas dos Convênios firmados no exercício de 2013 para execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas – 2ª Edição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019d. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/manual-de-orientacao-para-analise-dos-aspectos-financeiros-das-prestacoes-de-contas-dos-convenios-firmados-no-exercicio-de-2013-para-execucao-da-politica-nacional-de-atencao-a-saude-dos-povos-indigena/>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Programa de Informações Gerenciais - PIG. **Planilha de informações convênios da SESAI**. Brasília: Ministério da Saúde, Fundo Nacional de Saúde, 2022b. Disponível em: <https://pig.saude.gov.br/>. Acesso em: 25 de fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017g. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Assessoria Especial de Controle Interno, 2017h. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual\\_de\\_girc\\_\\_versao\\_2\\_0.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc__versao_2_0.pdf). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão Pública, 2013d. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2022/01/guia-de-orientacao-para-o-gerenciamento-de-riscos.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.



BRASIL. **Portaria MTA nº 384, de 19 de junho de 1992.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 jun. 1992. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/mtb384.htm>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 254, de 31 de janeiro de 2002.** Art. 1º Aprovar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, cuja íntegra consta do anexo desta Portaria e dela é parte integrante. Art. 2º Determinar que os órgãos e entidades do Ministério da Saúde, cujas ações se relacionem com o tema objeto da Política ora aprovada, promovam a elaboração ou a readequação de seus planos, programas, projetos e atividades na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 fev. 2002. Disponível em [http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_254\\_2002.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_254_2002.pdf). Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 mai. 2008. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 64, de 29 de novembro de 2013.** Regulamenta os procedimentos de acompanhamento e monitoramento da execução de ações complementares na atenção à saúde dos povos indígenas por meio de convênios no âmbito da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (SESAI/MS). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2013c. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/sesai/2013/prt0064\\_29\\_11\\_2013.html](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/sesai/2013/prt0064_29_11_2013.html). Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jan. 2017e. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287). Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 915, de 12 de abril de 2017.** Institui a Política de Gestão de Riscos PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 abr. 2017f. Disponível em:

[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20163452/do1-2017-04-13-portaria-n-915-de-12-de-abril-de-2017-20163381](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20163452/do1-2017-04-13-portaria-n-915-de-12-de-abril-de-2017-20163381). Acesso em: 08 abr. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 1.163, de 20 de março de 2019.** Institui a estrutura de governança relativa à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2019b. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67958326](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67958326). Acesso em: 08 abr. 2022.

**BRASIL. Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019.** Altera a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 2019c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-558-de-10-de-outubro-de-2019-221313543>. Acesso em: 28 abr. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 642, de 18 de novembro de 2020.** Institui, no âmbito do Ministério da Saúde, Força Tarefa para análise de prestações de contas dos Convênios da SESA I 2013. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 nov. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-642-de-18-de-novembro-de-2020-289783115>. Acesso em: 21 ago. 2021.

**BRASIL. Portaria de Consolidação nº 1 SESA I/MS, de 17 de dezembro de 2020.** Consolidação de normas do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2020c. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sesai/2020/prc0001\\_18\\_12\\_2020.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sesai/2020/prc0001_18_12_2020.html). Acesso em: 21 ago. 2021.

**BRASIL. Portaria nº 1.185, de 9 de junho de 2021.** Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério da Saúde (PGR/MS). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.185-de-9-de-junho-de-2021-324791914>. Acesso em: 08 abr. 2022.

**BRASIL. Portaria nº 522, de 18 de novembro de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação da Portaria nº 642/2020/SE/MS, que institui, no âmbito do Ministério da Saúde, Força Tarefa para análise de prestações de contas dos Convênios da SESA I 2013. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-522-de-8-de-novembro-de-2021-359090379>. Acesso em: 21 ago. 2021.

**BRASIL. Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020.** Altera a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/cgu-n-414-de-14-de-dezembro-de-2020-295208321>. Acesso em: 28 abr. 2022.

**BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2467/2013** – Plenário. Levantamento de auditoria. Elaboração de indicador para medir o grau de maturidade de entidades públicas na gestão de riscos. Constatação de que, em média, as entidades estão em nível intermediário no gerenciamento de riscos. Determinações à unidade técnica. Autorização para divulgação das informações consolidadas e dos dados públicos coletados. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1285647%22>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União. Administrativo especial** - Ano 36, n. 11. Brasília: TCU, 25 out. 2017i. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F58F31F6504A6>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão de Riscos no TCU: Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**. Brasília: TCU, 2022d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>. Acesso em 06 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Gestão de Riscos do TCU/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018d. 46p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/B3/05/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual\\_gestao\\_riscos\\_TCU\\_1\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/B3/05/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_1_edicao.pdf). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional** – para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 287, de 12 de abril de 2017**. Dispõe sobre a Política de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União e altera as Resoluções-TCU 266, de 30 de dezembro de 2014, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União; a 261, de 11 de junho de 2014, que dispõe sobre a Política de Segurança Institucional (PSI/TCU) e o Sistema de Gestão de Segurança Institucional do Tribunal de Contas da União (SGSIN/TCU) e a 247, de 7 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Políticas de Governança de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União/Plenário, 2017j. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20171110/do1-2017-04-19-resolucao-n-287-de-12-de-abril-de-2017-20170980](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20171110/do1-2017-04-19-resolucao-n-287-de-12-de-abril-de-2017-20170980). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao C2017aontrol Externo, mai. 2017l. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15EAB92B3015F2F41DB870250>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702.

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública [online]**. 2017, v. 51, n. 1, pp. 147-156. ISSN 0034-7612.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>. Acesso em: 12 ago. 2021.

CABRAL, F. G. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 277, n. 1, p. 151–174, 2018. DOI:

10.12660/rda.v277.2018.74805. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74805>. Acesso em: 21 set. 2021.

CARDOSO, Marina D. Políticas de saúde indígena no Brasil: do modelo assistencial à representação política. **Langdon EJ, Cardoso MD, organizadores, Saúde indígena: políticas comparadas na América Latina**. Florianópolis: Ed. da UFSC, p. 83-106, 2015.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Etno-história e história indígena: questões sobre conceitos, métodos e relevância da pesquisa. **História (São Paulo) [online]**, 2011, v. 30, n. 1, pp. 349-371. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-90742011000100017>. Acesso em: 27 jul. 2022.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management - Integrated Framework**. USA: 2004. Disponível em:

<https://www.coso.org/Pages/erm-integratedframework.aspx>. Acesso em: 16 mar. 2022.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: integrating with Strategy and Performance**. USA: 2007. Tradução:

AUDIBRA e PricewaterhouseCoopers, 2007. Disponível em:

<https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Controle Interno – Estrutura Integrada: Sumário Executivo**. USA: 2013. Tradução: The IIA Brasil e PwC, 2013. Disponível em: [http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-](http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-IICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf)

[IICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-IICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf). Acesso em: 25 mai. 2022.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance**. USA: 2017. Disponível

em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CORRÊA, Ana Paula Reche. **Identificação e análise dos principais riscos associados à gestão de convênios no CNPq**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. 25 pg. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2481>. Acesso em: 21 mar. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública, RAP** — Rio de Janeiro n. 42(5), p. 829-74, 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2021.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Introdução. **Revista de Antropologia**, v. 30/31/32, 1987/1988/1989, p. 1-8. Disponível em: [http://etnolinguistica.wdfiles.com/local--files/biblio%3Acunha-1992-introducao/Cunha\\_1992\\_Introducao\\_RevAntr30a32.pdf](http://etnolinguistica.wdfiles.com/local--files/biblio%3Acunha-1992-introducao/Cunha_1992_Introducao_RevAntr30a32.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

DANTAS, José Alves; RODRIGUES, Fernanda Fernandes; MARCELINO, Gileno Fernandes; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, 2010. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41818>. Acesso em: 17 mar. 2022.

DUTRA, Marcelo Haendchen; ZANETTE, Maicon Anderson; ALBERTON, Luiz; BORNIA, Antonio Cezar; LIMONGI, Bernadete. Controles de gestão: uma contribuição ao estudo dos principais modelos. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, ISSN 1678-6483, ISSN-e 2179-4936, Vol. 8, nº. 1, 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5160921>. Acesso em: 07 abr. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2 ed. Belo Horizonte: **Revista Fórum Administrativo – FA**, ano 16, n. 184, p. 59-67, jun. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

FREITAS, Edinaldo Bezerra de. Fala de índio, história do Brasil: o desafio da etno-história indígena. **História oral**, 2004, v. 7. Disponível em: <https://doi.org/10.51880/ho.v7i0.110>. Acesso em: 28 jul. 2022.

GARNELO, Luiza; PONTES, Ana Lucia. Saúde indígena: uma introdução ao tema. **In: Saúde indígena: uma introdução ao tema**. Brasília: MEC-SECADI, 2012. 296p.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: **Editora Atlas**, 2008. 6ª ed.

GOVERNANÇA. **Dicionário Online de Português**, 01 set. 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/governanca/>. Acesso em: 01 set. 2021.

HOOD, John; SMITH, Tom. Perceptions of quantifiable benefits of local authority risk management. **International Journal of Public Sector Management**, 2013. Vol. 26 No. 4, pp. 309-319. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2012-0016>. Acesso em: abr. 2022.

HUGHES, Owen. Does governance exist? **In: The New Public Governance?** Routledge, 2010. p. 103-120.

IFAC. The International Federation of Accountants. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2004. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 15 mar. 2022.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Declaração de Posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**. USA, 2013. Traduzido por Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.controladoria.gov.br/images/noticias/As-3-linhas-de-defesa---IIA.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2022.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Modelo das Três linhas do IIA 2020: Uma atualização das Três Linhas de Defesa**. USA, 2020. Traduzido por Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Brasil, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**. INTOSAI GOV 9100. Viena, 2004. Tradução: Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Brasil, 2007. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_diretrizes\\_p\\_controle\\_interno.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf). Acesso em: 06 abr. 2022.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público - Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades**. INTOSAI GOV 9130. Viena, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013. Disponível em: [file:///D:/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Sesai%20Pen%20Atualizado%2004-0422/Artigos/Gest%C3%A3o%20de%20Riscos/INTOSAI\\_GOV\\_9130\\_-\\_Gestao\\_Risco\\_Setor\\_Publico\\_2007.pdf](file:///D:/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Sesai%20Pen%20Atualizado%2004-0422/Artigos/Gest%C3%A3o%20de%20Riscos/INTOSAI_GOV_9130_-_Gestao_Risco_Setor_Publico_2007.pdf). Acesso em: 06 abr. 2022.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade [online]**. 2004, v. 13, n. 1 pp. 25-36. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000100004>. Acesso em: 09 jul. 2022.

KASAI, Mario Yoshiro; Gabriel Henrique Silva, RAMPINI; Camila Corrêa de, MELO; Fernando Tobal, BERSANETI. Implantação do processo de gestão de riscos no setor público: estudo de caso em organizações militares. **Brazilian Journal of Business**, v. 4, n. 2, p. 827-844, 2022. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/download/47569/35821>. Acesso em: 06 jul. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: **Editora Atlas**, 2003.

MACHIAVELLI, Niccolo. O Príncipe. Tradução de Roberto Grassi. – 21ª ed. Rio de Janeiro: **Bertrand Brasil**, 1998. p.15.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109-135, 2010. DOI: 10.21118/apgs.v2i1.4015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual**. Hist. cienc. saude-

Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 77-92, Mar. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702014000100077&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702014000100077&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 ago. 2021.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Venezuela, Caracas, v. 21, n. 21, p. 1-8, 2001. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/doc/el-estado-y-la-sociedad-civil-en-la-gobernanza-moderna-resumen/>. Acesso em: 20 set. 2021.

MONTEIRO, John Manuel. O desafio da história indígena no Brasil. **In: SILVA, Aracy Lopes e GRUPIONI, Luis Donisete Benzi (Organização)**. A Temática Indígena na Escola – Novos Subsídios para Professores de 1º. e 2º. Graus. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995, p. 221-228.

NOBRE, Fábio; CORRÊA, Dalila; NEPOMUCENO, Luciana; NOBRE, Liana; SOUSA, Adail; FILHO, Valdemar. A Amostragem na Pesquisa de Natureza Científica em um Campo Multiparadigmático: Peculiaridades do Método Qualitativo. Congresso Ibero-Americano de Investigação Qualitativa, 2016. **Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais**. V. 3. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2016/article/view/938>. Acesso em: 18 abr. 2022.

OLIVEIRA; João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. A Presença Indígena na Formação do Brasil. Brasília: **Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional**, 2006.

OLIVEIRA, Ualison Rébula de; MARINS, Fernando Augusto Silva; ROCHA, Henrique Martins; SALOMON, Valério Antonio Pamplona. The ISO 31000 standard in supply chain risk management. **Journal of Cleaner Production**, v.151, p.616-633, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.054>. Acesso em: 06 abr. 2022.

PALUDO; Augustinho Vicente; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: **Editora Foco**, 2021. 176 p.

PAULUS, L.; SCHMIDT, D.; SALLA, N. M. G. A Gestão de Riscos e a sua Implementação nos Institutos Federais de Educação do Sul do Brasil. **Revista GESTO: Revista de Gestão Estratégica de Organizações**, v. 10, n. 2, p. 3-19, 13 maio 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.31512/gesto.v10i2.549>. Acesso em: 07 jul. 2022.

PESTOFF, Victor; BRANDSEN, Taco. Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? **In: The new public governance?** Routledge, 2010. p. 239-252.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª Edição. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: [https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod\\_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf](https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf). Acesso em: 13 nov. 2022.

SANTOS, Sílvio Coelho dos. Os direitos dos indígenas no Brasil. **In: SILVA, Aracy Lopes e GRUPIONI, Luis Donisete Benzi (Organização)**. A Temática Indígena na Escola – Novos

Subsídios para Professores de 1º. e 2º. Graus. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995, p. 87-105.

SHAW, Helen. The trouble with COSO. **CFO Magazine**. 22(4), 74–77. Tysiac, K. (2012). Internal control, revisited. *Journal of Accountancy*, 213(3), 24–29. Disponível em: <https://www.cfo.com/accounting-tax/2006/03/the-trouble-with-coso/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Governança do Estado e o Direito (Dever) à Boa Administração Pública: A Regra da Observância aos Preceitos Constitucionais. São Paulo: **Revista Argumentum – RA**, ISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 18, N. 3, pp. 665-678, Set.-Dez. 2017. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/208>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SOUSA, Monique Regina Bayestorff Duarte de. **Gestão de riscos nas universidades federais brasileiras**. 2018. 303p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198251>. Acesso em: 05 jul. 2022.

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SALES, Patrick Del Bosco de. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 1, p. 59–78, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/80970>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SPIKIN, Ignacio Cienfuegos. Risk Management theory: the integrated perspective and its application in the public sector. **Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública**, (21), pp. 89/126, 2013. Disponível em: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/29402>. Acesso em: 02 jul. 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 05 ago. 2021.

UK. **The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts**. United Kingdom: HM Treasury, 2004. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191513/The\\_Orange\\_Book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191513/The_Orange_Book.pdf). Acesso em: 04 abr. 2022.

USA. **Public Law 107–204—July 30, 2002**. United States of America, 2002. Disponível em: [https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Dodd\\_Frank\\_Title\\_IX.pdf](https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Dodd_Frank_Title_IX.pdf). Acesso em: 19 nov. 2021.

VIEIRA, José Guilherme Silva. Metodologia de pesquisa científica na prática. Curitiba: **Editora Fael**, 2010. 152 p.



### APÊNDICE A – Lista inicial de riscos identificados

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
1	Realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar	Verificar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar
2	Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	Verificar pagamento de diárias e passagens a servidores públicos da ativa e empregados públicos
3		Conceder, ainda que de forma indireta, qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas a moradia, hospedagem, transporte ou atendimento de despesas com finalidade similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação
4	Alterar o objeto do convênio	
5	Utilizar recursos do convênio para finalidade diversa ao pactuado	Utilização dos recursos para finalidade diversa da estabelecida no Convênio
6	Realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento	Verificar despesas realizadas em data anterior à vigência do instrumento
7	Realizar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado	Verificar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente da concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado
8	Realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos	Verificar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pela Concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado
9	Transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres	
10	Realizar de despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho.	Verificar a realização de despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho
11	Custear despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos acima do limite de 5% do valor do objeto sem estar expressamente previsto no plano de trabalho, estar diretamente relacionadas ao objeto do convênio e sejam custeadas com recursos de outros convênios	
12		Realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
13	Realizar despesas administrativas até o limite de 15% do valor do objeto sem expressa autorização e demonstradas no respectivo instrumento e no PT	Apurar os valores das despesas que excederem o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto do convênio, estabelecido na legislação
14	Ausência de disponibilização de extrato de convênio na internet/na sede ou de inserção de link para acesso direto ao Portal de Convênios	
15	Ausência de depósito ou gerenciamento de recursos em conta específica do convênio em instituição financeira controlada pela União	Realizar movimentações dos recursos repassados por meio da conta bancária que não seja a específica do convênio (aberta em instituições financeiras controladas pela União).
16	Ausência de aplicação dos recursos em poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês	
17		Ausência de aplicação financeira dos recursos a conta do Convênio, mas com realização de recomposição dos rendimentos com recursos próprios da convenente
18		Empregar os recursos em aplicação financeira diversa, com ganho de rendimentos a conta do Convênio, desde que o rendimento obtido não seja inferior àquele que seria auferido caso aplicado poupança
19		Ausência de aplicação financeira dos recursos a conta do Convênio, sem que haja a recomposição dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período
20	Ausência de aplicação dos recursos em fundo de aplicação financeira de curto prazo quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a um mês	
21		Ausência de aplicação financeira dos recursos em fundo de aplicação financeira de curto prazo, colocados em aplicação financeira diversa (médio/longo prazo), sem ganho de rendimentos a conta do convênio
22		Realizar movimentação de recursos repassados sem registro SICONV
23		Repassar informações incompletas acerca dos recursos aplicados
24	Utilizar rendimentos das aplicações financeiras fora do objeto do convênio	Realizar despesa com os rendimentos das aplicações financeiras executadas fora do objeto do convênio
25		Recomposição financeira à conta vinculada ao Convênio, relativo à devolução de pagamentos realizados indevidamente pela Convenente, sem acréscimo dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período
26		Recomposição financeira à conta vinculada ao Convênio, relativo à devolução de pagamentos realizados indevidamente pela Convenente, acrescido dos rendimentos que deixaram de ser auferidos no período
27	Utilizar receita de rendimentos da aplicação no mercado financeiro como recurso de contrapartida	
28	Pagar tarifas bancárias	Despesa realizada com pagamento de tarifas bancárias
29	Receber parcela de recurso sem comprovar o cumprimento de depósito de contrapartida financeira no prazo estabelecido em cronograma de desembolso	

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
30	Receber parcela de recurso em situação irregular com a execução do Plano de Trabalho	
31	Adquirir bens e contratar serviços sem realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade	Verificar se na aquisição de bens e contratação de serviços com recursos do Convênio, foram observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade
32	Realizar cotação prévia de preços fora do SICONV	Verificar se a entidade registrou no SICONV, o processo de compras e contratação de bens, obras e serviços
34		Realizar contratação de empresa que não tenha participado da cotação prévia de preços
35	Deixar de realizar o registro da descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado	Verificar se a entidade, ao realizar a cotação prévia por intermédio do SICONV, verificou os procedimentos descritos no art. 46, da Portaria Interministerial 127/2008
36	Deixar de cumprir o prazo para recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de cinco dias, para a aquisição de bens, e quinze dias para a contratação de serviços	Verificar se a entidade, ao realizar a cotação prévia por intermédio do SICONV, verificou os procedimentos descritos no art. 46, da Portaria Interministerial 127/2009
37	Deixar de observar os critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço	Verificar se a entidade, ao realizar a cotação prévia por intermédio do SICONV, verificou os procedimentos descritos no art. 46, da Portaria Interministerial 127/2010
38	Deixar de observar o prazo de validade das propostas, respeitado o limite máximo de sessenta dias	Verificar se a entidade, ao realizar a cotação prévia por intermédio do SICONV, verificou os procedimentos descritos no art. 46, da Portaria Interministerial 127/2011
39	Ausência de seleção da proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no chamamento para cotação prévia de preços	
40		Realizar contratação de empresa que não tenha participado da cotação prévia de preços
41	Deixar de realizar cotação prévia de preços para valores inferiores a R\$ 8.000,00 quando as parcelas se refiram a uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente	
42	Deixar de registrar no SICONV os contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto	Verificar se a entidade registrou no SICONV o processo de compras e contratação de bens, obras e serviços
43	Ausência de registro no SICONV de documentos relativos à cotação prévia ou as razões que justificam a sua desnecessidade	A entidade registrou no SICONV, no mínimo, orçamento de três fornecedores (na hipótese em que não houver participação de interessados na cotação prévia de preços, ou nas hipóteses previstas no § 1º, do art. 46, da Portaria Interministerial 127/2008)
44	Ausência de elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço no processo de compras ou contratações de bens	

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
45	Ausência de comprovação do recebimento da mercadoria, serviço ou obra	
46	Ausência de documentos contábeis relativos ao pagamento	Cada débito em conta deverá estar apoiado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal, recibo, etc), no mesmo valor, exceto divisibilidade /rateio
47	Realizar pagamento de despesas que não sejam mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços sem dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente	
48		Informar valores na relação dos pagamentos diferentes dos respectivos comprovantes
49		Realizar pagamentos destinados a pessoas que não tenham relação com a conveniente
50		Apresentar documentos inválidos ou irregulares relativos à execução financeira do convênio
51		Realização de despesa objeto de rateio fora do Plano de Trabalho
52		Ausência de observância do critério de rateio para dividir as despesas comuns em proporções estabelecidas no convênio, levando em consideração o número de profissionais atuantes no convênio, calculado sobre o total das despesas necessárias
53		Ausência de comprovação detalhada dos gastos referentes ao convênio, por meio de Memória de Cálculo do Rateio
54		Realizar saques sem demonstração dos correspondentes pagamentos ou com comprovação apenas por recibos
55		Realizar saques sem comprovantes de despesas ou com comprovantes inválidos
56	Ausência de informações antes da realização de cada pagamento quanto à: destinação do recurso, nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, contrato a que se refere o pagamento realizado, meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento e comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no sistema das notas fiscais ou documentos contábeis	
57	Pagar mais de uma vez, no decorrer da vigência do convênio, pessoa física que não possua conta bancária valor acima do limite de R\$ 800,00 por fornecedor ou prestador de serviço	
58	Realizar despesas de pequeno vulto sem previsão no instrumento e sem justificativa pela autoridade máxima do concedente	
59		Executar sem a autorização prévia do concedente ações não previstas no Plano de Trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
60		Indicar incorretamente o código do elemento de despesa no Plano de Aplicação Detalhado no SICONV
61		Pagar salário/remuneração ao contratado em valor superior ao estabelecido no Plano de Trabalho
62		Pagar valores a título de salário/remuneração aos contratados que não condizem com o cargo efetivamente prestado pelo trabalhador
63		Pagar valores a título de salário/remuneração em quantitativo superior ao estabelecido no Plano de Trabalho, sem amparo nos acordos/convenções coletivas e sentenças normativas
64		Pagar gratificações aos trabalhadores não previstas no Plano de Trabalho
65		Pagar adicional noturno para trabalhadores que não exerceram atividade no período noturno
66		Pagar adicional de insalubridade para cargos que efetivamente não fazem jus à percepção
67		Pagar adicional de insalubridade para cargos que não possuem Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalhos assinado por responsável técnico
68		Pagar auxílio-maternidade sem atestado médico que comprove o início do afastamento do trabalho, certidão de nascimento e sem observância ao período de estabilidade
69		Pagar salário/remuneração a trabalhador que por ocasião da contratação junto à convenente não possuía qualquer vínculo com a Administração Pública, seja estatutário ou celetista, contudo, no decorrer da relação de trabalho, ingressou em cargo público nos quadros da administração, seja Federal, Estadual, Distrital ou Municipal
70		Contratar e/ou pagar salário/remuneração a profissionais pertencentes ao Programa “Mais Médicos” do Governo Federal
71		Pagar indenização relativa à remuneração devida ao empregado na base da maior remuneração que tenha percebido, na hipótese de descumprimento dos prazos estabelecidos no art. 477, § 6º da CLT
72		Deixar de carimbar o TRCT pelo assistente do Sindicato (homologação) ou na ausência deste, perante o órgão do Ministério do Trabalho e Emprego ou por representante do Ministério Público, Defensoria Pública ou juiz de paz
73		Ausência de compatibilidade dos valores pagos por ocasião da homologação do TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, e respectivos documentos comprobatórios, frente ao débito efetuado na conta do Convênio

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
74		Ausência de compatibilidade dos valores pagos por ocasião da assinatura do TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço, e respectivos documentos comprobatórios, frente ao débito efetuado na conta do Convênio
75		Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Conveniente, de assinar o TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, mas com registro de anotação na TRCT por ocasião de sua homologação
76		Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Conveniente de assinar o TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço
77		Recontratar trabalhador dentro dos 90 (noventa) dias subsequentes à data em que a rescisão se operou
78		Pagar verbas rescisórias ref. ao Aviso Prévio Indenizado aos trabalhadores no TRCT
79		Recolher percentual de 10% do FGTS e INSS, por ocasião da concessão do aviso prévio, sucedido pela imediata recontração por parte do mesmo empregador
80		Pagar multa por atraso na remuneração mensal do salário
81		Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do FGTS devido pelo empregador
82		Pagar em dobro as férias, quando pagas fora do prazo legal ou fora do período concessivo
83		Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do INSS devido pelo empregador
84		Pagar multa aplicada por Órgão de Fiscalização do Trabalho
85		Pagar custas processuais, preparo recursal, depósitos judiciais, honorários sucumbenciais, entre outros, realizados no bojo das ações judiciais
86	Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio	
87	Sonegar processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes	
88	Causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal no desempenho do acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos	
89	Ausência de programação de visitas ao local da execução pelo concedente com a finalidade de realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado e sem as devidas justificadas.	

Item	Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008	Manual SESAI/FNS 2011
90	Ausência de designação e registro no SICONV de representante do concedente para acompanhamento da execução do convênio	
91	Ausência de registro no SICONV pelo concedente dos atos de acompanhamento da execução do objeto	
92	Deixar o concedente de incluir no SICONV relatório sintético trimestral sobre o andamento do convênio	
93	Deixar o concedente de comunicar ao convenente sobre quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal	
94	Deixar o concedente de apreciar e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas pelo convenente em um prazo de 10 dias	
95	Deixar o convenente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do convênio	
96	Deixar o concedente de estabelecer o prazo máximo de trinta dias para apresentação da prestação de contas pelo convenente, o recolhimento dos recursos e rendimentos da aplicação no mercado financeiro, quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido	
97	Deixar o concedente de registrar a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e de comunicar o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado para fins de instauração de tomada de contas especial	
98	Ausência de devolução dos saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas	
99	Ausência dos documentos e informações que compõem a prestação de contas: relatório de cumprimento do objeto, declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento, relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, relação de treinados ou capacitados, relação dos serviços prestados, comprovante de recolhimento do saldo de recursos e termo de compromisso por meio do qual o convenente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse	
100	Ausência de registro no SICONV de recebimento da prestação de contas pelo concedente	
101	Deixar a autoridade competente de analisar a prestação de contas do instrumento no prazo de noventa dias	

<b>Item</b>	<b>Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008</b>	<b>Manual SESAI/FNS 2011</b>
102	Deixar a autoridade competente de registrar a aprovação da prestação de contas no SICONV	
103	Deixar a autoridade competente de registrar a não aprovação da prestação de contas no SICONV	
104	Deixar a autoridade competente de adotar as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial	

Fonte: Adaptado de BRASIL (2008; 2018c).



**APÊNDICE B – Distribuição dos riscos nos convênios da saúde indígena**

<b>Item</b>	<b>Lista de Riscos Possíveis</b>	<b>Ciclo de vida do Convênio</b>	<b>Quanto às Ocorrências</b>	<b>Total de Ocorrências</b>	<b>Prob.</b>	<b>Prob. Peso</b>	<b>Impacto</b>	<b>Prob. x Imp.</b>	<b>Faixa de Risco</b>
2	Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	1 - Execução	IR	5	21%	2	4	8	Risco Alto (RA)
3	Conceder, ainda que de forma indireta, qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas a moradia, hospedagem, transporte ou atendimento de despesas com finalidade similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
10	Realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pela	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
	Concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado								
13	Realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho	1 - Execução	IR	12	50%	3	4	12	Risco Alto (RA)
14	Executar sem a autorização prévia do concedente ações não previstas no Plano de Trabalho, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos	1 - Execução	IP	3	13%	2	3	6	Risco Médio (RM)
17	Ausência de depósito ou gerenciamento de recursos em conta específica do convênio em instituição financeira controlada pela União	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
22	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, com ganho de rendimentos a conta do Convênio, desde que o rendimento obtido não seja inferior àquele que seria auferido caso aplicado em caderneta de poupança	1 - Execução	IP	4	17%	2	3	6	Risco Médio (RM)
23	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa,	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
	mas sem ganho de rendimentos a conta do Convênio								
25	Realizar movimentação de recursos repassados sem registro SICONV	1 - Execução	IP	4	17%	2	3	6	Risco Médio (RM)
29	Pagar tarifas bancárias relativas à manutenção de serviços relacionadas à conta	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco Médio (RM)
32	Adquirir bens e contratar serviços sem realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
33	Realizar cotação prévia de preços fora do SICONV	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
36	Deixar de realizar o registro da descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
43	Deixar de registrar no SICONV os contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
44	Ausência de elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço no processo de compras ou contratações de bens	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
46	Ausência de documentos contábeis relativos ao pagamento, pois cada débito em conta deverá estar apoiado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal, recibo etc.), no mesmo valor, exceto divisibilidade /rateio	1 - Execução	IR	7	29%	2	4	8	Risco Alto (RA)
48	Divergência entre valores na relação dos pagamentos e respectivos comprovantes	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
53	Ausência de comprovação detalhada dos gastos referentes ao convênio, por meio de Memória de Cálculo do Rateio	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
59	Indicar incorretamente o código do elemento de despesa no Plano de Aplicação Detalhado no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
60	Pagar salário/remuneração ao contratado em valor superior ao estabelecido no Plano de Trabalho	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
65	Pagar adicional de insalubridade para cargos que efetivamente não fazem jus à percepção	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)
67	Pagar auxílio-maternidade sem atestado médico que comprove o início do afastamento do trabalho, certidão de nascimento e sem observância ao período de estabilidade	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
68	Contratar e/ou pagar salário/remuneração a profissionais pertencentes ao Programa “Mais Médicos” do Governo Federal	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
70	Deixar de carimbar o TRCT pelo assistente do Sindicato (homologação) ou na ausência deste, perante o órgão do Ministério do Trabalho e Emprego ou por representante do Ministério Público, Defensoria Pública ou juiz de paz	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)
73	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Convenente, de assinar o TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, mas com registro de anotação na TRCT por ocasião de sua homologação	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
74	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Convenente, de assinar o TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
75	Recontratar trabalhador dentro dos 90 (noventa) dias subsequentes à data em que a rescisão se operou	1 - Execução	IR	22	92%	4	4	16	Risco Extremo (RE)
76	Pagar verbas rescisórias referentes ao Aviso Prévio Indenizado aos trabalhadores no TRCT	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco Médio (RM)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
80	Pagar em dobro as férias, quando pagas fora do prazo legal ou fora do período concessivo	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
81	Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do INSS devido pelo empregador	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
83	Pagar custas processuais, preparo recursal, depósitos judiciais, honorários sucumbenciais, entre outros, realizados no bojo das ações judiciais	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco Médio (RM)
84	Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio	2 - Acompanhamento/Fiscalização	RC	9	38%	3	2	6	Risco Médio (RM)
93	Deixar o conveniente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do convênio	3 - Prestação de Contas	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
103	Realizar análise de grande quantidade de documentos na prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
104	Inserir documentos relacionados a outros convênios no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
105	Inserir documentos desatualizados no SICONV	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
106	Falta de gestão eficiente da documentação do convênio pela convenente	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
107	Ausência de comprovação documental por extravio de documentos por parte da convenente	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
108	Lançar datas e valores incorretos no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
109	Formar equipe para análise da documentação relacionada à prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
110	Complexidade da análise financeira do convênio	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
111	Complexidade relacionada às ações do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
112	Ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária por parte dos técnicos de prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
113	Ausência de ferramentas para aprofundamento da análise financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
114	Ausência de informações durante a fase de execução do convênio, somente após a apresentação da prestação de contas	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
115	Emissão de vários pareceres de prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
116	Fragilidade da entidade no controle e comprovação dos atos praticados durante a execução do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
117	Inserção de declaração de não vínculo com a administração pública no SICONV com data posterior à execução do convênio	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
118	Apresentação de declaração de não vínculo com referência a convênio de 2013	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
119	Apresentação de declaração de não vínculo com a administração pública sem especificação do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
120	Ausência ou inserção de parte das declarações de não vínculo com a administração pública	1 - Execução	OUTRAS	6	25%	2	1	2	Risco Baixo (RB)
121	Emissão de parecer técnico final pelo Distrito Especial Indígena (DSEI)	3 - Prestação de Contas	RC	12	50%	3	2	6	Risco Médio (RM)
122	Ausência de detalhamento de elemento de despesa	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
123	Ausência de ajuste de Plano de Trabalho	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
124	Identificar o endereço do trabalhador no TRCT pelo endereço do empregador	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)



Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
125	Deixar de registrar informações referentes às retenções salariais no SICONV causando diferenças nos valores apurados	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
127	Utilizar recurso de rendimento sem autorização da concedente, mas dentro do objeto do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
128	Inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
129	Ausência de identificação do número do convênio em documentos comprobatórios de realização de despesa	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
130	Inserir TRCT de forma incompleta no SICONV	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
131	Alterar função do trabalhador durante a execução do convênio sem a devida alteração do contrato de trabalho	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
132	Divergência entre a função constatada no contrato de trabalho e a função destacada no contracheque	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
133	Informar datas de vigência incorretas em contrato de locação de veículos	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
134	Ausência de atestados médicos para comprovação de afastamento de trabalhadores por motivo de doença	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
135	Deixar a prestação de contas financeira de realizar a análise da prestação de contas parcial do convênio	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
136	Inserção de parecer de mérito relacionado a outro convênio no SICONV	3 - Prestação de Contas	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
137	Ausência de conferência das obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes das contratações, sendo somente atestadas as despesas realizadas que possam ser identificadas diretamente nos extratos bancários	3 - Prestação de Contas	RC	9	38%	3	2	6	Risco Médio (RM)
138	Emitir Laudo Técnico de médico do trabalho relacionado ao recebimento de insalubridade somente no final da vigência do convênio	1 - Execução	IP	5	21%	2	3	6	Risco Médio (RM)
139	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação prevista com recursos do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
140	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação prevista com recursos do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
141	Ausência de critérios para pagamento de gratificação a trabalhadores do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
142	Falta de contato com o fiscal do convênio designado pelo DSEI	2 - Acompanhamento/Fiscalização	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
143	Aprovar prestação de contas técnica sem verificação das contratações tardias ou não realizadas	2 - Acompanhamento/Fiscalização	RC	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
144	Pagar diárias sem identificação do beneficiário	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
145	Recontratar trabalhadora grávida, de convênio anterior, devido à decisão judicial	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
146	Admitir trabalhador no convênio sem a devida contratualização, com restituição dos meses trabalhados	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
148	Assinar o TRCT como representante do Sindicato e como trabalhador do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
149	Pagar férias por decisão judicial	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
150	Conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
151	Realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
152	Realizar análise financeira levando em consideração o valor total aprovado da despesa e não o valor unitário	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
153	Deixar de apresentar documentação habilitatória de empresas para fornecimento de bens/serviços	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
154	Deixar de apresentar os documentos de entrega de Carta Convite às empresas participantes do processo licitatório	1 - Execução	IP	1	4%	1	3	3	Risco Baixo (RB)
<b>83</b>				<b>188</b>					

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL (2008; 2018c).

**APÊNDICE C – Redistribuição dos riscos nos convênios da saúde indígena**

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
2	Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	1 - Execução	IR	5	21%	2	4	8	Risco Alto (RA)
3	Conceder, ainda que de forma indireta, qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas a moradia, hospedagem, transporte ou atendimento de despesas com finalidade similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
10	Realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pela Concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)
13	Realizar despesa não prevista no Plano de Trabalho	1 - Execução	IR	12	50%	3	4	12	Risco Alto (RA)
14	Executar sem a autorização prévia do concedente ações não previstas no Plano de Trabalho, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos	1 - Execução	IP	3	13%	2	2	4	Risco Médio (RM)
17	Ausência de depósito ou gerenciamento de recursos em conta específica do convênio em instituição financeira controlada pela União	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
22	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, com ganho de rendimentos a conta do Convênio, desde que o rendimento obtido não seja inferior àquele que seria auferido caso aplicado em caderneta de poupança	1 - Execução	IP	4	17%	2	2	4	Risco (RM) Médio
23	Ausência de aplicação financeira dos recursos em caderneta de poupança, contudo, os recursos foram colocados em aplicação financeira diversa, mas sem ganho de rendimentos a conta do Convênio	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco (RM) Médio
25	Realizar movimentação de recursos repassados sem registro SICONV	1 - Execução	IP	4	17%	2	2	4	Risco (RM) Médio
29	Pagar tarifas bancárias relativas à manutenção de serviços relacionadas à conta	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco (RM) Médio
32	Adquirir bens e contratar serviços sem realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
33	Realizar cotação prévia de preços fora do SICONV	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
36	Deixar de realizar o registro da descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
43	Deixar de registrar no SICONV os contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
44	Ausência de elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço no processo de compras ou contratações de bens	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
46	Ausência de documentos contábeis relativos ao pagamento, pois cada débito em conta deverá estar apoiado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal,	1 - Execução	IR	7	29%	2	4	8	Risco Alto (RA)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
	recibo etc.), no mesmo valor, exceto divisibilidade /rateio								
48	Divergência entre valores na relação dos pagamentos e respectivos comprovantes	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
53	Ausência de comprovação detalhada dos gastos referentes ao convênio, por meio de Memória de Cálculo do Rateio	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
59	Indicar incorretamente o código do elemento de despesa no Plano de Aplicação Detalhado no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
60	Pagar salário/remuneração ao contratado em valor superior ao estabelecido no Plano de Trabalho	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
65	Pagar adicional de insalubridade para cargos que efetivamente não fazem jus à percepção	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)
67	Pagar auxílio-maternidade sem atestado médico que comprove o início do afastamento do trabalho, certidão de nascimento e sem observância ao período de estabilidade	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
68	Contratar e/ou pagar salário/remuneração a profissionais pertencentes ao Programa “Mais Médicos” do Governo Federal	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
70	Deixar de carimbar o TRCT pelo assistente do Sindicato (homologação) ou na ausência deste, perante o órgão do Ministério do Trabalho e Emprego ou por representante do Ministério Público, Defensoria Pública ou juiz de paz	1 - Execução	IR	3	13%	2	4	8	Risco Alto (RA)
73	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Convenente, de assinar o TRCT dos empregados com mais de 1 (um) ano de serviço, mas com registro de anotação na TRCT por ocasião de sua homologação	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
74	Deixar o empregado e empregador, ou um representante indicado pela Conveniente, de assinar o TRCT dos empregados com menos de 1 (um) ano de serviço	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
75	Recontratar trabalhador dentro dos 90 (noventa) dias subsequentes à data em que a rescisão se operou	1 - Execução	IR	22	92%	4	4	16	Risco Extremo (RE)
76	Pagar verbas rescisórias referentes ao Aviso Prévio Indenizado aos trabalhadores no TRCT	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco Médio (RM)
80	Pagar em dobro as férias, quando pagas fora do prazo legal ou fora do período concessivo	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
81	Pagar multa por atraso no recolhimento mensal do INSS devido pelo empregador	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
83	Pagar custas processuais, preparo recursal, depósitos judiciais, honorários sucumbenciais, entre outros, realizados no bojo das ações judiciais	1 - Execução	IR	2	8%	1	4	4	Risco Médio (RM)
84	Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio	2 - Acompanhamento/Fiscalização	RC	9	38%	3	3	9	Risco Alto (RA)
93	Deixar o conveniente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do convênio	3 - Prestação de Contas	IR	1	4%	1	4	4	Risco Médio (RM)
103	Realizar análise de grande quantidade de documentos na prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
104	Inserir documentos relacionados a outros convênios no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
105	Inserir documentos desatualizados no SICONV	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
106	Falta de gestão eficiente da documentação do convênio pela conveniente	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
107	Ausência de comprovação documental por extravio de documentos por parte da conveniente	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)



Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
108	Lançar datas e valores incorretos no SICONV	1 - Execução	IP	2	8%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
109	Formar equipe para análise da documentação relacionada à prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
110	Complexidade da análise financeira do convênio	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
111	Complexidade relacionada às ações do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
112	Ausência de domínio em legislação trabalhista, previdenciária e tributária por parte dos técnicos de prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
113	Ausência de ferramentas para aprofundamento da análise financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
114	Ausência de informações durante a fase de execução do convênio, somente após a apresentação da prestação de contas	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
115	Emissão de vários pareceres de prestação de contas financeira	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
116	Fragilidade da entidade no controle e comprovação dos atos praticados durante a execução do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
117	Inserção de declaração de não vínculo com a administração pública no SICONV com data posterior à execução do convênio	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
118	Apresentação de declaração de não vínculo com referência a convênio de 2013	1 - Execução	OUTRAS	2	8%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
119	Apresentação de declaração de não vínculo com a administração pública sem especificação do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
120	Ausência ou inserção de parte das declarações de não vínculo com a administração pública	1 - Execução	OUTRAS	6	25%	2	1	2	Risco (RB) Baixo
121	Emissão de parecer técnico final pelo Distrito Especial Indígena (DSEI)	3 - Prestação de Contas	RC	12	50%	3	3	9	Risco Alto (RA)
122	Ausência de detalhamento de elemento de despesa	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
123	Ausência de ajuste de Plano de Trabalho	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
124	Identificar o endereço do trabalhador no TRCT pelo endereço do empregador	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
125	Deixar de registrar informações referentes às retenções salariais no SICONV causando diferenças nos valores apurados	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
127	Utilizar recurso de rendimento sem autorização da concedente, mas dentro do objeto do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
128	Inadequação do sistema SICONV para os convênios da saúde indígena	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
129	Ausência de identificação do número do convênio em documentos comprobatórios de realização de despesa	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
130	Inserir TRCT de forma incompleta no SICONV	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco (RM) Médio
131	Alterar função do trabalhador durante a execução do convênio sem a devida alteração do contrato de trabalho	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
132	Divergência entre a função constatada no contrato de trabalho e a função destacada no contracheque	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
133	Informar datas de vigência incorretas em contrato de locação de veículos	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
134	Ausência de atestados médicos para comprovação de afastamento de trabalhadores por motivo de doença	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco (RM) Médio
135	Deixar a prestação de contas financeira de realizar a análise da prestação de contas parcial do convênio	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	3	3	Risco (RB) Baixo
136	Inserção de parecer de mérito relacionado a outro convênio no SICONV	3 - Prestação de Contas	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
137	Ausência de conferência das obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes das	3 - Prestação de Contas	RC	9	38%	3	3	9	Risco Alto (RA)

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
	contratações, sendo somente atestadas as despesas realizadas que possam ser identificadas diretamente nos extratos bancários								
138	Emitir Laudo Técnico de médico do trabalho relacionado ao recebimento de insalubridade somente no final da vigência do convênio	1 - Execução	IP	5	21%	2	2	4	Risco (RM) Médio
139	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação prevista com recursos do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
140	Ausência de controle quanto aos participantes de capacitação prevista com recursos do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
141	Ausência de critérios para pagamento de gratificação a trabalhadores do convênio	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
142	Falta de contato com o fiscal do convênio designado pelo DSEI	2 - Acompanhamento/Fiscalização	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
143	Aprovar prestação de contas técnica sem verificação das contratações tardias ou não realizadas	2 - Acompanhamento/Fiscalização	RC	1	4%	1	3	3	Risco (RB) Baixo
144	Pagar diárias sem identificação do beneficiário	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
145	Recontratar trabalhadora grávida, de convênio anterior, devido à decisão judicial	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
146	Admitir trabalhador no convênio sem a devida contratualização, com restituição dos meses trabalhados	1 - Execução	IR	1	4%	1	4	4	Risco (RM) Médio
148	Assinar o TRCT como representante do Sindicato e como trabalhador do convênio	1 - Execução	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco (RB) Baixo
149	Pagar férias por decisão judicial	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco (RB) Baixo
150	Conferir pagamentos de funcionários por meio de amostragem	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	3	3	Risco (RB) Baixo
151	Realizar checagem aleatória de parte de documentos de liquidação	3 - Prestação de Contas	RC	1	4%	1	3	3	Risco (RB) Baixo

Item	Lista de Riscos Possíveis	Ciclo de vida do Convênio	Quanto às Ocorrências	Total de Ocorrências	Prob.	Prob. Peso	Impacto	Prob. x Imp.	Faixa de Risco
152	Realizar análise financeira levando em consideração o valor total aprovado da despesa e não o valor unitário	3 - Prestação de Contas	OUTRAS	1	4%	1	1	1	Risco Baixo (RB)
153	Deixar de apresentar documentação habilitatória de empresas para fornecimento de bens/serviços	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
154	Deixar de apresentar os documentos de entrega de Carta Convite às empresas participantes do processo licitatório	1 - Execução	IP	1	4%	1	2	2	Risco Baixo (RB)
<b>83</b>				<b>188</b>					

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL (2008; 2018c).