Implementação da Gestão de Riscos de Baixo Custo em Órgão de Julgamento

Autoria: João Batista Ribas de Moura

RESUMO

Este trabalho apresenta a implementação do software Moodle como ferramenta de Gestão do Conhecimento para captura do conhecimento tácito dos servidores do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) para a explicitação das ameaças e vulnerabilidades nos processos de trabalho. Essa inovação desenvolvida totalmente sobre *software* livre e gratuito, permitiu a identificação de riscos a custo irrisório em um momento de extremas restrições orçamentárias. Os riscos identificados e mantidos na base de dados do Moodle já encontram-se em tratamento confirmando a materialização de todas as etapas da Gestão de Riscos preconizadas pela norma ABNT 31000. O acompanhamento da evolução no tratamento dos riscos pela alta gestão é possível devido à criação de Indicadores Chave de Risco (KRI) e *dashboards* gerenciais, ambos inexistentes antes deste trabalho, que garantem a transparência necessária à Governança. A metodologia desenvolvida para operacionalizar o Processo de Avaliação de Risco foi decisiva para criação da Cultura de Riscos exigida pela nova versão da norma ABNT ISO 9001. Este trabalho ainda contribuiu à adequação com a determinação governamental de sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos apresentada pela Instrução Normativa N° 01 MP/CGU, basilar aos Programas de Integridade. A metodologia e a Gestão de Riscos implementadas a partir deste trabalho foram validadas por auditoria externa que concedeu ao CARF o Certificado de Qualidade ISO 9001.

Palavras-Chave: Gestão de Riscos, Gestão do Conhecimento, Moodle, Governança, Integridade, ISO 9001.

Introdução

O Ministério da Fazenda (MF) é o órgão responsável na estrutura administrativa federativa do Brasil pela fiscalização e arrecadação tributária federal, inclusive a destinada à previdência social. A cobrança de tributos é operacionalizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Quando há discordância dos valores sendo cobrados, o contribuinte pode manifestar-se via administrativa ou judicial. Na esfera administrativa é gerado o Processo Administrativo Fiscal (PAF) que pode tramitar até a última instância representada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) cujo julgamento será proferido por órgão colegiado constituído por julgadores da própria Fazenda e outros indicados pela sociedade civil em quantidade paritária.

Gestão de Riscos é área da Administração com a responsabilidade de materializar a Governança pelo poder que confere à sociedade de acompanhar *pari passu* as ações dos gestores públicos. Essa ideia vai ao encontro do que diz Mulgan (1997, p. 76): “o poder perdeu sua equação baseada no respeito, e hoje, em meio a um mercado de fatos e interpretações, presidentes, reis e gestores não podem mais contar com qualquer tipo de respeito automático”.

A contratação de tradicionais sistemas de informação de suporte à Gestão de Riscos impõe vultosos investimentos que na presente conjuntura econômica do Brasil tornaram-se proibitivos devido “ao maior rombo histórico nas contas públicas” e também devido ao bloqueio dos gastos do orçamento. Soluções “prontas” ainda imporiam a contratação de consultoria para adaptação do sistema proprietário à realidade e características exclusivas de um órgão de julgamento colegiado como o CARF. Tais peculiaridades não se referem apenas aos aspectos técnicos de implantação, mas também à necessidade de sigilo sobre as vulnerabilidades encontradas na manipulação de Processos Administrativos Fiscais (PAF), legalmente protegidos pelo sigilo fiscal.

A inovação desenvolvida e apresentada neste trabalho tem resultados comprovados e pode ser reproduzida para outras organizações do Sistema de Justiça para a efetiva materialização da Governança, Integridade e Qualidade.

Relatório

A imposição governamental pela implantação da Gestão de Riscos surge com a edição da Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016, do Ministério da Planejamento de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em um cenário de ausência de cultura e mentalidade de risco, além da inexistência de uma sistemática que permitisse operacionalizar o Processo de Avaliação de Riscos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Gestão de Riscos é definida pela norma ABNT NBR ISO 31000:2009 como o conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere ao efeito do risco nos objetivos organizacionais. Também define risco como sendo o efeito da incerteza nesses objetivos ou a medida probabilística da uma ameaça explorar vulnerabilidade causando danos ou incidentes.

A Norma ABNT ISO/TR 31004 – Gestão de riscos – Guia para implementação da ABNT NBR ISO 31000 – orienta:

Risco é o efeito da incerteza nos objetivos, independentemente do domínio ou circunstâncias, portanto convém que um evento ou um perigo (ou qualquer outra fonte de risco) **não seja descrito como um risco**. Convém que risco seja **descrito como a combinação da probabilidade de um evento (ou perigo ou fonte de risco) e a sua consequência**.

Para Chapman (2011, p. 9) nenhum processo de gestão de riscos pode criar um ambiente livre de riscos, mas o gerenciamento de riscos corporativos habilita a gestão a operar de forma mais eficiente em um ambiente onde o perfil de exposição aos riscos organizacionais nunca é estático.

O gerenciamento de riscos corporativos fornece a capacidade de aprimoramento dos seguintes aspectos:

- Aumenta a probabilidade de alcance dos objetivos estratégicos;
- Cria confiança aos *stakeholders* e na comunidade de investidores;
- Propicia a conformidade com aspectos legais e regulatórios;

- Alinha o apetite de riscos com a estratégia;
- Melhora a resiliência organizacional;
- Melhora a governança corporativa;
- Minimiza as surpresas e as perdas;
- Aumenta a capacidade de resposta aos riscos;
- Otimiza a alocação de recursos;
- Racionaliza o capital;
- Aumenta a aprendizagem organizacional.

Todos esses aprimoramentos potenciais tornam a Gestão de Riscos basilar à:

1. Governança;
2. Integridade;
3. Qualidade.

Para Waring (2016, p. 7), **Governança Corporativa** refere-se à garantia de que os interesses dos *shareholders* (acionistas) e dos *stakeholders* (empregados, clientes, o público) são protegidos:

“(…) Sem um efetivo sistema de gestão de riscos, é óbvio que nenhum Conselho poderia jamais alegar convincentemente que a organização está sob boa governança. Gestores deveriam adotar uma abordagem abrangente para todos os riscos significativos. Governança, portanto, requer que todos os riscos significativos para o negócio sejam identificados, analisados e gerenciados adequadamente (…)”.

A **Integridade** e os Programas de Integridade surgem como remédio para a Corrupção que assola as organizações brasileiras públicas e privadas. O conceito de Integridade no Brasil é novo e não raras vezes pouco conhecido ou compreendido. De acordo com a CGU, “**Programa de Integridade é um programa de *compliance*** específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previsto na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público”.

O termo ***compliance*** é utilizado para designar ações para mitigar riscos e prevenir corrupção e fraude nas organizações, independentemente do ramo de atividade. Nesse sentido, observa-se um esforço mundial dos governos no combate à corrupção que se iniciou nos Estados Unidos na década de 70 com a aprovação da primeira lei – *US House of Representatives* no 7539/1975 - para “detectar quaisquer violações da lei federal e torná-lo ilegal para empresa que suborne um funcionário estrangeiro”. A primeira Lei de Compliance Anticorrupção surgiu nos EUA em 1977 e foi chamada de “Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior (FCPA). Em 2011, a “Lei do Suborno” foi aprovada no Reino Unido. No Brasil, diversas leis foram criadas nessa linha:

- Decreto-Lei no 2.848/40 – Código Penal Brasileiro;
- Lei no 7.492/1986 – Crimes contra o sistema financeiro nacional;
- Lei no 8.137/1990 – Crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo;
- Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa;
- Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações;
- Lei 9.613/1998 – Lei de Lavagem do Dinheiro;

- Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.

Figura 1. A relação do Programa de Integridade com avaliação de riscos

Não é possível o combate à corrupção sem a implementação eficiente de um sistema de Avaliação de Riscos porque toda a legislação anticorrupção cria mecanismos de integridade capazes de detectar somente “ilícitos visíveis ou detectáveis”. A Gestão de Riscos é capaz de apontar irregularidades que não estão “visíveis no radar” da Integridade.

Figura 2. Radar da integridade e a Gestão de Riscos

A Gestão de Riscos também é necessária aos Sistemas de Gestão da **Qualidade**. A ABNT NBR ISO 9001:2015 introduziu a abordagem em riscos para os Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ):

(...) Para estar conforme com os requisitos desta Norma, uma organização precisa planejar e implementar ações para abordar riscos e oportunidades. A abordagem de riscos e oportunidades estabelece uma base para o aumento da eficácia do sistema de gestão da qualidade, conseguir resultados melhorados e para a prevenção de efeitos negativos (...)

As “não conformidades” estão para um SGQ assim como o risco está para um Sistema de Gestão de Riscos. A relação entre as duas áreas de gestão pode ser visualizada na imagem x:

Figura 3. Relação entre Gestão de Riscos e Sistema de Gestão da Qualidade

A inovação desenvolvida para Gerir Riscos no CARF foi construída sobre o *software* livre *Modular Object-Oriented Dynamic Learning* (MOODLE), de código aberto, gratuito, largamente documentado, possuidor de uma comunidade mundial de utilizadores e perfeitamente adaptável às necessidades de Gestão do Conhecimento e às etapas do Processo de Gestão de Riscos descritos na Norma ABNT ISO 31000. De acordo com o Moore (2010, p.25), MOODLE é um sistema com aproximadamente 35.000 sites instalados e 25 milhões de usuários no mundo.

Um Processo de Avaliação de Riscos no qual os riscos são identificados e registrados no ambiente Moodle para posteriormente serem analisados e avaliados, **seria inócuo se não possuísse mecanismos de Gestão** implementados e que permitissem acompanhar a evolução do tratamento dos riscos levantados. Em outras palavras, interessa a qualquer organização a existência da Gestão de Riscos atuando sobre o Processo de Avaliação de Riscos para que ocorra a completude representada pelo Ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act* ou Planejar-Fazer-Verificar-Corrigir) enfatizado pela norma ABNT ISO 9000:2015. Um ciclo PDCA permite à organização assegurar que seus processos tenham recursos suficientes e sejam gerenciados adequadamente, e que as oportunidades para melhoria sejam identificadas e as ações sejam tomadas.

Figura 4. Relação entre Gestão do Conhecimento, Processo de Avaliação de Riscos e Gestão de Riscos

O primeiro passo para a Identificação de Riscos no CARF foi a Modelagem de Processos. Felderer et. al. (2015) afirma que os processos organizacionais são os mapas das estruturas organizacionais com seus fluxos (*workflows*) e que esses processos podem prover meta-informação de valor para a Gestão de Riscos.

Todo trabalho realizado em uma organização faz parte de algum processo. Não existe um produto ou serviço oferecido por uma organização sem um processo organizacional. Os processos refletem como uma organização funciona e os resultados são gerados para que a organização cumpra sua missão e visão. Dentro deste contexto um processo é definido como um conjunto de atividades desenvolvidas de forma sequencial e com propósito de entregar um produto a um cliente. Um macroprocesso representa a visão macro do processo em nível mais estratégico, conforme pode ser observado na Hierarquia de Processos (...) (BRASIL, 2015, p. 6)

Darwish (2011, p.40) descreve que o “processo” é essencialmente uma metáfora para um conjunto de atividades que são executadas em alguma sequencia para produzir uma “saída” e, tornar o invisível visível, é a função do mapeamento de processos através do entendimento de como as atividades são organizadas e executadas em uma organização.

Figura 5. Exemplo de mapeamento de processo

Os processos mapeados relacionados às atividades de julgamento foram inseridos no ambiente Moodle onde foram criados fóruns virtuais contendo questionamentos aos servidores quanto "ameaças" e "vulnerabilidades" existentes em cada atividade mapeada. De acordo com a Norma ABNT ISO 31000, essa etapa é chamada de “Identificação de Riscos”. Nesse momento, o conhecimento tácito é transformado em conhecimento explícito para ser trabalho nas etapas seguintes preconizadas pela norma 31000: Análise, Avaliação e Tratamento dos riscos.

Depois de configurado todo o ambiente Moodle e estarem todos os colaboradores cadastrados e treinados para usar o ambiente virtual, foi aberta uma janela de tempo para livre acesso ao sistema. Atualmente existem **205 usuários cadastrados** no ambiente Moodle e que contribuíram escrevendo Declarações de Risco

Figura 6. Usuários remotos conectados no Moodle

As tabelas abaixo apresentam os totais de postagens realizadas no ambiente Moodle referente a cada macroprocesso e atividade do CARF durante o ano de 2016.

MACROPROCESSO: Gerir Acervo		
PROCESSO: Triar e Analisar PAFs		
ATIVIDADE Nr.	Descrição	Postagens
00	Atividade Genérica	02
01	Analisar e Tratar Acervo	08
02	Verificar o Valor do Crédito Tributário	01
03	Informar à PGFN	01

Figura 7. Quantidade de postagens nos fóruns Moodle do processo Triar e Analisar

MACROPROCESSO: Gerir Acervo		
PROCESSO: Distribuir e Sortear PAFs		
ATIVIDADE Nr.	Descrição	Qtd. de Postagens
00	Atividade Genérica	12
01	Analisar e Tratar Acervo	03
03	Planejar Distribuição e Sorteio dos Processos para as Turmas Ordinárias	01
07	Sortear/Distribuir os Lotes para as Turmas Ordinárias	02
10	Filtrar Processos para Turmas Especiais	01
11	Montar Lotes Temáticos ou Repetitivos de Processos	01
12	Sortear/Distribuir para Turmas de CSRF	01

Figura 8. Quantidade de postagens nos fóruns Moodle do processo Distribuir e Sortear PAF

MACROPROCESSO: Preparar e Dar Suporte ao Julgamento		
PROCESSO: Preparar Sessão de Julgamento		
ATIVIDADE Nr.	Descrição	Qtd. de Postagens
00	Atividade Genérica	05
01	Solicitar aos Conselheiros Indicação de Processos para Pauta	01
03	Corrigir Informações de Processo	01
04	Convocar Conselheiro	01
11	Elaborar Minuta de Pauta de Sessão	01
14	Montar Pauta de Sessão no e-Processo	02
17	Acompanhar Pedidos de Retirada de Pauta	01

Figura 9. Quantidade de postagens no Moodle no processo Preparar Sessão de Julgamento

MACROPROCESSO: Preparar e Dar Suporte ao Julgamento		
PROCESSO: Gerir Pós Sessão de Julgamento		
ATIVIDADE Nr.	Descrição	Qtd. de Postagens
00	Atividade Genérica	12
01	Analisar e Tratar Acervo	03
03	Planejar Distribuição e Sorteio dos Processos para as Turmas Ordinárias	01
07	Sortear/Distribuir os Lotes para as Turmas Ordinárias	02
10	Filtrar Processos para Turmas Especiais	01
11	Montar Lotes Temáticos ou Repetitivos de Processos	01
12	Sortear/Distribuir para Turmas de CSRF	01

Figura 10. Quantidade de postagens no Moodle no processo Gerir Pós Sessão de Julgamento

MACROPROCESSO: Julgar Recurso Voluntário, de Ofício, Especial e Embargos		
PROCESSO: Elaborar Minuta de Decisão		
ATIVIDADE Nr.	Descrição	Qtd. de Postagens
00	Atividade Genérica	18
01	Analisar PAFs	02
05	Encaminhar Processo com Despacho para Secam/Sesej	01
08	Elaborar Voto	03

Figura 11. Quantidade de postagens no Moodle no processo Elaborar Minuta de Decisão

Após a identificação de riscos realizada mediante as postagens no ambiente Moodle, foi realizada a Análise de Riscos em Oficinas presenciais de Análise de Riscos com a presença das equipes que alimentaram o sistema Moodle. Foram projetados no telão cada risco individualmente para que discutissem sobre a "probabilidade", o "impacto", a causa aparente e oportunidades de melhorias relacionadas aos riscos declarados e registrados no Moodle,

calculando-se a criticidade de cada risco explicitado. Essa análise resultou no Mapa de Riscos apresentado na figura 12.

Mapa de Riscos do Processo Triar e Analisar PAF									
Risco Nr.	Evento de Risco	Atividade Nr.	Taxonomia	Causa(s) Aparente(s)	Probabilidade	Impacto	Volume	Frequência	Nota de Rating
R 0 1		00	Ambiental Interno		Pouco Provável	Pequeno	Baixo	+12x aa	Aa-
R 0 2		01	Tecnologia		Pouco Provável	Pequeno	Baixo	+12x aa	Aa-
R 0 3		01	Tecnologia		Rara	Insignificante	Baixo	+12x aa	Aa-
R 0 4		01	Tecnologia		Pouco Provável	Pequeno	Baixo	+12x aa	Aa-
R 0 5		03	Processos e Sistemas		Pouco Provável	Moderado	Baixo	+12x aa	Ba-
R 0 6		25	Pessoas		Pouco Provável	Pequeno	Baixo	+12x aa	Aa-

Figura 12. Exemplo de Mapa de Riscos apresentado por processo.

A execução da Avaliação de Riscos ocorreu a partir do Mapa de Riscos gerado na Análise de Riscos. Os vinte e um riscos do macroprocesso "Gerir Acervo", os Gestores de Risco do

Plano de Ação de Tratamento de Riscos (5W2H) do Processo DISTRIBUIR E SORTEAR PAF										
Risco Nr.	Tratamento	What	Why	Who	When			Where	How	How Much
		O quê?	Por quê?	Quem?	Quando?	Quando?	Quando?	Onde?	Como?	Quanto?
		Evento de Risco	Nível de Risco	Área	Data Início	Prazo Máximo	Data Estimada do Tratamento		Controle a ser Implantado	
R 0 4			Baixo	CEGAP SECEX	19-10-16	Monitorar	-			
R 0 5			Médio	CEGAP SECEX	19-10-16	Até 03 anos	19-10-19			

Figura 13. Plano de Tratamento de Riscos 5W2H

Gestão da Qualidade e contribuir diretamente para a obtenção do Certificado de Qualidade ISO 9001 foi outro resultado alcançado.

O cenário de extrema restrição orçamentária e ausência de equipes de trabalho na área de Auditoria Interna e Risco do CARF, constituída desde sua origem até hoje por um único servidor - o autor deste trabalho - impuseram uma solução totalmente baseada em software livre, desde o sistema operacional, banco de dados, *webserver*, até o próprio Moodle. **Criou-se dessa forma, um novo paradigma para projetos de implementação da Gestão de Riscos** sem a necessidade de *softwares* proprietários ou caríssimas consultorias "especializadas".

A existência de colaboradores residindo fora de Brasília tornou o trabalho remoto de identificação de risco no ambiente Moodle outro ponto positivo dessa implementação, economizando diárias e passagens de mais de uma centena de profissionais que se reúnem virtualmente para discutirem as ameaças e vulnerabilidades do Macroprocesso Julgar.

A criação de controles chave de risco e a divulgação na Intranet dos *dashboards* gerenciais, ambos inexistentes antes deste trabalho, permitiram o acompanhamento da evolução do tratamento dos riscos com transparência.

Os resultados alcançados possuem outro atributo desejável em qualquer implementação de Processos de Avaliação de Riscos: a Segurança da Informação. Riscos e vulnerabilidades registrados em ambientes computacionais enquanto não tratados não devem ser divulgados sob pena de serem explorados para prejudicar o alcance dos objetivos estratégicos.

A implementação do sistema Moodle em bases de dados locais e com acesso restrito aos colaboradores cadastrados é outro ponto positivo destacado.

Finalmente, a novíssima Instrução Normativa No 01, do Ministério do Planejamento e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, trouxe às organizações da Administração Pública Federal a obrigatoriedade de implantação da Gestão de Riscos, tornando-se esse aspecto outro desafio vencido conforme demonstrado no transcórre deste trabalho pela materialização da Gestão de Riscos que está identificando ameaças, vulnerabilidades, possibilidades de melhorias e contribuindo para a efetivação da governança, integridade e qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira.

Referências

BRASIL. Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda PMIMF – Inovação – Processos. Artefato II Versão 1.0. 2015. 35p.

CHAPMAN, Robert J.: Simple Tools and Techniques for Enterprise Risk Management – 2nd Ed. John Wiley & Sons LTda. 2011. 494p.

DARWISH, Ali.: Business Process Mapping: A Guide to Best Practice. Writescop Publishers. 2011. 238p.

FELDERER, M., F. PIAZOLO, W. ORTNER, L. BREHM e H.J. Hof: Innovations in Enterprise Information Systems Management and Engineering: 4th International Conference,

ERP Future 2015 - Research, Munich, Germany, November 16-17, 2015, Revised Papers. Lecture Notes in Business Information Processing. Springer International Publishing, 2016.

MOORE, Jonathan: Moodle 1.9 Multimedia Extension Development: Customize and Extend Moodle by Using Its Robust Plugin Systems. Packt Publishing. 2010. 320p.

MULGAN, Geoff. Connexity: How To Live in a Connect World. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts. 2011. 272p.

WARING, Alan. Corporate Risk and Governance: An End to Mismanagement, Tunnel Vision and Quackery. Ed. Routledge, 2016. 244p.