

Gestão de Riscos nas Aquisições: afinal, “o que há de novo no Reino da Dinamarca”?

Onde os agentes das compras públicas se encaixam nesse processo



Gabriela Pércio

Advogada, consultora em Licitações e Contratos, Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Especialista em Direito Administrativo.

A gestão de riscos chegou como algo novo e extremamente positivo, mas com um traço de obscuridade. Aliás, a resposta à pergunta do título poderia ser uma outra frase de Hamlet: “Há mais coisas entre o céu e a terra, Horácio, do que sonha a nossa vã filosofia”¹. Esse cenário de novidades, relacionado a uma verdadeira mudança cultural na Administração Pública brasileira, traz consigo a preocupação sobre o que deve ser feito para tornar a gestão de riscos uma realidade. Em relação às aquisições, é fato que os atores principais do processo de contratação pública não poderão ficar ao largo do respectivo processo de gestão de riscos, o que impõe precisar, exatamente, qual será o seu papel.

E, se você está pensando que, *de certa forma*, a gestão de riscos nas aquisições já vinha sendo realizada, embora não com esse nome, *de certa forma*, está correto. Se a organização já realiza um planejamento de compras, já percebe os proble-

“
Há algo de podre no reino da Dinamarca.
(Hamlet)
”

mas frequentes e busca evitar a sua ocorrência, já pensa nos riscos e possíveis prejuízos e identifica medidas saneadoras, já está, sim, no caminho da gestão de riscos. Contudo, essa atuação quase empírica, intuitiva, desproceduralizada e circunstancial não é a gestão de riscos que se pretende ver implementada. Como sabemos disso? É uma questão de lógica: as recomendações do TCU para a implantação da gestão de riscos vieram em decorrência dos levantamentos de governança realizados pelo

¹ Ato I, Cena V.

órgão. Ora, não há governança sem controle e nem controle sem processo formal. Por isso, **a gestão de riscos que se busca é formal, processualizada e com matriz de responsabilidade (RACI) bem definida.** É o que se entende quando a INC nº 1/16-MP/CGU define a gestão de riscos como “o **processo** para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.”

De acordo com a INTOSAI (2007), o objetivo da gestão de riscos é “*permitir à administração lidar de modo eficaz com a incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando a capacidade de criar valor, para oferecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos*”. **Mas o que o setor de compras, o pregoeiro, a CPL, gestores e fiscais de contrato tem a ver com isso?**

Esses agentes encontram-se na **primeira linha de defesa** da Administração Pública, no plano dos controles internos de gestão.² Os **controles inter-**

² Segundo a INC nº 01/16-MP/CGU, a gestão de riscos ocorre em três linhas de defesa, na seguinte ordem: controles internos de gestão, supervisão e monitoramento (comitês, diretorias,

nos de gestão não se confundem com o Sistema de Controle Interno, nem com a Auditoria Interna; constituem, exatamente, o objeto da medição e avaliação executada por estes: o controle interno e a auditoria interna incidem sobre os controles internos de gestão. Segundo a INC, os controles internos de gestão são o “*conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável*” para o alcance dos objetivos descritos no inciso V do art. 2º. Sua definição e operacionalização deve considerar **cinco componentes**, que são (1) o ambiente de controle interno da entidade, (2) a avaliação de risco, (3) as atividades de controles internos, (4) informação e comunicação e (5) monitoramento, bem como “*levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas*” e os “*eventos internos ou externos*”. Portanto, **cada organização deverá instituir os controles internos de gestão mais apropriados para a sua realidade, considerando fins institucionais,** assessorias específicas) e auditoria interna.

estratégias, apetite a risco, riscos nos diversos ambientes e recursos humanos disponíveis. Como conclusão lógica, **os controles internos de gestão não serão os mesmos em toda e qualquer organização**, quer qualitativa, quer quantitativa. Para ilustrar, é possível que uma dada organização fixe como controle interno de gestão a aprovação da requisição/documento de oficialização da demanda pela assessoria jurídica, em razão da grande incidência de problemas decorrentes de falhas nesse documento, enquanto que outra organização, por não vivenciar a mesma realidade, não entenda tal controle como necessário.

A INC 01/16-MP/CGU aponta como **operadores dos controles internos de gestão** “*todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades*”. **No plano das compras públicas, então, os agentes que atuam nas três etapas do processo - preparatória, seleção do contratado e fiscalização contratual - são operadores dos controles internos de gestão.**

Significa dizer que **o que vinha**

sendo feito por esses agentes, de maneira não institucionalizada e circunstancial, com base no conhecimento individualizado, de simples *checklist* e de outras ações dispersas e não racionalmente convergentes para o fim do controle do risco, **deverá, doravante, ser feito “de forma sistematizada, como uma série de ações que permeiam as atividades da organização” (art. 5º da INC)**. Fica claro que a gestão de risco a ser implementada não é o conjunto de ações individuais ou setorizadas, realizadas pontualmente, mas uma **ação de governança abrangente, organizada no tocante às competências e aos processos, com objetivos claros e controle de resultados**. São necessárias normas internas reguladoras, matriz de responsabilidade clara, processos de trabalho bem definidos, metodologias de trabalho bem definidas, procedimentos e rotinas pré-definidas, instrumentos de planejamento e ferramentas auxiliares à realização de tarefas.

Sabemos, **por exemplo**, que nos contratos para execução de obras há o risco da realização de aditivos, decorrente de projeto básico mal elaborado, cuja consequência é a maio-

ração dos gastos sem o devido amparo legal. É possível que, em uma dada organização, já se tenha adotado como regra (controle interno de gestão) a contratação de engenheiro para a execução de projetos de maior complexidade. Contudo, **isso não significa que a gestão de riscos esteja sendo realizada da maneira correta**. Eventualmente, a contratação desse engenheiro pode representar um custo significativo e, em um dado momento, a organização pode estar disposta a correr riscos em decorrência das limitações orçamentárias. Nesse caso, seria necessário que o controle estabelecido fosse revisto, o que somente poderia ocorrer se a gestão de riscos estivesse sendo realizada de forma sistemática, a partir de uma política de gestão de riscos preestabelecida e com o constante monitoramento da eficácia dos controles.

Uma outra situação: a classificação de proposta inexequível no pregão é um risco, causado pela impossibilidade de o pregoeiro obstar a queda de preços durante a disputa verbal e cuja consequência pode ser o futuro descumprimento do contrato pelo particular, que não conseguirá honrar sua proposta. Considerando a polêmica em torno do assunto, **pode ocorrer que o pregoeiro de uma dada organização ado-**

te como prática não recusar preços vantajosos, ainda que a margem de lucro seja irrisória, em razão de uma situação concreta vivenciada anteriormente, em que a autoridade superior o repreendeu pela desclassificação da melhor proposta e adoção do segundo menor preço, com base na inexecutabilidade. Tal ação consiste em uma assunção tácita do risco, mas equivocada, considerando que o pregoeiro não detém competência para tomar uma decisão nesse sentido, desvinculada dos objetivos da Administração e com impacto direto nas compras públicas realizadas. **Uma gestão de riscos integrada aos processos e ao dia a dia da organização permitirá identificar como a inexecutabilidade de preços afeta as contratações da organização**, se produz, sistemicamente, efeitos nefastos, prejudicando os fins institucionais ou se, ao contrário, não há registros, ou há registros insignificantes de contratos descumpridos em decorrência do preço adjudicado, informações que servirão de parâmetro para o eventual tratamento do risco.

Por outro lado, **alguns controles já consolidados na prática administrativa devem ser**

revisados. A utilização do **checklist** pelos pregoeiros, instituída pela Orientação Normativa nº 2/16-MP/SEGES, é um controle interno de gestão, mas sua eficácia é questionável. Não é possível, de fato, ao pregoeiro atender com precisão a todos os itens do **checklist**, especialmente aqueles que envolvem uma análise discricionária de ações praticadas em etapas anteriores, como a realização da pesquisa de preços. Da mesma forma, a **utilização da conta vinculada** – ou conta depósito vinculada para movimentação – nos contratos de serviços terceirizados, tornada obrigatória pela alteração promovida pela IN nº 6/13-MPOG na IN nº 2/08-MPOG, já foi apontada pelo próprio TCU como um controle nem sempre adequado, cabendo à Administração contratante realizar a análise de riscos em cada caso concreto e, então, optar ou não pela sua adoção.

Ainda – e afirmo isso plenamente ciente da celeuma que esse tema encerra – parece claro **a gestão de riscos reserva um papel central à assessoria jurídica, que precisa ultrapassar, definitivamente, a barreira da mera apreciação formal das minutas de edital e contrato e**

debruçar-se sobre a legalidade do processo administrativo. Isso significa analisar também as chamadas questões “metajurídicas” e estender a função consultiva para o âmbito do controle da discricionariedade administrativa, com as recomendações que forem necessárias à eventual reavaliação do ato que se pretende praticar. Analisar a legalidade não apenas sob o aspecto formal, da existência e anexação de documentos, como também sob o aspecto material, da suficiência de motivos, das justificativas técnicas, da clareza das explicações, da compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados parece ser um fator fundamental à gestão de riscos. É necessário, portanto, que essa questão seja pensada para identificar a melhor forma de trazer a assessoria jurídica para dentro do processo de gestão de risco, sem, contudo, burocratizá-lo, perdendo-se em fluidez, agilidade e eficiência.

Dito isso, e para finalizar, há ainda uma dúvida a ser esclarecida e um comentário a ser feito. A dúvida: **os agentes que operam os controles internos de gestão no processo de contratação pública – integrantes do setor de compras, pregoeiros, equipe de apoio, CPL, gestor de contrato, fiscal de contrato – não são, no âmbito da INC 01/16-MP/CGU, e**

nem devem ser, em qualquer hipótese, responsáveis pela elaboração da matriz de risco. A elaboração da matriz de riscos antecede a definição e o posicionamento dos controles internos da gestão e deve ser elaborada **com o auxílio dos operadores dos controles internos de gestão, sob a condução de agente em função de gestão, chefia, direção ou, até mesmo, do comitê de gestão de riscos.**

O comentário: qualquer mudança cultural passa pela educação. Se pretendemos incrustar na Administração Pública a cultura da gestão de riscos, precisamos dar aos agentes públicos o conhecimento necessário. Assim, **é preciso que fique absolutamente claro que não há gestão de riscos sem capacitação de agentes** em relação a cada uma das áreas de atuação e, também, em gestão de riscos. Somente assim poderão contribuir, de fato e com eficiência, para a identificação e avaliação dos riscos, a fixação das respostas aos riscos e a execução das atividades de controle, tomando a gestão de riscos como algo inerente ao seu dia a dia e viabilizando a implementação dos objetivos da INC 01/16-MP/CGU. ♦