

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA 01/16-CGU/MP

CONTROLE INTERNO, GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA

A POR **ALINE DE OLIVEIRA**

Em 2016, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento (MP) publicaram a Instrução Normativa Conjunta 01. Esta INC dispõe sobre Controles internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Recentemente, o Ministério da Transparência, Fiscalização e a Controladoria Geral da União (CGU) lançaram a Política de Gestão de Riscos (PGR). A iniciativa busca o cumprimento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016. A PGR estrutura os processos da gestão de riscos, com o alinhamento aos planejamentos estratégico, tático e operacional, considerando também as características específicas e a cultura organizacional.

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda, Bacharel em Ciências Econômicas, Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU, atualmente cedido ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, exercendo a função de Assessor Especial de Controle Interno e **Walter Luis Araújo da Cunha**, Engenheiro Elétrico, Diretor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da CGU, esclareceram várias questões sobre a INC 01/16-CGU/MP.



Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda



Walter Luis Araújo da Cunha



Sucintamente, como deve ser a gestão de riscos realizada segundo as regras da INC 01/16-CGU/MP?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - A gestão de riscos deve ser realizada de forma estruturada e sistemática, de acordo com a complexidade, natureza e estrutura do órgão/entidade, objetivando aumentar a probabilidade do alcance dos objetivos da organização e agregar valor por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - A Instrução Normativa representa uma mudança de paradigma na Administração Pública Federal, já habituada aos conceitos de gestão por resultados com foco nos objetivos. A gestão de riscos proposta por esse normativo vem apresentar uma abordagem já amplamente utilizada no meio privado, porém mais evoluída, subsidiando o alcance dos objetivos institucionais, por meio de identificação, análise, mensuração e definição de medidas de resposta e controles internos aos eventos que possam afetar negativamente os objetivos. A IN é o primeiro passo para o processo de mudança, trazendo conceitos, estruturas e responsabilidades que colocam em pauta e interligam os temas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, contribuindo para que o Governo Federal possa liderar de forma efetiva esse processo contínuo e gradual no âmbito de cada órgão e entidade. Tomando por base o normativo, entendemos que a gestão de riscos deve ser um processo amplo e sistemático que deve ser adaptado aos riscos específicos da instituição, servido de apoio à tomada de decisão e à consequente melhoria contínua dos procedimentos.

Quem fiscalizará a aplicação dessa norma e como será essa fiscalização?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - Dada a legislação vigente, compete aos órgãos de controle (CGU e TCU) fiscalizar a implementação dessa norma.



Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - Cabe à CGU a avaliação da Política de Gestão de Riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, bem como dos procedimentos decorrentes e da eficácia dos controles internos implementados para mitigar os riscos. Essa lógica reforça a função do Ministério da Transparência (CGU) como auditoria interna do Governo Federal. Além disso, como o Executivo Federal também está sujeito ao controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) poderá avaliar a implementação dessa norma.

Considerando que implantar a gestão de riscos em cada organização depende de diversos fatores e que a norma é relativamente recente, a partir de que momento poderá haver penalização pelo seu não atendimento?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - O objetivo da norma não é penalizar, mas sensibilizar os órgãos/entidades para a necessidade de implementação da gestão de riscos. Entretanto, o descumprimento de qualquer legislação pode implicar sanções, mas essa prerrogativa é dos órgãos de controle, sendo impraticável prever um prazo para eventual penalização.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - Como há diferentes níveis de maturidade em gestão de riscos na Administração Pública, a necessidade de penalização deverá ser analisada caso a caso, não havendo uma regra predefinida. A IN propõe um processo de mudança que envolve etapas complexas, com demanda de tempo e recursos. Neste momento, os esforços principais são de motivar e apoiar a transformação. A diretriz atual do Ministério da Transparência é de fomentar a gestão de riscos junto aos órgãos.

Como verificado em diversas organizações que possuem um processo de gestão de riscos implantado e eficaz, não se trata de algo imediato, mas sim de uma internalização gradual na cultura organizacional, evoluindo e contribuindo para o amadurecimento das instituições, com base nas experiências e conhecimentos que vão sendo acumulados no processo. As referências teóricas enfatizam que a gestão de riscos pode e deve ser adequada à realidade de cada organização, e isso demanda tempo, reflexão e recursos. No âmbito dos trabalhos de auditoria, o Ministério da Transparência está em fase de elaboração dos procedimentos para atuar junto ao gestor, buscando contribuir para a detecção e o tratamento dos obstáculos à implementação da Política de Gestão de Riscos. Outro objetivo é identificar e aproveitar as oportunidades que cada organização apresenta para a apropriação dessa nova sistemática. Dessa forma, a abordagem da auditoria interna será de fomentar e auxiliar os gestores nesse importante passo.

Como verificado em diversas organizações que possuem um processo de gestão de riscos implantado e eficaz, não se trata de algo imediato, mas sim de uma internalização gradual na cultura organizacional, evoluindo e contribuindo para o amadurecimento das instituições, com base nas experiências e conhecimentos que vão sendo acumulados no processo, diz Cunha.

Falando das compras públicas, como a gestão de riscos impactará na rotina dos agentes que atuam nesse processo: setor de compras, pregoeiros, comissão de licitação, gestores e fiscais de contrato? O que mudará, de fato?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - A mudança nessa área, assim como em todas as outras, deve ser cultural. A gestão de riscos não pode ser entendida como “mais um trabalho que eu tenho que fazer”. Ela deve fazer parte da gestão do processo, que já é responsabilidade de cada gestor. Dessa forma, o que muda é a forma de pensar o processo, avaliando os riscos de alguma incerteza se concretizar e impactar o alcance do objetivo do processo, nesse caso, a compra/contratação pública.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - A gestão de riscos se inserirá gradualmente em todos os processos e rotinas da instituição, contribuindo para que medidas (controles internos da gestão) sejam revisadas ou adotadas para favorecer o alcance de objetivos de cada área da organização. O assunto de compras, licitação e contratos já foi amplamente abordado em normativos, mas ainda é impactado negativamente por eventos que os normativos não conseguem prever, nas especificidades de cada realidade institucional. Nesses processos de aquisição, a gestão de riscos promoverá uma revisão do seu funcionamento, agregando valor e segurança para que as aquisições sirvam ao interesse público. Podem apoiar a construção de editais mais efetivos, critérios de seleção mais inteligentes e contratos mais seguros para garantir a melhor oferta de bens e serviços para o Governo Federal.

A INC 01/16-CGU/MP não fala, explicitamente, em matriz de riscos, mas o MP já disponibilizou em seu site um modelo. Quais as principais dicas para a sua elaboração? Onde residem as principais dificuldades e quais devem ser os cuidados necessários para uma matriz de risco eficaz?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - O MP elaborou sua Matriz de Riscos a partir de *benchmarks* realizados em diversas instituições, bem como documentos publicados pelo Comitê de Organizações Patrocinadoras (COSO). É importante que a matriz de riscos reflita graus de probabilidade x impacto adequados para a organização. Para o MP, optamos por uma matriz 5 x 5, seguindo as melhores práticas relacionadas ao tema.

O desafio é trazer mais objetividade para a aplicação da matriz. Por esse motivo, para as ponderações dos pesos existentes na coluna Impacto, optamos por utilizar um método chamado Analytic Hierarchy Process – AHP.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - A CGU entende que a etapa de avaliação de riscos (no qual a matriz de riscos se encontra), deverá se basear em critérios pré-estabelecidos pela alta administração da organização. Todos os riscos devem ser avaliados utilizando os mesmos critérios, permitindo a comparação. A construção desses critérios deve refletir os valores e os objetivos da organização. A visão do nível de riscos em Probabilidade x Impacto é a mais usual, mas as organizações, dependendo de sua maturidade no processo, podem optar por utilizar outras visões complementares (Impacto x Vulnerabilidade / Velocidade do Impacto / Persistência do Impacto, etc.).

A quem cabe a elaboração da matriz de risco no processo de contratação pública? Os agentes do processo de contratação pública serão responsáveis pela sua elaboração, ou seja, o pregoeiro, por exemplo, deverá elaborar uma matriz de risco para o pregão?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - O preenchimento da matriz de riscos, não apenas na contratação pública, mas em qualquer atividade, deve ser feito pelo gestor do processo, sendo recomendável a participação de todos que entendam daquele processo.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - Os agentes envolvidos no processo de contratação pública deverão utilizar a metodologia de gestão de riscos da organização para a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos inerentes aos seus processos. Não cabe a eles a responsabilidade pela construção da matriz de risco nem dos critérios de avaliação, devendo, porém, participar de etapas do seu processo de construção, como – por exemplo, do estabelecimento de contexto e da identificação de riscos –, por serem os detentores de informações relevantes sobre os processos, muitas vezes, ainda não mapeados. Entende-se que o ideal é que um corpo técnico especializado em gestão de riscos elabore a metodologia, com o envolvimento dos gestores das diversas áreas, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política de gestão de riscos da Unidade.

Como se espera que a matriz de riscos seja elaborada? Cada contratação necessitará de uma matriz de risco ou é possível falar em matriz de risco padrão no âmbito de um determinado órgão ou entidade? Deverá haver uma matriz de risco para todo o processo, uma para cada fase da contratação ou, ainda, dentro de cada fase da contratação, tantas matrizes de riscos quantas forem necessárias?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - A matriz de riscos do processo Contratação pode ser padrão para cada tipo de contratação (TI, limpeza, produtos, etc.) em um órgão/entidade. Entretanto, para cada contratação a planilha deve ser revisitada, já que a avaliação de risco é dinâmica e deve ser monitorada periodicamente.

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU - Não há que se imaginar, a priori, a necessidade de uma matriz de riscos por contratação ou processo específico; deve a matriz ser aplicada à toda a organização e contemplar os riscos priorizados de seus processos e subprocessos. A CGU vem realizando treinamentos junto aos gestores públicos para facilitar o desenvolvimento desse corpo técnico especializado.

Considerando os órgãos e entidades sujeitos à INC 01/16-GGU/MP, é possível que cada um identifique a melhor forma de realizar a gestão de riscos de suas contratações, por exemplo, uma dada organização adotar a metodologia de COSO II e outra, preferir a ISO 31.000?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - Com certeza. As estruturas de risco COSO II e ISO 31000 são as mais conhecidas e podem ser adotadas para a construção da metodologia de riscos de cada órgão/entidade.

Walter Luis Araújo da Cunha – CGU - Sim, a construção da metodologia de gestão de riscos deverá ser feita de forma à se adequar a realidade de cada organização. Conforme já ressaltado anteriormente, um dos princípios trazidos pela ISO 31000:2009 é que a gestão de riscos seja “feita sob medida”. Isso demonstra que o ideal é que cada organização construa sua metodologia de acordo com as técnicas que melhor se adequem aos seus processos. Deve-se, no entanto, atentar-se para o fato de que a utilização de metodologias distintas dificulta sobremaneira a comparação dos riscos avaliados.

Poderia citar exemplos de controles internos de gestão no âmbito dos processos de contratação pública?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - Contratações planejadas por equipe multidisciplinar, definição de critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, check-list, estabelecimento de mecanismos de supervisão adequados, capacitação/treinamento, segregação de funções, dentre outros.

Walter Luis Araújo da Cunha – CGU - A gestão de riscos mostra que, a partir dos objetivos de cada instituição, em cada área, deve-se identificar os eventos que podem comprometer negativamente o alcance desses objetivos e, só então, definir os controles internos da gestão para mitigar ou eliminar esses riscos. Antes de pensar em controles internos da gestão, é importante entender que todo risco primeiramente deve ter uma resposta adequada. As possíveis respostas são:

- Aceitar;
- Mitigar;
- Transferir ou Compartilhar;
- Evitar.

Contratações planejadas por equipe multidisciplinar, definição de critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, check-list, estabelecimento de mecanismos de supervisão adequados, capacitação/treinamento, segregação de funções, dentre outros, afirma Miranda.

Cada uma dessas respostas resultará em controle(s) diferente(s).

Caso o gestor opte por aceitar o risco, sugere-se que sejam implementados pelo menos mecanismos de controle que monitorem o risco de forma a garantir que seu nível de risco está dentro do que foi pré-estabelecido.

Caso o gestor opte por mitigar, poderá agir tanto sobre as causas, como sobre as consequências do risco. Em se tratando de contratação, tem-se inúmeros mecanismos de controle para esse caso. Ex: Causa – capacitação dos pregoeiros, construção de modelos de editais, construção de bases de dados contendo os valores resultantes das pesquisas de mercado, etc. Consequência – Cláusulas de acordo de nível de serviço, cláusulas de rescisão contratual, capacitação dos fiscais dos contratos, etc.

Caso o gestor opte por transferir ou compartilhar o risco, pode utilizar da expertise de outro ente vinculado a ele para realizar o processo de compras (centrais de compra), ou mesmo realizar uma apólice de seguro do produto a ser adquirido. No caso de compras, a opção de evitar o risco resulta na extinção do próprio processo de compras.

Poderia citar exemplo de um fluxo de gestão de risco aplicado ao processo de contratação pública, considerando a responsabilidade de cada agente envolvido (matriz RACI)?

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - MP - Nossa matriz RACI é geral e baseada nas instâncias de supervisão criadas pela política de riscos do MP e pode ser obtida no Anexo II do Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-generenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>

Walter Luis Araújo da Cunha - CGU – De forma geral, são responsabilidades da alta administração a construção e o apoio necessários à toda estrutura de gestão de riscos. Ao corpo técnico especializado em gestão de riscos, caberá a construção da metodologia de gestão de riscos, incluindo os critérios de avaliação e a matriz de risco a ser utilizada. Sugere-se que o corpo técnico especializado auxilie os servidores no gerenciamento de riscos dos processos organizacionais.

Aos servidores envolvidos no processo de contratação, cabe a identificação, a análise, a avaliação e a proposição de respostas e respectivos controles internos adequados aos riscos do processo, conforme já referenciado anteriormente. É importante que, durante todo o processo, se estabeleça um fluxo constante de informações, possibilitando que todos os envolvidos tenham conhecimento das responsabilidades e das ações da estrutura de gestão de riscos organizacional. ♦