

## Compras Públicas

### Notícias

## Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil

◀ Entrevista sobre licitações na área de infraestrutura com o professor Marcelo Bruto da Costa Correia

Frente Nacional de Prefeitos e SEBRAE realizam em abril o IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS) ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil  
por GABRIEL BELLO - sexta, 3 Mar 2017, 15:43

### Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil

24/02/17 - Na oitava entrevista exclusiva para a Comunidade de Prática de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o professor Franklin Brasil falou sobre a Gestão de Riscos em compras públicas.



Franklin Brasil é Auditor da CGU desde 1998; Bacharel em Computação pela UFMT; Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP; Atua na capacitação de servidores públicos, com ênfase em terceirização, gestão de riscos, detecção de fraudes em licitações e pesquisa de preços; Fundador e coordenador do NELCA, grupo que congrega mais de 2.300 compradores públicos do país; Vencedor do Prêmio “Professor Lino Martins” de artigos sobre Controladoria na Administração Pública em 2014, e duplamente vencedor do Prêmio “Chico Ribeiro” de Qualidade do Gasto Público, em 2015 e 2016. Coautor dos livros “Controladoria no Setor Público” e “Como combater a

corrupção em licitações: detecção e prevenção”, ambos pela Editora Fórum; Corresponsável pelo Projeto APRIMORA, parceria da CGU com o TCE-MT, que visa fortalecer os controles internos municipais.

As perguntas foram elaboradas pelo também professor da Enap, Ronaldo Corrêa. Ronaldo Corrêa é servidor da carreira administrativa da Polícia Federal, com experiência prática de mais de 7 anos em logística pública, abrangendo as atividades de fiscalização de contratos, elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico, planejamento de contratação, gestão de materiais, gestão patrimonial e predial, gestão de contratos, elaboração de editais, realização de pregão eletrônico no ambiente Comprasnet, gestão de projetos com o uso do PMBOK e mais recentemente atuou como chefe do Setor de Administração e Logística da Polícia Federal em Sergipe. Ronaldo possui ainda experiência em docência como monitor em capacitação na área de gerenciamento de projetos (Project Management). É docente dos cursos da ENAP e moderador contratado da Comunidade de Compras Públicas da Escola.

1. Conceitualmente, quais são as diferenças básicas entre a gestão de riscos, os controles internos e a governança na Administração Pública?

Franklin: Na teoria da agência, há sempre um conflito potencial de interesses entre quem delega e quem executa. A governança é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para fazer esses interesses convergirem. No setor público, a cidadã delega seus interesses a agentes políticos e burocratas. A governança

convergiem. No setor público, o cidadão delega seus interesses a agentes políticos e burocratas. A governança compreende o sistema de direção, supervisão e estímulo para fazer com que as ações desses agentes reflitam a vontade do cidadão. Essa vontade é atendida por meio das políticas públicas, traduzidas em planos, projetos e ações, cheios de objetivos. Mas há eventos que podem impedir ou dificultar que esses objetivos sejam atingidos, levando a desvios, fraudes, desperdícios. Esses são os riscos. E a gestão de riscos busca administrar esses eventos, para maximizar a chance e a capacidade de as coisas funcionarem corretamente. A gestão de riscos, portanto, é um componente da governança. É uma das funções que a alta administração tem a responsabilidade de fomentar, direcionar e avaliar e todos na organização têm o dever de realizar. E para gerenciar riscos, existem os controles internos, um conjunto de ações interligadas que permeiam todos os processos, todas as atividades, todas as operações, de modo contínuo e integrado, para reduzir a probabilidade ou o impacto dos riscos e assegurar que os objetivos sejam alcançados.

2. Quais são os principais riscos de uma licitação? São todos eles gerenciáveis?

Franklin: Para identificar riscos, precisamos entender os objetivos. Licitação existe para garantir a isonomia, a proposta mais vantajosa e o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, os principais riscos estão relacionados com a possibilidade de não alcançar um ou mais desses objetivos: eventos que possam frustrar o caráter competitivo, reduzir a eficiência, eficácia ou efetividade da proposta ou deixar de contemplar critérios relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Sendo um procedimento complexo, composto de diversas fases e atividades, cada qual com seus objetivos, há riscos específicos em cada uma, mas eu destacaria certamente as fraudes e falhas de planejamento. É nessa etapa que a necessidade é identificada, a solução é escolhida e desenhada, o mercado é avaliado, os encargos definidos, o preço é estimado, as condições de seleção do fornecedor são estabelecidas. O potencial de alcance dos objetivos da licitação está fortemente concentrado nessa fase. Por isso os riscos aqui são mais relevantes. Se todos os riscos são gerenciáveis? Eu diria que sim, ao menos os que valem a pena o esforço. Mas é importante ter clareza de que gerenciar riscos não é sinônimo de eliminá-los. Tratar os riscos tem a ver com torná-los aceitáveis, mas eles continuam existindo em algum nível. Talvez esteja exatamente nisso a natureza inestimável da vida.

3. Quais são os principais instrumentos que podem ser adotados pela Administração Pública na gestão de riscos nas licitações?

Franklin: Gerenciar os riscos nas licitações envolve identificar, entender, avaliar e tratar os eventos que podem impactar os objetivos. A doutrina lista quatro grandes atitudes de tratamento: evitar, aceitar, transferir e mitigar. Para evitar um risco é preciso evitar a própria atividade. Por exemplo: abandonar as compras conjuntas com outros órgãos é uma forma de evitar problemas nesse formato de aquisição. Mas aí se perde também a oportunidade das vantagens desse formato. Para ganhar alguma coisa é preciso correr riscos, por isso, evita-los é geralmente inviável em licitações. Transferir já é mais comum. Fazemos isso quando exigimos garantia contratual, por exemplo. Compartilhamos com a seguradora - no caso de o contratado optar por seguro-garantia - o risco de danos durante a execução do contrato. É importante perceber que não eliminamos o risco com essas opções, apenas repassamos uma parcela a terceiros. Na maior parte dos casos, o que fazemos é mitigar os riscos. Para isso usamos controles internos. Capacitação, normas, regulamentos, manuais, roteiros, segregação de funções, inventário, sistemas de informação, listas de verificação, todos são controles internos que buscam reduzir o risco. Por isso a importância da aplicação adequada da gestão de riscos para identificar o que vale a pena ser controlado e em que medida. Afinal, nem tudo compensa o esforço de controle. Há cinquenta anos já temos uma diretriz clara, disposta no Art. 14 do Decreto-lei 200/1967, para adotar controles proporcionais ao risco. Em certos casos, pelo custo do controle ou pela baixa relevância, apenas aceitamos o risco. É o caso, por exemplo, das compras de pequeno vulto, por suprimento de fundos ou cartão corporativo. Nesses casos, os controles são simplificados, para se tornarem proporcionais ao risco.

4. A recente lei 13.303/2016 trouxe para o regime societário das empresas públicas e sociedades de economia mista, a obrigatoriedade da observância das práticas de gestão de riscos. Qual é a importância desta regra para as licitações das estatais?

Franklin: A gestão de riscos é relevante em qualquer empreendimento humano. E os estudos e modelos da área se desenvolveram no mundo corporativo privado. O setor público vem incorporando a doutrina mais recentemente. As estatais são entidades híbridas e para elas, portanto, se aplicam premissas dos dois setores. Se em ambos a gestão de riscos está se consolidando como elemento fundamental, a exigência legal faz todo sentido. Nas licitações das estatais, os objetivos continuam relacionados com a seleção da proposta mais vantajosa e observância dos princípios fundamentais da Administração Pública, portanto, a gestão de riscos tem ali o mesmo propósito de garantir razoável segurança de que esses objetivos sejam alcançados.

5. Qual é a visão atual do Tribunal de Contas da União acerca da gestão de riscos nas contratações públicas?

Franklin: Consultando os julgados do TCU de 2001 a 2015, encontramos 482 Acórdãos tratando do tema "Gestão de Riscos", sendo 338 só de 2013 em diante, representando 70% do total. Isso mostra o quanto a "Gestão de Riscos"

tem se tornado central no principal órgão de controle do país. De forma cada vez mais frequente, o TCU tem determinado às entidades públicas que adotem um processo sistemático de gerenciamento da relação objetivo/risco/controles. O TCU passou a perceber que o gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e avaliação de desempenho. A identificação, avaliação e tratamento de riscos de maneira lógica e sistemática proporciona uma visão ampla do custo-benefício do controle interno, lidando com o futuro, suas incertezas e oportunidades. Por isso o TCU entende a gestão de riscos como uma poderosa ferramenta para os gestores do setor público. E o Tribunal tem contribuído fortemente para a adoção dessa ferramenta por meio da publicação de literatura especializada, desenvolvimento de metodologia e modelos, estudos e avaliações estruturantes, a exemplo do iGov Aquisições e do documento referencial Riscos e Controles em Aquisições.

6. O que é o apetite a risco e como a Administração Pública pode utilizá-lo no compartilhamento de riscos em suas licitações?

Franklin: Segundo o referencial do COSO, apetite é o nível de risco, em sentido mais abrangente, que a organização se dispõe a aceitar na busca por agregar valor aos serviços prestados para a sociedade. Estamos mais acostumados a ver esse conceito associado ao mundo dos investimentos. Em geral, quanto maior a chance de ganhar, maior o risco de perder. O gestor público não tem a flexibilidade de escolha de um investidor, já que as suas decisões estão limitadas pelos mecanismos de governança, mas, ainda assim, há espaços onde o apetite a risco poderá ser diferenciado. Como exemplo, podemos pensar nas instituições de pesquisa e inovação, cujos processos naturalmente são caracterizados por maior incerteza de resultados. O apetite a risco está diretamente associado à estratégia da instituição e deve ser considerado no momento de definição dos objetivos. E conforme o apetite, o tratamento dos riscos será diferente.

7. Qual é a importância da relação custo-benefício na implementação da estrutura de gestão de riscos?

Franklin: Fundamental. A lógica é de preocupação constante com a relação custo-benefício de tratamento dos riscos. Daí porque existe a etapa de avaliação dos riscos em termos de probabilidade e impacto, de tal forma a compor uma matriz apontando o nível do risco, algo como extremo, alto, médio ou baixo, de acordo com as escalas adotadas. Isso proporciona a tomada de decisão sobre prioridades, definindo quais riscos merecem ser tratados e com que grau de esforço, em combinação com o apetite a risco da organização. Tenho defendido com fervor a bandeira da racionalidade administrativa do Art. 14 do Decreto-Lei 200/67. Há meio século já temos um comando normativo para adotar controles proporcionais aos riscos. Agora, com a doutrina da gestão de riscos, essa premissa se fortalece. Espero, sinceramente, que sejamos capazes de entender e aplicar essa premissa: o controle não pode ser mais caro que a coisa controlada.

8. No planejamento da licitação de sistemas de informação de médio e grande porte, qual é a importância da observância das práticas de gestão de risco? Frameworks específicos como o COBIT, por exemplo, são recomendáveis?

Franklin: A área de TI é vanguarda na aplicação prática da metodologia sistemática de governança e gestão de riscos. E se estrutura num contexto de riscos próprios, especialmente do ponto de vista da padronização, especificação, compatibilidade, segurança e suporte. Por isso o modelo COBIT vem se consolidando e sendo recomendado, pela sua especificidade e constante evolução, ao tratar de temas relevantes que afetam os objetivos dos serviços de informação.

9. Qual é o papel da CGU em relação à aplicação das políticas de gestão de risco e a eficácia dos controles internos?

Franklin: Como órgão central do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal, a CGU tem a missão fundamental de avaliar o processo de gerenciamento de riscos nas unidades sob sua competência. Isso já vem se desenvolvendo, mas ainda precisa evoluir, especialmente porque, primeiro, precisamos aprender a fazer a gestão de riscos, antes de avaliar o que estamos fazendo. Por isso mesmo é que a CGU vem adotando também um papel ativo no estímulo à implantação da gestão de riscos, contribuindo na normatização do processo e na capacitação dos agentes públicos, na intenção de preparar os gestores para identificar, avaliar e reagir aos riscos. Mas é muito importante distinguir os papéis. A responsabilidade por definir e manter os controles internos é dos gestores, que executam as ações. A auditoria interna avalia a eficácia dos controles internos, para validar e aperfeiçoar a gestão de riscos.

10. O sistema federal de compras públicas já chegou a ser denominado de “corruptocêntrico”, por ter um enfoque predominante no combate à corrupção nas licitações, mas sem mecanismos que garantam a efetiva obtenção de resultados. Qual é a relação da gestão de riscos com o combate à corrupção?

Franklin: É importante entender que a gestão de riscos não é algo inédito, desconhecido. Já fazemos isso. Mas fazemos, em geral, de maneira amadora, intuitiva, improvisada, insuficiente, ineficiente. O que os modelos de referência propõem é a sistematização, a adoção de passos lógicos e organizados, com o uso de mecanismos de apoio, tornando o processo racional, estrutural e incorporado aos demais aspectos da organização. Não é um remédio, para tomar de uma vez e curar todos os males. É uma vitamina, para fortalecer a estrutura administrativa da entidade e de seus processos. Essa vitamina nos ajuda a errar menos, evitando o desperdício de recursos. E ajuda a prevenir boa parte das fraudes, por meio de mecanismos de controle eficientes. Mas precisamos tomar o cuidado de evitar o excesso na dose, que só vai desperdiçar recursos. Por isso a racionalidade administrativa, o equilíbrio entre controle e risco é o grande objetivo a perseguir. A corrupção é um dos riscos a ser enfrentado, mas não é o único. Por isso a gestão de riscos envolve, também, a prevenção de fraudes e desvios. Controles internos eficazes são a nossa melhor chance de atuar nas causas dos problemas, contribuindo tanto para aumentar a eficiência das organizações quanto para fortalecer o enfrentamento da corrupção. Mas, insisto, não se trata de controlar cada vez mais e, sim, de controlar bem. E isso também envolve a profissionalização da gestão. Mais do que a normativa detalhada de critérios, regras, vedações e exigências, precisamos de compradores públicos valorizados, reconhecidos, capacitados. É isso que se espera de uma boa gestão de riscos em aquisições. É isso que uma nova lei de licitações, há tempos prometida, deveria levar em conta.


◀ Entrevista sobre licitações na área de infraestrutura com o professor Marcelo Bruto da Costa Correia

Frente Nacional de Prefeitos e SEBRAE realizam em abril o IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS) ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal