

A importância da política de gestão de riscos para as unidades gestoras do Exército

Welton Ferreira Cardoso*

Introdução

A gestão orçamentária federal vem passando por uma constante evolução e adaptação aos novos desafios de um cenário complexo, globalizado e multidimensional. A busca de informações sobre a gestão dos recursos públicos na Internet e a cobrança constante dos governantes por uma eficiência e efetividade nos gastos públicos têm sido uma nova demanda da sociedade.

Nesse contexto, surge a gestão de riscos como uma ferramenta e metodologia para auxiliar as organizações a identificarem, mapearem, controlarem e mitigarem os riscos que possam afetar ou comprometer o cumprimento de suas missões, metas, objetivos, imagens e reputação das pessoas e entidades públicas.

O gestor de recursos públicos tem a responsabilidade pelo fornecimento de bens e serviços, pela prestação de contas à sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades. Resta ainda a obrigação de demonstrar que administrou ou controlou os recursos mediante estratégias que permitiriam segurança razoável para alcançar esses objetivos. Essa exigência passou a ser conhecida como *accountability*¹.

Nesse sentido, a partir de 1992, a gestão de riscos corporativos ganhou destaque com a publicação do Guia Internacional – *Integrated Framework* – pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO³, pelo qual as organizações passaram a ser orientadas quanto ao aprimoramento dos seus sistemas de controle interno.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Nela são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionadas aos temas. A gestão orçamentária, financeira e patrimonial está cada vez mais complexa e em foco na mídia. Com a aprovação da Lei da Informação e a facilidade de acesso no Portal da Transparência, ela pode ser consultada por qualquer pessoa. Além disso, os órgãos de controle externo estão cada vez mais atuantes, exigindo maior controle e exatidão de procedimentos.

A gestão de riscos vem auxiliar a administração dos ordenadores de despesas (OD), colaborando com o sucesso dos processos licitatórios, na prevenção de riscos de o objeto não atender as necessidades do contratante.

A política de gestão de riscos tem uma grande importância e relevância na atualidade. Isso não é questionável, porém esse tema compete com várias outras demandas que também têm grande relevância e consomem grande parte dos meios de trabalho no dia a dia das unidades gestoras (UG) do Exército Brasileiro (EB).

Não basta apenas seguir uma orientação ou normatização do escalão superior, é preciso sensibilizar os agentes da administração do Exército para a importância do assunto, bem como implantar uma mentalidade e procedimentos de gestão de riscos de fácil difusão e aplicação junto aos militares das UG do Exército.

* Maj Int (AMAN/2001, EsAO/2009). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela UFPB/2004 e Gestão pela Escola de Instrução Especializada/2012. Atualmente, é aluno da ECEME.

A importância da gestão de riscos na atualidade

Por muitos anos, a estratégia de riscos esteve ligada à ideia de prevenção de desastres naturais. A partir dos anos 1990, entretanto, as empresas ampliaram o seu entendimento sobre ameaças corporativas. Com a globalização, o ambiente de negócios se tornou mais dinâmico e competitivo. Governos criaram regras mais rigorosas para equilibrar o funcionamento do mercado e a sociedade começou a exigir maior transparência das informações e responsabilidades das companhias. A gestão de riscos passou a ser entendida como algo que gera benefícios em melhoria de processos, otimização de recursos e fortalecimento da reputação.

O objetivo principal de uma empresa do setor privado é auferir lucro. Na administração do setor público, o objetivo é prestar serviços públicos de qualidade e entregar resultados para toda a sociedade. A *gestão de riscos* irá contribuir para que o ente público atinja seus objetivos sem correr riscos desnecessários. Toda atividade tem chances de falhar e o erro pode custar caro. Prevenir é melhor que ser surpreendido, pois a falha será cobrada.

Gerenciar recursos públicos é uma atividade de risco (principalmente risco de conformidade e risco de imagem). Diversos casos de desperdício de recursos públicos e corrupção são noticiados pela mídia, comprometendo a imagem das instituições públicas.

Gestão de riscos no setor público brasileiro

A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, o *princípio da eficiência* foi incorporado ao texto da Constituição de 1988, no *caput* do artigo nº 37. Essa Emenda, juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000, *Lei de Responsabilidade Fiscal*, introduziram na administração pública a necessidade de uma gestão profissional e uma governança corporativa, baseada na transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa no cumprimento de normas e leis.

A Lei nº 12.527/2011 regulamentou o *direito constitucional de acesso às informações*. Essa norma criou mecanismos, possibilitando a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, acessar informações de órgãos e entidades públicas. O que isso tem a ver com a gestão orçamentária das unidades gestoras (UG) do Exército? Bem, os ordenadores de despesas passaram a ser exigidos a dar explicações sobre: onde gastam, porque gastam, porque adquirem determinado artigo, seu valor, a escolha do fornecedor e a eficiência e efetividade do processo.

A Instrução Normativa Conjunta Ministério Público (MP)/Controladoria Geral da União (CGU) nº 01/2016 é o *principal marco legal da gestão de riscos no âmbito da administração direta*.

Além disso, há exigências no cumprimento de requisitos legais e regulatórios e *necessidade de transparência e prestação de contas* para a sociedade. A gestão de riscos começa a se tornar realidade na organização quando a alta administração reconhece que gerenciar riscos é uma das maneiras mais adequadas para proporcionar razoável segurança à realização dos objetivos, e decide dar os primeiros passos nessa direção.

Traçando um paralelo com o Exército, o reconhecimento da importância de gerenciar os riscos, tanto nas suas atividades operacionais quanto nas administrativas, para a consecução de Objetivos, Projetos e Programas Estratégicos, tem aumentado nos últimos anos.

Tendo em vista recentes casos de corrupção e a atuação de órgãos de fiscalização e controle externo, é de grande importância para a imagem da Força Terrestre que os agentes da administração atentem para a legislação orçamentária e mantenham os processos de licitação e contratos dentro do escopo da *política de gestão de riscos do Exército*.

A política de gestão de riscos no Exército

O Exército Brasileiro, no âmbito das demais unidades gestoras do Poder Executivo Federal, tem acompanhado a evolução e adaptação da *Política de Gestão de Riscos na Administração Pública Federal*.

A Portaria do Comandante do Exército nº 465, de 17 de maio de 2017 (revogada) aprovou e deu início à política de gestão de riscos no âmbito do Exército.

O marco legal seguinte no processo de implantação da política de gestão de riscos no âmbito do EB deu-se pela a Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017, que aprovou a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), com a 1ª edição lançada no mesmo ano. Em 2019, a Portaria nº 004, do Comandante do Exército, de 3 de janeiro de 2019, aprovou a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 2ª edição. Em seu art. 2º, determinou que o EME elaborasse a Diretriz para implantação desse instrumento e coordenasse a atualização da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição. Em seu art. 3º, revogou as Portarias do Comandante do Exército nº 465, de 17 de maio de 2017, e nº 1.172, de 4 de setembro de 2017. Por fim, a Portaria nº 292, de 2 de outubro de 2019, aprovou o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, e revogou a Portaria do Estado-Maior do Exército nº 222, de 5 de junho de 2017.

Cumprindo determinação contida na citada Portaria nº 004, a Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019, aprovou a Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-02.010), trazendo novos conceitos e diretrizes para facilitar o entendimento do assunto e implantação do processo. Entre outros, podemos citar o *plano de ação*, definido como um documento pelo qual são efetivadas as medidas de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos controles internos da gestão e planos de contingência.

As UG deverão implantar a gestão de riscos nos diversos ramos de sua administração, por exemplo em nível orçamentário e patrimonial, que contribuirá para o EB atingir os objetivos contidos no art. 5º da portaria anteriormente citada, destacando-se os seguintes aspectos: salvaguardar recursos públicos, aperfeiçoar os controles internos e melhorar a identificação de oportunidades de riscos, como os que envolvem processos licitatórios.

O art. 10 dessa mesma portaria discrimina a classificação dos riscos do EB. Neste artigo iremos nos ater

aos riscos de gestão interna, definidos como eventos que podem comprometer os objetivos e as atividades administrativas de organizações militares (OM), normalmente associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos de gestão de recursos organizacionais, como nas aquisições e contratações, na gestão financeira, orçamentária e patrimonial.

Ainda em 2019, considerando a importância do assunto para o EB, a necessidade de difundir melhor a política de gestão de riscos e de capacitar um número maior de agentes de administração, foi publicada a Portaria nº 009-SEF, de 25 de fevereiro de 2019, que estabeleceu as condições gerais de funcionamento do Estágio de Gestão de Riscos, a ser regulado no âmbito das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx). Uma excelente oportunidade para os órgãos de controle interno contribuir para capacitação de agentes e equipes em gestão de riscos e controles.

A capacitação de militares responsáveis pela gestão de riscos deve ser uma preocupação constante de ordenadores de despesas e escalões superiores. A implantação dessa mentalidade deve partir de cima para baixo. Estágios ou outras formas de capacitação serão sempre oportunas, pois, apesar de os profissionais militares já atuarem com foco em filosofia de gestão de riscos na área operacional e administrativa, ainda carecem de melhor preparação.

A filosofia de gestão de riscos do Exército é representada pelo conjunto de convicções e atitudes compartilhadas que caracterizam a forma pela qual a instituição considera risco nas atividades que executa, os tipos de riscos aceitáveis, a forma como são administrados e as estratégias para mitigá-los.

O apetite a risco refere-se ao nível de risco que o Exército se dispõe a aceitar na busca de valor. O apetite a risco na gestão orçamentária está inserido na filosofia de gestão de riscos da instituição como um todo, que tem na área operacional sua atividade-fim.

O Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército é composto pelos membros do Alto-Comando do Exército (ACE), presidido pelo comandante do Exército. O chefe do Estado-Maior do Exército (EME) é o vice-presidente. O comitê deve utilizar as estruturas e do apoio do EME, da Secretaria de Economia e

Finanças (SEF) e do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), cujos trabalhos gerais serão coordenados pelo EME.

Na UG, compete aos comandantes, chefes e diretores, em todos os níveis, estabelecer o apetite e a tolerância a riscos, desde que não contrariem o previsto nessa política e nem as determinações superiores. O Exército, salvo exceções devidamente justificadas e de acordo com o apetite ao risco da ocasião, não se exporá a riscos extremos.

As responsabilidades pela gestão de riscos devem estar associadas aos agentes responsáveis e formalmente identificados em cada risco, que deve ser mapeado e avaliado. O agente responsável pela gestão de determinado risco deve possuir autoridade para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco. Nas UG do Exército, é comum o ordenador de despesas ser o responsável geral e, no caso da gestão orçamentária e patrimonial, normalmente é delegada ao chefe da divisão administrativa ou fiscal administrativo. O fiscal administrativo e o oficial conformador de registro de gestão, que exercem funções de controle interno, seriam os mais adequados para a função de oficial de gestão de riscos na unidade.

Na Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019, também foram definidas as linhas de defesa e suas atribuições no âmbito do Exército, arts.12 e 14:

Art. 12. O processo de gestão de riscos deverá empregar o modelo das linhas de defesa, cuja finalidade é estabelecer a comunicação entre partes interessadas no gerenciamento de riscos e controles por meio do esclarecimento das competências e responsabilidades essenciais. (BRASIL, 2019)

As linhas de defesa são compostas por:

I – 1ª linha: os (proprietários de riscos e controle) PRiSC das OM, apoiados pelos (escritórios de gestão de riscos e controle) EGRiC, quando estabelecidas, e supervisionadas pelas (assessorias de gestão de riscos e controle) AGRiC;

II – 2ª linha:

a) o escalão superior, de acordo com o canal de comando, será a 2ª linha para suas organizações militares diretamente subordinadas (OMDS); e

b) as OM em que, pelo canal técnico, haja subordinação em assuntos específicos.

III – 3ª linha: o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e as Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx).

§ 1º Todas as OM são a 1ª linha de defesa de seus próprios processos.

§ 2º O EME, o órgão de direção operacional (ODOp), os órgãos de direção setorial (ODS), os órgãos de assistência direta e imediata (OADI), os comandos militares de área (C Mil A) e as OM listadas no inciso III fazem a 2ª linha de defesa de seus próprios processos. (EME-BRASIL, 2019)

Art. 14. Para o acompanhamento e avaliação da gestão de riscos, as linhas de defesa serão escalonadas e possuirão as seguintes atribuições:

I – 1ª linha: realizar, por intermédio de todos os envolvidos na condução das atividades e tarefas, os controles internos da gestão no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio das organizações;

II – 2ª linha: supervisionar e monitorar os controles internos da gestão executados pela 1ª linha, garantindo que esta funcione como pretendida no tocante ao gerenciamento de riscos; e

III – 3ª linha: realizar auditoria interna, de forma independente e objetiva, sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e controles internos da gestão, por intermédio dos órgãos do Sistema de Controle Interno do EB. (EME-BRASIL, 2019)

Um dos aspectos mais relevantes dessa nova publicação foi a definição das linhas de defesa, e das responsabilidades de cada um na política de gestão de riscos do EB, enquadrando o escalão superior como a 2ª linha e as ICFEx como a 3ª linha, e escalonando as atribuições. Como essa portaria foi emitida em agosto de 2019, essa legislação terá, porém, pouca influência neste trabalho, que já estava em fase final nesse período.

O ambiente interno das UG do EB é bastante favorável à implantação da cultura de gestão de riscos. Ele é a base para todos os outros componentes da gestão de riscos, o que propicia disciplina e estrutura. O ambiente interno compreende muitos elementos, inclusive os valores éticos da Instituição, a competência e desenvolvimento pessoal, a filosofia da administração para a gestão de riscos e a conscientização das responsabilidades de cada um.

A metodologia de gestão de riscos

A metodologia utilizada pelo Exército é semelhante àquela adotada pela administração pública federal. Sua finalidade é a de identificar, quantificar e analisar os riscos, as formas de controle e monitoramento, o passo a passo para a construção da matriz de riscos, mas o mais importante, o que fazer para mitigá-los, caso a opção seja continuar com a atividade. A primeira Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição, 2017, foi aprovada pela Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017. Como já mencionado, essa metodologia foi revogada pela Portaria nº 292, de 2 de outubro de 2019, que aprovou o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, 2019, bastante completo e autoexplicativo, com estudo de caso, contendo diversos modelos de documentos, explicação de como produzi-los, incluindo planos e relatórios de gestão de riscos.

Há riscos operativos, de integridade e de gestão interna, relacionados aos processos financeiros, orçamentários e patrimoniais, todos eles com forte relação com os riscos de imagem/reputação da Força, foco do estudo deste artigo.

Como não será possível mapear e controlar todos os eventos que oferecem riscos à gestão, o ordenador de despesas, junto com a equipe de riscos da UG, deve priorizar aqueles que têm mais probabilidade de ocorrer e que, ocorrendo, causam maiores impactos.

As UG devem identificar os eventos que podem afetar a organização de forma negativa no alcance dos seus objetivos.

Todo processo tem uma finalidade que deve estar intimamente relacionada aos objetivos estratégicos. Vamos supor que, para uma determinada OM, o objetivo seja realizar uma licitação para contratação de serviços para reforma de alojamentos para recrutas ou adquirir material de manutenção de bens imóveis e realizar a reforma com o pelotão de obras da OM. Com base nesse objetivo, identificamos os riscos inerentes a esse processo, isto é, o que pode acontecer que impacte o alcance desse objetivo, conforme exemplo da **tabela 1**:

| Nº Obj | Objetivo do Processo | Risco Inerente aos Objetivos | Nº Risco |
|--------|--|---|----------|
| O1 | Solicitar a contratação de um produto ou serviço | Não atender as necessidades da OM | R1 |
| O2 | Descrever adequadamente o objeto | Contratar com requisitos técnicos/ produtos errados | R2 |
| O3 | Realizar a Pesquisa de preços | Contratar com preço distorcido | R3 |
| O4 | Receber os produtos e serviços em tempo útil | Atrasos no recebimento | R4 |
| O5 | Contratar a melhor empresa | Fraude/Desvio e contratar uma menos qualificada | R5 |

Tabela 1 – Risco inerente
Fonte: EME-2017

Nesse exemplo hipotético, há risco de atraso na reforma dos alojamentos, que não estarão prontos para receber os novos recrutas, comprometendo o objetivo estratégico de formação básica da OM.

A análise de riscos visa promover o entendimento do nível de risco e de sua natureza, auxiliando na definição de prioridades e opções de mitigação dos riscos identificados. Por meio dela, é possível saber qual a probabilidade de os riscos virem a acontecer e calcular seus respectivos impactos nos objetivos, projetos e processos organizacionais.

Os riscos são analisados de maneira qualitativa (subjetiva), ou seja, utilizam-se critérios preestabelecidos com uma escala de valoração para determinação do nível do risco, visto que a metodologia a ser utilizada para avaliação de riscos (passo seguinte) possui dois parâmetros claros a serem analisados:

I – saber qual a probabilidade de os riscos virem a acontecer, frente à condição existente de cada objetivo, projeto ou processo; e

II – calcular o impacto, caso o risco ocorra.

Uma infinidade de causas internas e externas (fatores de risco) impulsiona os riscos que afetam a implementação da estratégia e o cumprimento dos objetivos. Como parte da gestão de riscos, a OM deve reconhecer a importância de compreender essas causas e o risco que representam.

A *fonte de risco* é um elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco. Pode ser interna ou externa.

Exemplos que podem interferir na gestão orçamentária, financeira e patrimonial das UG:

- pessoal: recursos humanos insuficientemente capacitados, que podem cometer erro não intencional ou fraude;
- material: recursos materiais, infraestrutura, equipamentos, material de consumo;
- administrativa: recursos intangíveis, que incluem os processos organizacionais, a estrutura organizacional, documentos normativos, entre outros.

As fontes ou eventos externos não são gerenciáveis e não estão sob a governabilidade da OM.

A OM poderá criar um portfólio com os fatores de riscos que ela identificou, facilitando a análise da relação de causa e efeito entre os fatores de riscos e os riscos de um determinado processo.

Entende-se por riscos inerentes a avaliação de riscos sem considerar a execução de controles para mitigá-los. Dentro desse conceito, é necessário elaborar a avaliação de riscos inerentes (probabilidade x impacto), cujo resultado será o grau de criticidade do risco (magnitude) consolidado na *matriz de riscos e controles*.

A avaliação de riscos visa auxiliar na definição de prioridades e opções de tratamento aos riscos identificados. Demonstra os pontos de cruzamento (horizontal e vertical) da probabilidade de ocorrência e do impacto. Essas duas dimensões de risco, quando multiplicadas, resultam em um terceiro elemento de risco, denominado *nível de risco*.

| | | | | | | |
|---|-------------|----------------|-------|-------|------|------------|
| P R O B A B I L I D A D E | Muito Alto | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | Alto | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | Médio | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | Baixo | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | Muito Baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | Muito Baixo | Baixo | Médio | Alto | Muito Alto |
| | | IMPACTO | | | | |

Figura 1 – Matriz de exposição a riscos
Fonte: Portaria nº 292 – Manual Técnico

| Nível de Risco (Impacto x Probabilidade) | |
|--|---------|
| Descrição | Faixa |
| Risco Baixo | 1 e 2 |
| Risco Médio | 3 e 6 |
| Risco Alto | 8 e 12 |
| Risco Extremo | 15 e 25 |

Tabela 2 – Escala dos níveis de risco
Fonte: Portaria nº 292 – Manual Técnico

Para determinar os níveis de risco, é preciso definir escalas para estimar a probabilidade e o impacto, bem como estabelecer quando a combinação desses dois fatores representa risco baixo, médio, alto etc. Quanto maior for a probabilidade e o impacto de um risco, maior será seu nível de criticidade. Os *riscos altos e extremos* deverão ser tratados com prioridade.

Extremos são os riscos que possuem alta probabilidade de ocorrência e que poderão resultar em impacto extremamente severo, caso ocorram, e exigem tratamento imediato. Os riscos classificados como *altos* podem ser tanto um risco provável, que possui alta probabilidade de ocorrência e baixo impacto na consecução dos objetivos, bem como um risco inesperado, que possui baixa probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos. Exige ações de tratamento com planejamento e tempo.

Peculiaridades das unidades gestoras

As unidades gestoras do Exército possuem algumas características que podem favorecer a implantação da gestão de riscos relacionadas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, notadamente sua cultura organizacional, seu ambiente interno, mentalidade já adquirida na prevenção de riscos de acidentes na instrução militar. Por outro lado, outras características, como a falta de pessoal especializado e específico para certas tarefas, além da alta rotatividade de militares da ativa e falta de prioridade, podem comprometer a implantação da política de gestão de riscos nessas UG.

Os agentes da administração do Exército respondem em regulamento próprio pelas faltas cometidas pela desatenção ao contido na legislação de gestão de riscos e na legislação orçamentária pública federal. Cada vez mais, a eficiência e eficácia na gestão dos escassos recursos públicos tendem a ser expostas na mídia e cobrada

a responsabilidade pela sociedade e pelos órgãos externos de controle, mesmo quando o militar exerce mais de uma função e sua formação seja na linha bélica.

A despeito das dificuldades em haver especialistas em administração na maioria das unidades, da prioridade que deve ser dada à operacionalidade e prontidão da tropa, disciplina intelectual, consciência situacional da necessidade de autoaperfeiçoamento, flexibilidade, tudo isso refletindo na competência profissional dos militares e civis do Exército, é imprescindível desenvolver habilidades necessárias à execução de tarefas que contribuam para a consecução de objetivos da instituição.

O processo de gestão de riscos deve estar em contínuo aperfeiçoamento, com a aplicação sistemática e metodológica de rotinas de procedimentos e práticas de gestão, identificando e avaliando riscos, priorizando seu tratamento de acordo com os impactos nos objetivos das UG, comunicando ao público interessado as medidas adotadas, por fim monitorando sua efetividade. Essa sistemática irá auxiliar na prevenção de riscos em gestão orçamentária e patrimonial das unidades gestoras, evitando desperdícios, retrabalho e possibilidades de fraudes e corrupção.

A gestão de riscos tem que ser vista como algo que agrega valor aos processos da UG, e não como algo alheio às demais atividades, ou mais uma obrigação a cumprir.

A utilização de laboratórios para práticas, estágios e ciclo de palestras, nos moldes que ocorrem todos os anos com a *Semana de Atualização de Agentes da Administração*, com palestras disponibilizadas pela Secretaria de Economia e Finanças, podem ser boas iniciativas.

A gestão de riscos atuando nas licitações do Exército

A licitação é o processo de aquisição ao qual estão sujeitos todos os órgãos da administração direta, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundos especiais. Obedece a alguns princípios, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93. Em licitações sucedem os principais casos de fraudes ou compras “equivocadas” ou obras “fracassadas”, que merecem atenção, dada a repercussão negativa que causam à imagem das instituições e danos ao erário.

Nas contratações públicas brasileiras, o mapa de risco é recente em nossa legislação, embora a Lei 8.666/93 defina o projeto básico em seu art. 6º, inc. IX e faça referência a ações de planejamento do processo licitatório.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário, orienta para obrigatoriedade e necessidade de se fazer o mapa de riscos nas contratações públicas.

As fraudes mais comuns, segundo os autores Anderson de Oliveira (2009) e Geraldo José Lopes Macedo (2009) e dados obtidos junto ao TCU, são: superfaturamento, jogo de planilha, direcionamento da licitação, inexigibilidade e dispensa licitação, fraudes na modalidade pregão, corrupção de servidores públicos, acordo entre empresas, entrega de material de qualidade inferior ao previsto no edital, empresas fantasmas, falsificação de documentos, simulação de licitação e, por fim, o preço inexequível.

Os riscos inerentes ao processo licitatório nas unidades gestoras do Exército são comuns às demais entidades da administração pública direta. As guarnições militares têm procurado centralizar as aquisições, criando grupos de aquisições, licitações e contratos (GCALC), reunindo os militares e servidores civis mais capacitados. Essa medida, além de gerar economia, reduz os riscos de processos licitatórios descentralizados. A questão da fiscalização de contratos é um tema a ser aprimorado. A despeito da preocupação com o assunto, essa difícil missão pode recair sobre profissionais com pouca experiência.

Após identificar esses riscos do processo de licitação, recorrentes nas unidades gestoras, tanto internos como carência de pessoal capacitado/habilitado, desvios da função administrativa; ou externos como inexistência de fornecedores habilitados, ou mesmo de processo requisitório deficiente, a matriz de riscos deverá auxiliar no mapeamento e controle dos riscos para tornar o processo eficiente.

Gestão de riscos atuando no recebimento de material ou serviço

O processo de recebimento de materiais e serviços complexos pelas OM do Exército é um dos que apresenta maior risco, pois os militares, de maneira geral, não são especialistas em tecnologias de informação e comunicação (TIC), saúde ou serviços de engenharia, por exemplo.

Segundo a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a liquidação é o segundo estágio da despesa e é condição para efetivar o pagamento. Além do previsto na legislação pública federal, o recebimento de materiais no Exército é normatizado pelo Regulamento de Administração do Exército e pelas Normas Administrativas Relativas aos Suprimentos (NARSUP) 2012.

De acordo com o art. 71 da NARSUP, as OM que receberem material pelo processo de distribuição devem nomear uma *Comissão de Recebimento e Exame* para receber o material, imediatamente após a sua entrega, com a finalidade de verificar a quantidade e o aspecto geral do material recebido, devendo, posteriormente, confeccionar um *Termo de Recebimento e Exame de Material* (TREM), observado o modelo específico, confrontando o previsto com o que efetivamente foi recebido, qualidade do material, se a quantidade recebida corresponde à quantidade adquirida, especificações técnicas, entre outros aspectos.

Segundo o Regulamento de Administração do Exército, o material entregue nas OM é conferido e recebido pelo encarregado do setor de material, quando mais simples, ou por uma comissão, quando o valor e complexidade exigem maior atenção, podendo ser auxiliados por um especialista naquele tipo de material.

Além do encarregado do setor de material, aprovisionador e chefes de depósitos, outros atores relevantes são o fiscal de contrato e o fiscal administrativo, que supervisionam todos esses militares que recebem e conferem materiais e serviços, e acionam os responsáveis por falhas e não conformidades com os empenhos e contratos.

A fiscalização de contratos é uma atividade de controle e inspeção sistemática do objeto contratado pela administração. Envolve, portanto, a necessidade de gestão de riscos atinentes ao recebimento do que está sendo contratado. Uma eficiente atuação do fiscal de contrato poderá maximizar resultados na prestação de serviços, garantindo qualidade, cumprimento de prazos e especificações previstas em edital.

Recaem grandes responsabilidades sobre os militares designados como almoxarifes, aprovisionadores e fiscais de contrato (e seus auxiliares). Em muitos casos, porém, praças do quadro especial (QE) ou temporários, com preparo ou capacitação deficientes, representam elevado grau de risco no recebimento de materiais ou conferência de serviços. Não é, porém, por falta de

profissionalismo, esmero ou comprometimento. Muitas vezes, praças e até mesmo oficiais do quadro auxiliar não possuem formação escolar suficiente para essa tarefa. Em outros casos, é necessário conhecimento técnico específico ou um entendimento mais avançado sobre direitos e deveres ou, até mesmo, uma cultura holística e capacidade de negociação.

Benefícios da implantação da política de gestão de riscos nas UG

Como é possível observar, os benefícios da implantação da *política de gestão de riscos pelas unidades gestoras* vão muito além do cumprimento de uma determinação do escalão superior ou legislação federal, ou seja, implica possibilidade de trazer resultados concretos para a gestão orçamentária e patrimonial, preservação da imagem e da opinião pública favorável em relação a *accountability* dos OD das UG do EB.

Muitas UG desperdiçam tempo e crédito fazendo pregões que não atendem às necessidades reais e efetivas em detrimento dos objetivos que elas mesmas colocaram em seu plano de gestão. Esse desgaste em trabalho e pessoal poderia ser evitado se, antes mesmo de iniciar o processo licitatório, uma equipe de gestão de riscos revisasse a parte requisitória, outra o edital, outra que verificasse se as empresas que participam do certame, principalmente as vencedoras, teriam reais condições técnicas de entregar o objeto a elas adjudicado. Ainda nesse contexto, muitos empenhos que passam em *restos a pagar* de um exercício (ano) para o outro podem não ter sido enviados ao fornecedor ou, se enviados, não foram confirmados os recebimentos. Assim, no ano subsequente, não será possível cancelar e utilizar o crédito em outros produtos ou em fornecedores diferentes e, caso a *ata do pregão* daquele empenho já tenha vencido, o fornecedor nem mesmo poderá ser responsabilizado por não entregar o material. Consequentemente, a UG perderá a oportunidade de utilizar um crédito que poderia lhe ser útil.

São sérios os riscos em que as UG incorrem quando contratam uma empresa para realização de serviços de manutenção de instalações e não incluem no contrato cláusulas de segurança do trabalho, prazos para execução do serviço, multas e outras exigências

que confeririam segurança necessária para um militar atuar proativamente como fiscal de contrato. Quantos serviços poderiam ser executados em melhores condições, utilizando materiais de qualidade e preços justos?

Imprescindível ressaltar também a importância do controle patrimonial pelo Sistema de Controle Físico (SISCOFIS) e pela conferência de estoques físicos nos depósitos. A gestão de riscos possibilitará aos fiscais administrativos confiar no sistema para fornecer informações oportunas e verídicas ao agente diretor e aos comandos superiores.

A implantação efetiva da gestão de riscos assegura maior confiabilidade para o OD de que a gestão orçamentária e patrimonial de sua UG adota a metodologia para acompanhar – antes, durante e após – todos os estágios da despesa, e que o controle interno se realiza de forma efetiva, conferindo e validando a documentação que dá suporte aos atos e fatos da gestão da UG.

Conclusão

Os recentes casos de danos ao erário, fraudes em licitações, além da criação de uma legislação cada vez mais objetiva para responsabilização daqueles que deixam de agir em prol da efetividade do gasto público, despertaram nos gestores do EB a necessidade de implementar medidas de governança e controle interno por intermédio da ferramenta *gestão de risco*.

A gestão de riscos, quando corretamente estruturada e aplicada de forma sistemática e oportuna, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado de recursos e contribui para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumenta a eficiência e a eficácia na geração, proteção e entrega de valor público na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outros atores envolvidos.

Uma gestão de riscos eficaz aprimora o fluxo de informações para o direcionamento estratégico e tomadas de decisão sob responsabilidade da governança, contribui para otimização do desempenho e alcance dos objetivos direcionados para políticas e serviços públicos e, consequentemente, para o aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (BRASIL, 2014).

O EB busca continuamente cumprir suas metas, programas e projetos, a despeito das restrições orçamentárias e carência em pessoal. Nesse contexto, as UG recebem créditos no limite mínimo de suas necessidades, exigindo eficiência nos processos e efetividade no atendimento de seus objetivos. A carência em pessoal e meios nas UG para cumprir as missões operacionais, concomitantemente com as atividades administrativas, tem sido a norma, não a exceção. Acreditando, porém, na importância da filosofia de gestão de riscos, mesmo que exija dos agentes considerável trabalho para implementar essa metodologia, os benefícios futuros contribuirão para uma boa gestão, imagem e reputação dos entes envolvidos na administração.

Os ordenadores de despesas das unidades gestoras estão sujeitos à fiscalização e à imputação de responsabilidades por não atendimento das normas vigentes ou por falta de controle interno eficiente e proativo, que garanta uma gestão de dinheiro público com correção e probidade. Na administração pública, alguns profissionais evitam gastar recursos financeiros por receio de implicações futuras. O Exército é uma instituição que convive com riscos permanentemente, portanto o militar não pode esquivar-se das dificuldades e obstáculos com que a gestão gerencial se depara. Seus quadros devem observar as normas administrativas com responsabilidade, probidade e eficácia, buscando o máximo de eficiência na gestão de recursos públicos.

As ferramentas de gestão de riscos podem proporcionar vários benefícios para as UG, na medida em que detalham atribuições e responsabilidades de cada agente da administração, otimizam o controle interno existente e sinalizam para a necessidade de aperfeiçoamentos. Enfim, cabe aos gestores fazer uso dessas práticas de forma eficaz e oportuna para atingir as metas e objetivos estabelecidos.

O agente da administração deve ter em mente que atividades de preparo e emprego poderão não ocorrer em razão da falta de materiais ou de serviço mal executado ou inacabado. As consequências nefastas geradas por um processo licitatório fraudulento, mal conduzido ou aquisições incompatíveis com a boa gestão de recursos públicos sinalizam ausência de gestão de riscos e controles internos, podendo arrolar os envolvidos em processos e implicar sérios prejuízos às unidades gestoras e, até mesmo, à imagem da Força Terrestre. 

Referências

ALVES, Gustavo de Freitas. Benefícios da Gestão de Riscos no Setor Público, 2017, disponível em <<https://computerworld.com.br/2017/07/20/beneficios-da-gestao-de-riscos-no-setor-publico/>> Acesso em: 3 jun 2019.

APOSTILA DE GESTÃO DE RISCOS do Centro de Controle Interno do Exército, Brasília, DF, 3ª versão 2018.

GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO. Controle estratégico para um processo decisório eficiente Marta Dulcélia Gurgel Ávila, disponível em <<https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/gestaoderiscosnosetorpublico-unifor.pdf>> Acesso em: 3 jun 2019.

Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 001, de 10 de maio de 2016, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CGU/MP) – Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Norma ABNT NBR ISO 31000:2009. Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes.

Norma ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos – Diretrizes.

Norma ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012. Gestão de riscos – Técnicas para o Processo de Avaliação de Riscos.

Norma ABNT NBR ISO/TR 31004:2015. Gestão de Riscos – Guia para Implementação da ABNT NBR ISO 31000.

PORTARIA Nº 004, do Comandante do Exército, de 3 de janeiro de 2019, 2ª edição, 2018.

PORTARIA Nº 222-EME, DE 5 DE JUNHO DE 2017. Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição, 2017.

PORTARIA Nº 225-EME, de 26 de julho de 2019. Aprova a Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-02.010), 1ª edição, 2019.

PORTARIA Nº 292, de 2 de outubro de 2019. Aprova o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, 2019.

REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO (RAE). EXÉRCITO, Brasília, 1990.

REGULAMENTO INTERNO E DOS SERVIÇOS GERAIS (RISG). EXÉRCITO, Brasília, 2003.

Notas

- ¹ Obrigação legal que os agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos possuem de assumir responsabilidades por suas decisões e de prestarem contas de sua atuação, avocando integralmente para si a consequência de seus atos e omissões.
- ² A Organização Internacional de Entidades Superiores de Fiscalização (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) é o órgão internacional que realiza estudos e elabora normas e diretrizes relacionadas ao exercício da fiscalização no setor público, possibilitando a troca de informações entre os 192 países-membros (Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS), com o objetivo de: (a) melhorar o nível de conhecimento dentro de cada país e (b) promover uma boa gestão financeira e responsabilidade para os respectivos governos. Na 17ª reunião do Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizada no ano de 2001, em Seul, concluiu-se como indispensável a necessidade de atualização das diretrizes de 1992, sendo estabelecido que as EFS deveriam considerar o trabalho do Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*) em suas atividades de fiscalização e controle interno.