



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**GESTÃO DE RISCOS EM CONTRATOS
ADMINISTRATIVOSUM CASE DE IMPACTO NO
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

RODRIGO TAVARES DE SOUZA BARRETO

GT 20 - GOVERNANÇA, RISCOS E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RELATO TÉCNICO

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

GESTÃO DE RISCOS EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM CASE DE IMPACTO NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Resumo: Este relato técnico descreve um caso de inexecução contratual pela ausência de identificação, avaliação e tratamento de risco com impacto direto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, com o objetivo de evidenciar a importância de um gerenciamento de riscos adequado aplicado à gestão dos contratos administrativos. Orienta-se a partir do modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - GIRC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Economia), que define as responsabilidades das diversas unidades que integram as três linhas de defesa da agência pública. O entendimento exarado pela consultoria jurídica do órgão assessorado no caso concreto perfaz um risco de inexecução contratual e contencioso judicial que poderia ter sido gerenciado na primeira linha de defesa. Este argumento indica as recomendações para definição de políticas de Gestão de Riscos nas organizações públicas como forma de maximizar o alcance aos objetivos institucionais.

Palavras-chave: Governança. Gestão de Riscos. Contratos Administrativos. Equilíbrio econômico-financeiro.

INTRODUÇÃO

As boas práticas articuladas de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) contribuem para gerar valor sustentável às agências públicas ao orientar as decisões, ações e controles para o alcance dos resultados, alinhando os objetivos com o propósito organizacional e aprimorando a qualidade do processo decisório ao incorporar os riscos inerentes (OCEG, 2015; BARRETO, VIEIRA, 2019).

Nesta tríade, a gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio do qual as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos. Constitui-se em uma ferramenta que contribui para melhorar o desempenho institucional por meio da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto dos riscos, conferindo razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais (TCU, 2018a, 2018b; BARRETO, VIEIRA, 2019).

No Brasil, o gerenciamento de riscos no âmbito da gestão dos contratos administrativos foi trazido ao plexo legal das contratações públicas com o advento da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, editada pela então Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MPDG), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Vejamos:

Seção III

Do Gerenciamento de Riscos

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art.19.

O gerenciamento de riscos aplicado à gestão dos contratos administrativos federais orienta-se a partir do modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - GIRC do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017) e é um exemplo de como as boas práticas de gestão de riscos estão sendo implementadas nas agências públicas brasileiras.

O modelo GIRC define claramente as responsabilidades das diversas unidades que integram as três linhas de defesa da agência pública. De acordo com esse modelo, a primeira linha de defesa é a execução, onde ocorre a gestão do risco por meio das atividades cotidianas dos gestores de identificar, avaliar, gerir e comunicar os riscos. Nesse nível ocorre a implementação de políticas e procedimentos internos que oferecem garantia razoável de que as atividades estão de acordo com as metas e os objetivos. A segunda linha de defesa é a supervisão e/ou monitoramento e a terceira é a avaliação (MPDG, 2017).

Isto posto, passa-se ao relato detalhado seguido de análise técnico-jurídica de experiência de impacto em um contexto de gestão contratual em autarquia federal, a fim de que se evidencie na prática as consequências e os prejuízos ao alcance dos objetivos institucionais diante da ausência de um gerenciamento de riscos adequado. Ao final, orientações práticas para casos similares serão pontuadas.

1. RELATÓRIO E ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

O presente caso trata-se de processo administrativo encaminhado à consultoria jurídica de autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e Cultura - MEC com a solicitação de análise jurídica sobre a possibilidade de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro a contrato administrativo recém-firmado em função da incidência de adicional de periculosidade sobre o posto de Eletricista, não incluído originalmente no orçamento estimado e, por conseguinte, na proposta declarada vencedora do certame licitatório.

Segundo o Estatuto da Licitações, por equilíbrio econômico-financeiro entende-se a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento (BRASIL, 1993). De acordo com a contratada, a majoração dos encargos do empregado poucos meses após o início da execução do contrato devido à inclusão do percentual de 30% (trinta por cento) a título de adicional de periculosidade ocasionou uma redução considerável em sua margem de lucratividade, tornando o preço ajustado inexequível.

Inicialmente, cumpre destacar o disposto no artigo 65, II, "d", da Lei nº 8.666/1993, dispositivo aduzido pela contratada para fundamentar seu pedido:

Art. 65. Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II – por acordo entre as partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Infere-se que um dos requisitos essenciais para que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é a imprevisibilidade dos fatos que acarretaram o desequilíbrio contratual ou, na hipótese de previsibilidade de sua ocorrência, provoquem consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado.

Na pesquisa de preços, a Administração solicitou, à época, orçamentos a empresas do ramo através de planilhas de custos para o posto de eletricista incluindo o presumido adicional de periculosidade para o posto. Aliás, verifica-se em todas as propostas de preço apresentadas pelas empresas consultadas a presença do adicional de periculosidade como item componente dos encargos a serem suportados pela empresa a ser futuramente contratada.

Constata-se, ainda, que o adicional de periculosidade configura parcela expressiva de 30% na composição remuneratória, e a supressão dessa parcela acarretou diminuição significativa do valor da proposta apresentada, fato que pode ter sido determinante para que a requerente tenha sido declarada vencedora.

Destaque-se, por oportuno, entendimento da lavra do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 2546/2015-TCU-Plenário-Rel. Min. André de Carvalho: A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada.

Acórdão 1.811/2014 – Plenário - Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

Da Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPDG, cumpre colacionar o seguinte dispositivo:

Art. 63. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Desta forma, considerando que o referido adicional deveria estar incluído na composição de custo da proposta da empresa vencedora por força da Portaria MTE nº 1.078/2014 – que aprova a Norma Regulamentadora de atividades e operações perigosas com energia elétrica - ratificada pela Convenção Coletiva de Trabalho vigente à época, não haveria, a princípio, que se proceder ao reequilíbrio contratual em favor da

contratada, porquanto não se trata de situação superveniente imprevista, vez que havia previsão normativa no momento da formulação da proposta.

Em outros termos, caberia à contratada arcar com o ônus decorrente do seu equívoco no dimensionamento da sua proposta, caracterizado pela ausência da inclusão do valor referente ao adicional de periculosidade. Este foi, no caso concreto, o entendimento exarado pela consultoria jurídica do órgão assessorado, que opinou pela não aprovação do aditivo proposto.

Em contrapartida, impende sublinhar o direito de recebimento de adicional de periculosidade pelos empregados que trabalham em sistema elétrico de potência em condições de risco, ainda que em unidade consumidora de energia elétrica, por força de Orientação Jurisprudencial nº 324/TST-SDI-I, *verbis*:

Orientação Jurisprudencial 324/TST-SDI-I - 09/12/2003 - Periculosidade. Adicional. Energia elétrica. Sistema elétrico de potência. [Decreto 93.412/1986, art. 2º](#), § 1º. [CLT, art. 193](#).

É assegurado o adicional de periculosidade apenas aos empregados que trabalham em sistema elétrico de potência em condições de risco, ou que o façam com equipamentos e instalações elétricas similares, que ofereçam risco equivalente, ainda que em unidade consumidora de energia elétrica.

Importa observar, outrossim, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica no sentido de que o pagamento de adicionais depende de perícia técnica atualizada que avaliará as condições do local de trabalho. Vejamos:

Em caso de alteração da organização do trabalho e dos riscos inerentes às atividades, nova avaliação deve ser realizada, para a caracterização da insalubridade e periculosidade, que deverá ser efetivada por meio de avaliação ambiental do local de trabalho, com emissão do respectivo laudo. (Acórdão 5014/2010-2a Câmara. Rel. Min. José Jorge)

Na concessão dos adicionais de insalubridade ou periculosidade, entre outros requisitos, deve ser verificada a atualização dos laudos periciais e a confirmação da insalubridade, periculosidade ou penosidade dos locais de trabalho. (Acórdão 5351/2009-2a Câmara. Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Somente devem ser pagos adicionais de periculosidade e insalubridade com laudo de avaliação de riscos e caracterização dos locais do trabalho atualizado. (Acórdão 302/2009-1a Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer)

A concessão de adicionais de periculosidade e de insalubridade somente pode ser efetuada quando observada a existência de laudos técnicos atualizados. (Acórdão 691/2013-2a Câmara. Rel. Min. Ana Arraes)

É de se destacar que a caracterização da periculosidade, na forma do art. 195 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), depende de que esta perícia seja realizada por médico ou engenheiro do trabalho registrado no Ministério do Trabalho (hoje Ministério da Economia):

Art. 195 - A caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho.

Isto em vista, admite-se que a mera constatação formal do acréscimo não preenche os requisitos necessários ao pagamento do adicional referido, dependendo este de laudo técnico pericial para se tornar exigível, o que poderia afastar a tese de que caberia à licitante suportar o ônus decorrente do seu eventual erro.

Corroborando com este entendimento a posição da área técnica em Despacho presente nos autos, senão vejamos:

“o momento do lançamento do edital do Pregão XX-XXXX, itens 3.6 e 10.1.5 do Termo de Referência, fica vinculada a Convenção coletiva XXXXXXXX/2020, que é relativa à contratação dos postos de trabalho objeto do certame, a qual tem prevista a possibilidade de adicional de periculosidade ou insalubridade, contudo esse acréscimo, seria aplicado após respectivo laudo, que comprovasse as condições perigosas ou insalubre de trabalho do referido posto licitado (no caso periculosidade do posto de eletricitista), conforme segue:

(...)

Portanto, não houve inicialmente preenchimento de planilha de custo por parte da contratada, os custos relativos ao adicional de periculosidade, pois estes seriam verificados mediante respectivos laudos, que após emitidos por profissional competente, ensejariam aos pagamentos dos respectivos adicionais. Embora o posto de eletricitista já se presume configurar o respectivo adicional, por cautela, o laudo seria documento ratificador, que também cumpre o requisito da convenção coletiva vigente da categoria.” (sic) (identificadores suprimidos).

Diante do imbróglia posto reconhece-se, por um lado, a quebra da previsibilidade contratual diante da solicitação de majoração em 30% (trinta por cento) do valor

consignado em proposta recém-contratada, admitindo-se a pertinência da tese da consultoria que implica à contratada o suporte ao ônus.

Por outro lado, considerando a decisão anunciada pela área técnica de não consignação do acréscimo no orçamento estimado por conta da ausência de laudo ratificador da periculosidade à época - com amparo na legislação e jurisprudência -, além da necessidade de manutenção da exequibilidade contratual em atendimento a uma demanda institucional, justifica-se eventual concessão do aditivo solicitado.

O que se tem, ao final, é a configuração de um risco de inexecução contratual materializado que, como todo e qualquer obstáculo ao alcance dos objetivos institucionais, poderia ter sido identificado e tratado com maior destreza desde o momento estratégico preliminar de endereçamento da demanda. Este é o argumento que fundamentará as recomendações a seguir.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este relato contribui para justificar a importância de uma política institucional de gerenciamento de riscos aplicado à gestão dos contratos administrativos, permitindo identificar na prática alguns dos danos organizacionais decorrentes da sua não implementação.

A consolidação do modelo de três linhas de defesa é relevante porque comunica claramente os papéis e as responsabilidades na estruturação da governança da agência pública. As responsabilidades devem ser claramente definidas para que cada unidade compreenda os limites de suas responsabilidades e como seus cargos se encaixam na estrutura geral de gestão de riscos (IIA, 2013).

Na primeira linha de defesa, os gestores do nível operacional têm a propriedade dos riscos e a responsabilidade primária pela identificação e pelo gerenciamento dos riscos em suas respectivas áreas, conduzindo procedimentos de riscos e controles diariamente e mantendo controles internos eficazes sobre as operações (COSO, 2007, CGU, 2018).

Orientando-se a partir do modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão – GIRC do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG, 2017), que define as responsabilidades das diversas unidades que integram as três linhas de defesa da agência pública, admite-se que o risco de inexecução

contratual aqui descrito poderia ter sido objeto de tratamento e mitigação ainda na fase de planejamento estratégico da demanda, momento em que se definem as ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos indesejáveis ou de contingência para o caso de os riscos se concretizarem (CGU, 2018).

O desfecho contencioso da matéria no caso concreto com seus inerentes custos de transação e o prejuízo à demanda institucional pela inexecutabilidade contratual são iminentes, mas poderiam ter sido evitados caso houvesse gerenciamento do risco em momentos executivos distintos – o que envolve evitar, reduzir (mitigar), transferir (compartilhar) ou aceitar (tolerar) o risco -, desde a decisão deliberada de não previsão do adicional de periculosidade ainda nas fases internas do certame, corroborada pela atuação da consultoria jurídica que deixa de apontar a omissão no orçamento estimado quando da aprovação do instrumento convocatório, até a homologação da proposta considerada vencedora na fase de seleção do fornecedor (MPDG, 2017; CGU, 2018; BARRETO, VIEIRA, 2019).

É nesse contexto que a Instrução Normativa nº 05/2017 editada pela então Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sugere a identificação, a avaliação e o tratamento dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação pública (MPDG 2017; TCU, 2018).

A gestão de riscos consiste em relevante inovação a ser consolidada pelas agências públicas. Souza e Santos (2019) e Miranda (2020) apontam que a organização deve dispor de Políticas de Gestão de Riscos definidas em nível estratégico, comunicadas e postas em prática, de maneira que o risco seja considerado na definição da estratégia, dos objetivos e dos planos em todos os níveis críticos da entidade e gerenciado nas suas operações, funções e atividades. No Brasil, a gestão de riscos está só começando, e os seus reflexos no aprimoramento da governança e na melhoria do desempenho institucional podem se traduzir em maior geração de valor público.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR ISO 31000. **Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BARRETO, R. T. de S.; VIEIRA, J. B. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SECRETARIA DE GESTÃO, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/d01-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783#wrapper>. Acesso em: 22 maio 2021.

CALLAHAN, C.; SOILEAU, J. *Does Enterprise Risk Management Enhance Operating Performance?* **Advances in Accounting**, v. 37, p. 122-139, 2017.

COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. **Sumário executivo e estrutura**. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Metodologia de gestão de riscos**. Brasília: CGU, 2018.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS (IIA). **Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**. São Paulo: IIA, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução normativa conjunta MP/CGU no 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília: DOU, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão**. Brasília: MPDG, 2017.

_____. **Portaria no 426, de 30 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: MPDG, 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Portaria do Ministério De Estado do Trabalho e Emprego - MTE Nº 1.078 de 16 de junho de 2014**. Aprova o Anexo 4 - Atividades e operações perigosas com energia elétrica - da Norma Regulamentadora n.º 16 - Atividades e operações perigosas. Brasília: MTE, 2014.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP (OCEG). **GRC capability model – version 3.0 (Red Book)**. Scottsdale: OCEG, 2015.

SOUZA, K. R. D.; SANTOS, F. B. **Como combater o desperdício no setor público - Gestão de Riscos na prática**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU, 2018a.

_____. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018b.