

## Briefing: Gestão de Riscos e Proteção Jurídica na Lei 14.133/2021

Este documento sintetiza as diretrizes, conceitos e ferramentas essenciais sobre gestão de riscos e proteção jurídica para agentes públicos no contexto das contratações regidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

### Sumário Executivo

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) elevou a gestão de riscos e a governança ao status de obrigações expressas da alta administração. O foco transita de uma cultura punitiva para uma abordagem preventiva, baseada na segregação de funções, na gestão por competências e no uso de instrumentos técnicos como o Mapa de Riscos e a Matriz de Alocação de Riscos. A responsabilidade dos agentes públicos agora é mitigada pelo conceito de "erro grosseiro" e pela possibilidade de defesa jurídica institucional quando os atos seguem pareceres técnicos. O objetivo central é assegurar a proposta mais vantajosa e a integridade do processo, minimizando as oportunidades de erros e fraudes.

### 1. Gestão de Riscos: Fundamentos e Governança

A gestão de riscos não é mais uma prática facultativa ou apenas recomendada pelos órgãos de controle (como o TCU), mas um imperativo legal.

#### Objetivos Macroeconômicos (Art. 11)

A gestão de riscos visa garantir que os objetivos centrais do processo licitatório sejam atingidos:

- Seleção da proposta mais vantajosa.
- Tratamento isonômico e justa competição.
- Evitar sobrepreço ou preços inexequíveis.
- Incentivo à inovação e desenvolvimento nacional sustentável.

#### Responsabilidade da Alta Administração

Cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade:

- Implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos.
- Avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios.
- Promover a governança das contratações para alcançar resultados eficazes.
- **Nota:** Se a estrutura mínima não for fornecida, a responsabilidade por falhas pode ser atribuída à alta administração por omissão, e não necessariamente ao colaborador operacional.

#### Etapas do Processo de Gestão de Riscos

1. **Identificação:** Descrever o risco, fontes, causas e consequências.
2. **Análise:** Calcular a severidade com base na probabilidade e no impacto.
3. **Avaliação:** Comparar o risco com critérios de aceitabilidade.
4. **Tratamento:** Decidir por mitigar, eliminar, transferir ou aceitar o risco.
5. **Reporte:** Informar as instâncias competentes para tomada de decisão.

## 2. Gestão por Competências e Segregação de Funções

O capital humano é identificado como o principal mecanismo de mitigação de riscos em licitações.

Gestão por Competências (Art. 7º)

Envolve a alocação estratégica de agentes públicos baseada em perfis técnicos e psicológicos.

- **Requisitos:** Preferencialmente servidores efetivos; atribuições relacionadas à área; qualificação atestada e ausência de conflito de interesses (parentesco com licitantes habituais).
- **Capacitação Contínua:** Recomenda-se atualização a cada 6 meses, dado que o hiato superior a um ano gera defasagem técnica crítica.
- **Ferramentas:** Matriz de competências, trilhas de aprendizagem (ENAP, escolas de governo) e certificações profissionais.

Princípio da Segregação de Funções

Visa impedir que um único agente concentre todas as fases do processo (planejamento, edital e julgamento).

- **Objetivo:** Reduzir erros por meio do controle cruzado e evitar a ocultação de fraudes.
- **Realidade Municipal:** Embora difícil em prefeituras e câmaras menores por falta de pessoal, é uma exigência que deve ser justificada e planejada para o futuro (concursos públicos).

## 3. Mapa de Riscos vs. Matriz de Alocação de Riscos

Existe uma distinção técnica crucial entre esses dois instrumentos, frequentemente confundidos na prática. | Instrumento | Finalidade | Obrigatoriedade || ----- | ----- | ----- || **Mapa de Riscos** | Documento da fase de planejamento que identifica riscos ao sucesso da licitação e à execução contratual (ex: baixa procura de licitantes). | Obrigatório para todas as licitações (fase preparatória). || **Matriz de Riscos** | Cláusula contratual que define a responsabilidade financeira por eventos futuros e incertos (ex: chuvas, variação cambial). | Obrigatória em obras/serviços de "grande vulto" ou regimes de contratação integrada/semi-integrada. |

Exemplo Prático de Matriz de Riscos (Obra de Engenharia)

- **Contratante (Administração):** Assume riscos de desapropriação ou atrasos em licenças ambientais.
- **Contratado (Empresa):** Assume riscos de erros de projeto executivo ou variações de preços de insumos comuns.
- **Compartilhado (50/50):** Atrasos por chuvas extraordinárias ou indisponibilidade de recursos financeiros.

## 4. Equilíbrio Econômico-Financeiro

Ferramentas destinadas a garantir que o contrato permaneça viável, minimizando o risco de abandono por parte do contratado.

1. **Reajuste (Sentido Estrito):** Aplicação de índice de preços previsto no edital (IPCA, IGPM). Marco inicial: data do orçamento estimado. Deve ser aplicado mesmo que a vigência seja inferior a um ano, se o prazo superar 12 meses do orçamento. Pode ser feito por simples apostila (apostilamento).
2. **Repactuação:** Específica para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Baseia-se na variação de custos reais (CCT - Convenção Coletiva de Trabalho). Depende de solicitação e comprovação do fornecedor.
3. **Revisão (Reequilíbrio):** Aplicável a qualquer momento para eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis (ex: guerras, pandemia). Requer prova cabal de onerosidade excessiva e extraordinária.

## 5. Fiscalização e Apoio Técnico

A execução contratual é o momento de maior exposição aos riscos.

- **O Fiscal do Contrato:** Atua na linha de frente (fiscalização técnica e administrativa). Deve registrar ocorrências e notificar faltas.
- **Apoio de Terceiros:** A NLLC permite contratar empresas para auxiliar o fiscal em objetos complexos.
- **Papel do Jurídico e Controle Interno:** Devem atuar sob demanda para dirimir dúvidas e subsidiar o fiscal, especialmente em processos de sanção e rescisão.

## 6. Responsabilização e Proteção Jurídica

A legislação busca reduzir o "Direito Administrativo do Medo" para evitar a inércia dos gestores.

### Dolo e Erro Grosseiro

O agente só será responsabilizado civil, administrativa ou penalmente se agir com:

- **Dolo:** Intenção deliberada de causar dano ou fraude.
- **Erro Grosseiro:** Falha evidente, inescusável e com elevado grau de negligência (culpa grave).

### Defesa Jurídica Institucional (Art. 10)

Uma inovação significativa da Lei 14.133/2021:

- Agentes que praticarem atos seguindo orientações de **parecer jurídico** têm direito à defesa pela advocacia pública do órgão em esferas judiciais ou de controle.
- A defesa é facultativa ao agente, mas obrigatória à advocacia pública caso os requisitos (estricta observância ao parecer) sejam cumpridos.

### Decisões de Isenção (TCU)

O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que membros da comissão de licitação não respondem por erros de planejamento (como sobrepreço no orçamento estimado) se não participaram da fase de elaboração desses documentos, reforçando a importância da segregação de funções.