

DECRETO Nº 37.574 DE 15 DE MARÇO DE 2024

Regulamenta as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações públicas, bem como a alocação de riscos contratuais, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional.

O PREFEITO DO RECIFE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 54 da Lei Orgânica do Município do Recife e tendo em vista o disposto no inciso XXVII do art. 6º, art. 22, inciso IX do art. 92, art. 103, inciso IV do art. 133 e no § 1º do art. 169 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

D E C R E T A:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto regulamenta as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo a serem observadas nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional, bem como aspectos da alocação de riscos contratuais.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - contratações públicas: compreende os processos de licitação, inexigibilidade, dispensa, adesão a atas de registro de preços, bem como a execução dos respectivos contratos;

II - risco: evento futuro e incerto que tem a capacidade de impedir ou retardar o alcance dos objetivos das contratações públicas;

III - gerenciamento de riscos: procedimento para identificar, avaliar, administrar e controlar eventos que podem impactar os objetivos das contratações públicas;

IV - mapa de riscos: documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação pública e de sua boa execução, propondo controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência;

V - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

VI - apetite a risco: refere-se ao nível de risco que o órgão ou entidade contratante está disposto a aceitar, considerando sua capacidade para atingir seus objetivos.

Art. 3º As contratações públicas têm por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos de contratação pública, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 4º O Gerenciamento de Riscos tem por principal objetivo avaliar as incertezas e prover opções de resposta que representem as melhores decisões relacionadas com a excelência das licitações e das execuções contratuais e será realizado em todas as etapas do processo de contratação.

Parágrafo único. O gerenciamento dos riscos de que trata o caput tem por objetivos específicos:

I - aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos estratégicos e operacionais pretendidos por intermédio da execução contratual;

II - fomentar uma gestão proativa de todas as etapas do processo de contratação;

III - atentar para a necessidade de se identificarem e tratarem todos os riscos que possam comprometer a qualidade dos processos de contratação;

IV - facilitar a identificação de oportunidades e ameaças que possam comprometer as licitações e a execução dos contratos;

V - prezar pela conformidade legal e normativa dos processos de contratação;

VI - aprimorar os mecanismos de controle da contratação pública;

VII - estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e para o planejamento das contratações;

VIII - alocar e utilizar eficazmente os recursos para o tratamento de riscos a que estão sujeitas as licitações e as execuções contratuais;

IX - aumentar a capacidade de planejamento eficaz e eficiente das contratações por intermédio do controle dos níveis de risco.

Art. 5º O nível de detalhamento e de aprofundamento do gerenciamento dos riscos será proporcional à complexidade, à relevância e ao valor do objeto da contratação.

CAPÍTULO II

DAS ETAPAS DO GERENCIAMENTO DOS RISCOS

Art. 6º Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deverá ser iniciado o processo de gerenciamento de riscos da contratação, observando as seguintes etapas:

- I - estabelecimento do contexto;
- II - identificação de riscos;
- III - análise de riscos;
- IV - avaliação de riscos;
- V - tratamento de riscos; e
- VI - monitoramento.

Art. 7º O estabelecimento do contexto deve compreender a definição dos objetivos específicos da contratação e a ponderação dos fatores internos e externos que possam influenciar o atingimento desses objetivos.

Art. 8º A identificação de riscos deve compreender o levantamento dos eventos que possam vir a impactar o alcance dos objetivos da contratação, bem como a identificação das causas e consequências de cada evento, considerando-se o contexto estabelecido conforme art. 7º deste Decreto.

Parágrafo único. As contratações públicas podem estar sujeitas aos seguintes eventos de risco, dentre outros:

- I - identificação incorreta, imprecisa ou insuficiente da necessidade pública a ser atendida com a contratação;
- II - descrição incorreta, imprecisa ou insuficiente do objeto da contratação; III - erros na elaboração do orçamento estimativo;
- IV - definição incorreta ou inadequada dos requisitos de habilitação técnica ou de habilitação econômicofinanceira;
- V - estabelecimento de condições de participação que restrinjam de modo injustificado o universo de potenciais licitantes;
- VI - decisões ou escolhas sem a devida e suficiente motivação;
- VII - definição incorreta, imprecisa ou insuficiente dos encargos contratuais;

VIII - defeitos no controle da execução contratual ou no recebimento definitivo do objeto.

Art. 9º A etapa de análise de riscos deve compreender a mensuração do nível de cada risco através do produto das escalas de probabilidade e impacto.

§ 1º Os riscos serão analisados de acordo com a seguinte escala de probabilidade:

I - raro (peso 1): acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência;

II - pouco provável (peso 2): o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo;

III - provável (peso 3): repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte;

IV - muito provável (peso 4): repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte;

V - praticamente certo (peso 5): ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo/resultado.

§ 2º Os riscos serão analisados de acordo com a seguinte escala de impacto:

I - muito baixo (peso 1): compromete minimamente o atingimento do objetivo e, para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado;

II - baixo (peso 2): compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado;

III - médio (peso 3): compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado, porém recuperável;

IV - alto (peso 4): compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado, sendo difícil sua reversão;

V - muito alto (peso 5): compromete totalmente o atingimento do objetivo/resultado, sem possibilidade de recuperação.

§ 3º Para fins de calcular o nível do risco, deve-se multiplicar o peso da probabilidade pelo peso do impacto, estando o resultado compreendido numa escala de 1 (um) a 25 (vinte e cinco).

Art. 10 A etapa de avaliação de riscos deve contemplar as seguintes providências:

I - priorizar os riscos de acordo com o nível analisado;

II - definir o apetite a riscos, conforme estabelecido no inciso VI do art. 2º deste Decreto; e

III - definir a estratégia de tratamento de cada risco: aceitar, mitigar, transferir ou evitar.

Art. 11 Após a avaliação, o tratamento dos riscos deve contemplar as seguintes providências:

I - registrar as possíveis medidas de resposta aos riscos;

II - avaliar a viabilidade da implantação dessas medidas, considerando o custo-benefício, a viabilidade técnica, a tempestividade, os efeitos colaterais do tratamento, etc.;

III - decidir quais medidas de resposta ao risco serão implementadas;

IV - elaborar plano de tratamento dos riscos, contemplando os responsáveis pela implementação das medidas preventivas e de contingência eleitas para resposta aos eventos identificados e avaliados;

V - executar o plano de tratamento dos riscos.

Art 12. O monitoramento deve compreender o acompanhamento da execução do plano de tratamento, bem como a verificação da necessidade de atualização do Mapa de Riscos.

CAPÍTULO III

DO MAPA DE RISCOS

Art. 13 O gerenciamento de riscos se materializa no documento denominado Mapa de Riscos, que será elaborado por evento significativo, e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - Objeto da contratação;

II - O contexto considerado, conforme art. 7º deste Decreto;

III - etapa do processo de contratação pública;

IV - eventos de riscos com suas causas e consequências;

V - nível de risco, bem como apetite a riscos estabelecido;

VI - medidas de resposta propostas;

VII - responsáveis pela implementação das medidas de resposta.

Parágrafo único. Estarão disponíveis no Portal de Compras da Prefeitura do Recife documento contendo lista exemplificativa dos principais riscos e respectivas medidas de resposta a serem adotadas nas contratações públicas, bem como o modelo de Mapa de Riscos.

Art. 14 O Mapa de Riscos deve ser juntado aos autos do processo após o Estudo Técnico Preliminar e antes do Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º A responsabilidade pela elaboração do Mapa de Riscos compete aos servidores da área técnica demandante e/ou aos responsáveis pelo planejamento das contratações no âmbito do órgão ou entidade.

§ 2º O Mapa de Riscos pode ser atualizado nas seguintes etapas, além de outras, sempre que for identificado novo evento de risco ou controle considerado relevante.

I - ao final da elaboração do projeto executivo;

II - após a fase de seleção do fornecedor;

III - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato.

§ 3º A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos será:

I - na fase preparatória da contratação, dos servidores mencionados no § 1º deste artigo;

II - na fase do procedimento licitatório, do agente de contratação ou presidente de comissão de licitação; e

III - na fase de execução contratual, do gestor do contrato.

§ 4º Nos casos de contratação direta previstos no art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, os responsáveis pelo gerenciamento de riscos durante a fase prevista no inciso II do §3º do caput, serão os servidores mencionados no § 1º deste artigo.

§ 5º O responsável pelo gerenciamento de riscos é também responsável por manter o Mapa de Riscos atualizado.

Art. 15 Poderá ser elaborado mapa de riscos comuns para objetos de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

Art. 16 O gerenciamento dos riscos é dispensável nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII e § 7º do art. 75, bem como na hipótese do § 2º, do art. 95 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 17 As informações geradas e tratadas no Mapa de Riscos poderão ser utilizadas como insumos para a construção da Matriz de Riscos, prevista na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

CAPÍTULO IV

DA MATRIZ DE RISCOS

Art. 18 Após elaboração do Mapa de Riscos, os órgãos e entidades deverão elaborar Matriz de Riscos para os eventos que possam vir a afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos seguintes casos:

I – obras e serviços de grande vulto, cujo valor estimado supere o limite disposto no inciso XXII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

II - regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Parágrafo único. Além dos casos previstos no caput, poderá ser elaborada a Matriz de Riscos quando a natureza do processo envolver riscos relevantes capazes de provocar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 19 A Matriz de Riscos tem por objetivo identificar os riscos contratuais presumíveis e alocá-los entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

Art. 20 A Matriz de Riscos deve ser anexada ao Termo de Referência ou Projeto Básico, durante a fase preparatória da contratação, tornando-se cláusula da minuta contratual contida no edital.

Art. 21 A Matriz de Riscos deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - lista de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro;

II - nível de risco;

III - medidas de resposta propostas;

IV - alocação dos riscos identificados (Setor Público, Setor Privado ou Compartilhado);

V - previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo;

VI - no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

VII - no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

Parágrafo único. Estará disponível no Portal de Compras da Prefeitura do Recife modelo de Matriz de Riscos.

Art. 22 A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 1º O cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado;

§ 2º A alocação de riscos considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 3º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

Art. 23 A matriz de riscos deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes relativos ao equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

CAPÍTULO V

DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE

Art. 24 As contratações públicas sujeitam-se às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de controle interno, quando houver, e de assessoramento jurídico do próprio órgão ou entidade, bem como pelos responsáveis pela supervisão dos processos de contratação;

III - terceira linha de defesa, integrada pela Controladoria-Geral do Município e pelo Tribunal de Contas de Pernambuco.

Art. 25 Compete aos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa:

I - o estabelecimento de contexto, a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento e o monitoramento dos riscos a que estão sujeitos os processos de contratação, de acordo com o apetite a risco definido;

II - a adoção de medidas de saneamento de irregularidades meramente formais aferidas no processo da contratação pública;

III - a adoção de medidas preventivas destinadas a evitar a repetição de irregularidades identificadas no processo da contratação pública;

IV - a adoção, no âmbito de sua competência, de todas as condutas necessárias à obtenção de eficácia, eficiência e economicidade quando das contratações públicas, de modo a garantir o cumprimento dos objetivos previstos no art. 3º deste Decreto.

§ 1º Compete especificamente aos agentes de contratação e às autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, no âmbito de suas competências:

I - aperfeiçoar os sistemas de controle interno;

II - realizar o planejamento das contratações de modo a prevenir o risco à integridade e diminuir a incerteza no que tange aos resultados pretendidos;

III - assegurar a formação e a capacitação dos agentes públicos envolvidos no processo da contratação pública.

Art. 26 Compete aos agentes públicos integrantes da segunda linha de defesa:

I - monitorar as atividades realizadas pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

II - propor melhorias nos processos de gestão de riscos e de controle interno realizados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

III - prestar o assessoramento jurídico necessário à implementação das ações de competência dos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

IV - avaliar a conformidade das condutas e procedimentos adotados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa de acordo com as leis, regulamentos e comportamento ético aceitável, o controle interno, a segurança da informação e a tecnologia, dentro dos parâmetros da sustentabilidade e da avaliação de qualidade.

Parágrafo único. Às unidades de assessoramento jurídico compete o previsto nos incisos III e IV, observados os limites de suas atribuições funcionais.

Art. 27 Compete ao órgão central de controle interno da Administração, integrante da terceira linha de defesa, avaliar as atividades da primeira e segunda linhas de defesa, observados os limites de suas atribuições funcionais.

Art. 28 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Recife, 15 de março 2024.

JOÃO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS

Prefeito do Recife

PEDRO JOSÉ DE ALBUQUERQUE PONTES

Procurador-Geral do Município

ALDEMAR SILVA DOS SANTOS

Secretário de Governo e Participação Social

FELIPE MARTINS MATOS

Secretário de Planejamento, Gestão e Transformação Digital

JOSÉ RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA