



INVENTÁRIO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Controladoria-Geral
do Município



INTRODUÇÃO

A Nova Legislação de Licitações e Contratos (nº 14.133/2021) tem sido reconhecida como um marco significativo e avanço nas contratações públicas. Isso se deve a incorporação de vários normativos, precedentes judiciais e boas práticas aprimorando a governança pública nas compras públicas.

Entre os componentes previstos na referida lei, merece destaque a gestão de riscos, uma ferramenta essencial para alcançar os objetivos e também para desenvolver mecanismos de controles internos.

Pensando nisso, elaborou-se este inventário de riscos a fim de auxiliar gestores, fiscais de contrato e demais agentes que operam em licitações e contratos a se anteciparem aos riscos e gerenciarem as contratações do órgão/entidade de forma a buscar a melhoria contínua da gestão dos recursos públicos.

LEGISLAÇÃO

Foi considerando a relevância da governança que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) introduziu uma variedade de mecanismos que tratam da gestão de riscos nas contratações.

Neste sentido, o município do Recife editou o **Decreto nº 37.574, de 15 de março de 2024**, com a finalidade de regulamentar 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, em consonância com a Lei 14.133/2021.

A referida lei abarcou preceitos correlatos ao tema Gestão de Riscos de forma expressa, dentre os quais merecem destaque a transcrição dos seguintes trechos:

LEGISLAÇÃO

- 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 licitatórios e os respectivos contratos (Art. 11);
- As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa (Art. 169);
- Na fase preparatória das contratações, deverá ser considerada a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (Art.18, X);
- O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, sendo definidas as responsabilidades relacionadas a eventos supervenientes à assinatura do contrato, cuja concretização influencia no seu equilíbrio econômico-financeiro (Art. 22).

OBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO

O artigo 11 da Lei de Licitações e Contratos definiu os objetivos do processo licitatório, sendo eles:



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;

Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;



Evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.



CONCEITOS DO DECRETO MUNICIPAL Nº 37.574/2024



Contratação Pública:

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



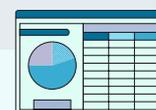
Risco:

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



Gerenciamento de Riscos:

procedimento para identificar, avaliar, administrar e controlar eventos que podem impactar os objetivos das contratações públicas;



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;



Matriz de Riscos:

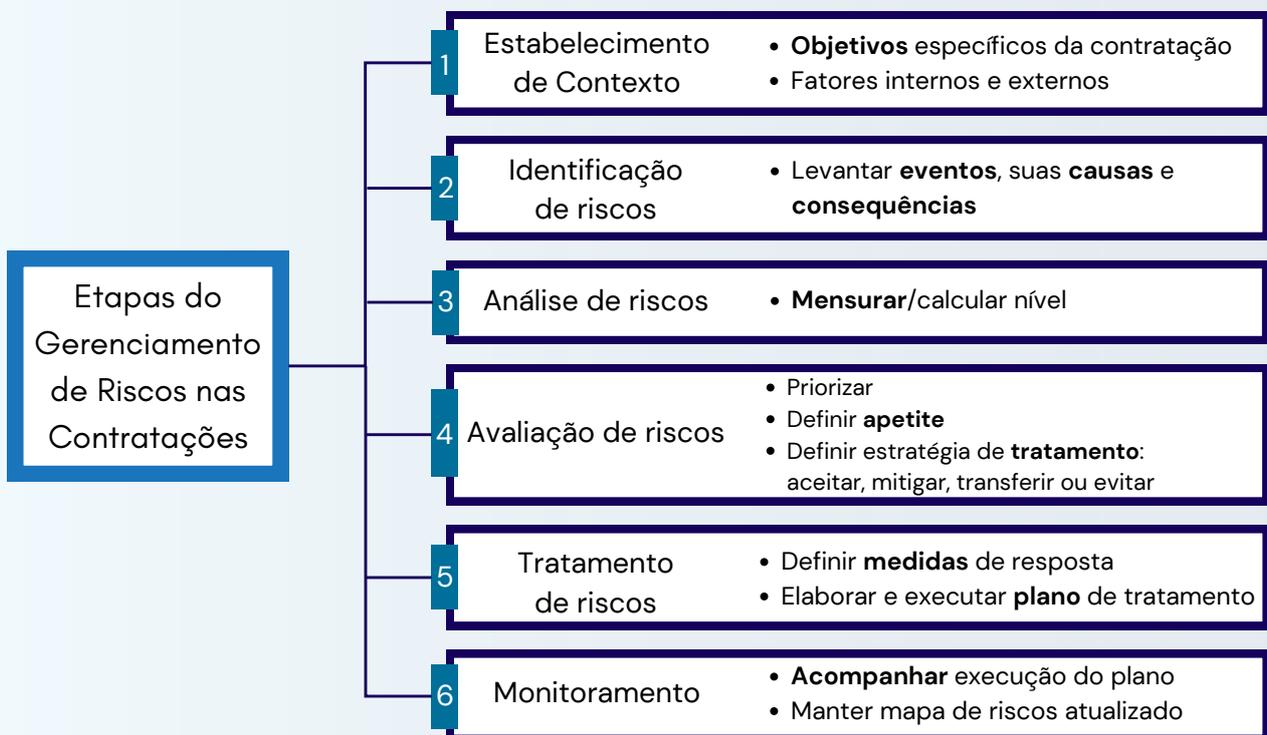
cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.



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.

FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO



FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO



INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Ausência de pesquisa de mercado;
- Utilização de fontes desatualizadas para estimativas de preço;
- Capacitação técnica insuficiente da equipe;
- Pressa para iniciar a contratação.

CONSEQUÊNCIAS:

- Prejuízo ao erário;
- Contratação com preços acima ou muito abaixo do praticado no mercado (sobrepço ou preços inexecutáveis);
- Licitação Deserta/Fracassada
- Pedidos de esclarecimento e impugnação do edital; dificuldades para justificar os preços estabelecidos.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Capacitar equipes técnicas;
- Realizar pesquisas de mercado;
- Comparar valores para contratações semelhantes;
- Planejar um prazo razoável para execução da fase preparatória.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Republicação dos atos;
- Devolução dos autos para que a área de planejamento promova as adequações necessárias no ETP, estipulando prazos;
- Apuração de responsabilidade em caso de indício de má-fé ou negligência.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Falta de participação da área demandante no processo de contratação;
- Ausência de diagnóstico/estudo prévio;
- Confusão entre demanda real e demanda percebida;
- Planejamento feito com base em suposições ou pressões externas.

CONSEQUÊNCIAS:

- Contratação de objeto inútil, inadequado;
- Contratação em excesso ou escassez, não suprindo a demanda real do órgão/entidade;
- Desperdício de recursos públicos;
- Aditivos ou alterações frequentes no contrato.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Realização de Estudo Técnico Preliminar com base em dados reais;
- Consulta à área usuária.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Revisão do planejamento da contratação;
- Interrupção ou redirecionamento do processo.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Cópia de termos de referência de outras contratações (utilização inadequada de modelos de outros órgãos/entidades);
- Falta de consulta a normas técnicas e regulatórias;
- Capacitação técnica insuficiente da equipe;
- Pressa para iniciar a contratação.

CONSEQUÊNCIAS:

- Contratação do objeto inadequado;
- Custo de Retrabalho ;
- Atrasos na contratação;
- Judicialização ou litígios administrativos;
- Reclamações dos usuários finais pela baixa efetividade do material/serviço entregue.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Validação dos documentos pelo setor jurídico;
- Revisão prévia por equipe técnica independente (especialistas da área);
- Utilizar modelos de termos de referência de outros órgão e entidade como comparativo;
- Envolvimento da área técnica;
- Capacitação contínua da equipe técnica;
- Descrever um escopo claro e detalhado do objeto da contratação.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Devolução dos autos para que a área de planejamento promova as adequações necessárias no ETP, estipulando prazos;
- Revisão conjunta de alinhamento com área demandante e setores especializados.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Falta de conhecimento da equipe responsável pela área de compras e contratações acerca do ETP;
- ETP precário ou deficiente.

CONSEQUÊNCIAS:

- Multiplicidade de esforços para realização do planejamento de licitações de objetos correlatos;
- Desperdício de Recursos Públicos;
- Retrabalho e desperdício de tempo para a correção e adequação de instrumentos (ETP e TR).



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Padronização dos documentos utilizados nas contratações públicas, mediante aprovação de modelos de Termos de Referência (TR) e de Projeto Básico (PB), com elementos mínimos necessários para um adequado planejamento das contratações;
- Capacitação dos agentes públicos envolvidos na fase de planejamento (confeção de ETP e TR).

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Devolução dos autos à área de planejamento para correção das falhas identificadas e alinhamento entre os instrumentos de planejamento.

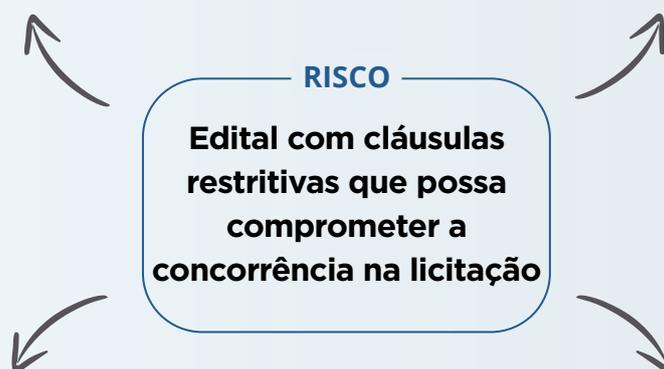
INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Exigência desproporcional de qualificação técnica ou econômica sem levar em consideração a realidade do mercado;
- Desconhecimento do mercado fornecedor;
- Falta de análise jurídica prévia;
- Influência indevida de interessados.

CONSEQUÊNCIAS:

- Baixa participação de licitantes;
- Impugnações ao edital e recursos administrativos;
- Contratação mais onerosa por falta de competitividade;
- Prejuízo ao interesse público;
- Não aprovação do instrumento por órgãos de controle;
- Atraso na contratação e no atendimento da necessidade pública.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Definir critérios de habilitação com base em estudos técnicos e realidade do mercado;
- Consulta prévia ao mercado (quando possível e permitido), como forma de medir barreiras de entrada;
- Adoção de checklist de conformidade normativa do edital;
- Revisão obrigatória do edital pela equipe técnica responsável e assessoria jurídica;
- Capacitação contínua dos servidores que elaboram ou analisam editais.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Correção do edital antes da publicação;
- Retificação do edital com prorrogação dos prazos, se já publicado;
- Abertura de processo de apuração interna, se houver indício de má-fé ou negligência.

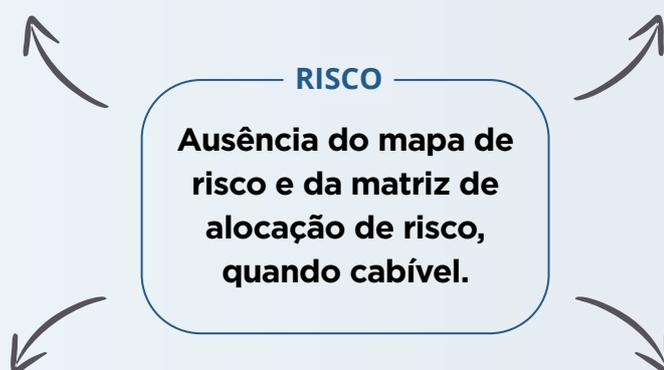
INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Desconhecimento dos normativos vigentes pelos agentes públicos;
- Falta de integração entre a área de planejamento e o setor responsável pela licitação;
- Não observância dos critérios legais que exigem a Matriz (ex.: contratações de grande vulto, contratação integrada ou semi-integrada);
- Falta de modelo ou ferramenta para construção do Mapa e da Matriz;
- Rotatividade de servidores ou ausência de capacitação específica.

CONSEQUÊNCIAS:

- Descumprimento dos Normativo (Decreto nº 37.574/2024 e da Lei nº 14.133/2021);
- Comprometimento da avaliação dos riscos na contratação;
- Insegurança jurídica sobre responsabilidades em caso de falhas na execução.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Realização de checklist de documentos para instrução da fase de seleção;
- Realização de treinamento dos agentes públicos sobre a obrigatoriedade e aplicação desses instrumentos;
- Utilização dos modelos institucionais de Mapa de Riscos e Matriz de Alocação disponível no portal de compras;
- Validação prévia da documentação pela unidade de planejamento.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA

- Suspensão do processo de seleção até a inclusão dos documentos faltantes;
- Devolução dos autos à fase preparatória com justificativa formal e registro da não conformidade;
- Apuração de responsabilidade civil, administrativa e/ou posterior encaminhamento do processo na esfera criminal, caso haja indícios de ilícitos penais.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Edital com cláusulas restritivas à competitividade;
- Capacitação técnica insuficiente da equipe;
- Influência indevida de fornecedores.

CONSEQUÊNCIAS:

- Contratação com sobrepreço;
- Impugnações e recursos;
- Anulação do certame;
- Atraso na contratação;
- Prejuízo ao erário;
- Dano à imagem institucional.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Revisão jurídica obrigatória do edital;
- Capacitação da equipe de elaboração;
- Consulta ao mercado, quando cabível.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Retificação do edital com reabertura de prazo;
- Revogação e republicação do certame;
- Apuração de responsabilidade em caso de má-fé.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Formação de conluio entre fornecedores;
- Formação de conluio entre fornecedores e agentes públicos.

CONSEQUÊNCIAS:

- Questionamentos de órgãos de controle;
- Questionamentos judiciais;
- Anulação do contrato;
- Prejuízo ao erário.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Treinamentos específicos e outras medidas de promoção da integridade, junto aos agentes públicos e também junto aos potenciais fornecedores / sociedade civil;
- Desenho de controles, sobretudo por meio de ferramentas de Tecnologia da Informação, para avaliação de coincidências entre propostas e documentos de habilitação.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Apuração de responsabilidade civil, administrativa e/ou posterior encaminhamento do processo na esfera criminal, caso haja indícios de ilícitos penais;
- Aplicação de sanção aos licitantes que pratiquem infração administrativa e apuração de responsabilização civil e criminal.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Falhas na análise documental;
- Ausência de diligência;
- Falsificação de documentos;
- Pressa no julgamento.

CONSEQUÊNCIAS:

- Paralisação do processo;
- Inexecução contratual;
- Prejuízo ao erário;
- Atraso na contratação.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Capacitação da equipe;
- Verificação rigorosa da documentação, com o uso de bases de dados oficiais.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Inabilitação durante o processo;
- Anulação da fase;
- Apuração de responsabilidade civil, administrativa e/ou posterior encaminhamento do processo na esfera criminal, caso haja indícios de ilícitos penais.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Agente ou Comissão de Contratação sem conhecimento técnico do bem ou serviço a ser contratado;
- Erro dos agentes públicos responsáveis na análise das propostas e documentos apresentados pelos licitantes;
- Má-fé dos licitantes/contratados.

CONSEQUÊNCIAS:

- Necessidade de realização de nova licitação;
- Desperdício de recurso público;
- Dificuldade ou inviabilização da prestação do serviço relacionado à contratação;
- Entrega de bens que não atendem à necessidade pública.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Treinamento de servidores sobre o tema;
- Criação de checklist para facilitar a conferência;
- Envolvimento da área técnica na análise das propostas/amostra;
- Contratação de empresa para realização de testes laboratoriais, quando necessário.

MEDIDAS DE CONTINGÊNCIA

- Exigência de substituição dos produtos entregues em desconformidade;
- Aplicação de sanção às contratadas que não atendam aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Falta de fiscalização efetiva da execução;
- Equipe insuficiente ou sem capacitação para proceder a gestão contratual;
- Escolha de fornecedor sem capacidade técnica/financeira adequada para a execução contratual;
- Ambiguidades no termo de referência;
- Inexistência de cláusulas claras sobre responsabilidades e prazos.

CONSEQUÊNCIAS:

- Recebimento de produto/serviço fora do padrão contratado;
- Prejuízo financeiro ao erário;
- Necessidade de reaplicação ou cancelamento do objeto;
- Necessidade de nova licitação ou contratação emergencial;
- Paralisação de serviços ou obras públicas;
- Responsabilização do fiscal ou gestor do contrato.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Treinamento e capacitação dos gestores e fiscais de contrato;
- Adotar plano de fiscalização e acompanhamento do contrato;
- Implantação de sistema de acompanhamento para facilitar a gestão e fiscalização de contratos;
- Definição de indicadores de desempenho e cláusulas de qualidade no contrato;
- Adoção de matriz de riscos e cláusulas de alocação contratual de riscos.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Aplicação imediata de penalidades previstas no contrato (advertência, multa, suspensão, rescisão);
- Notificação formal do contratado e exigência de regularização;
- Execução das garantias contratuais (caução, seguro-garantia, etc.);
- Abertura de processo de responsabilização do fornecedor;
- Apuração de responsabilidade em caso de indício de má-fé ou negligência;
- Suspensão do processo de execução da despesa pública até a comprovação da entrega do produto ou serviço de acordo com as quantidades e qualidade contratadas.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Planejamento deficiente da contratação (cronograma irreal ou mal dimensionado);
- Falta de capacidade operacional do contratado;
- Ineficiência do contratado ou fatores externos (como chuvas);
- Paralisação por pendências técnicas, ambientais ou documentais;
- Falta de gestão ativa e comunicação entre contratante e contratado;
- Eventos extraordinários, imprevisíveis ou de força maior (como pandemias).

CONSEQUÊNCIAS:

- Gastos adicionais com aditivos, prorrogações ou fiscalizações prolongadas;
- Correções monetárias dos materiais/mão de obra durante o prolongamento do prazo, acarretando pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Realizar o cronograma da execução contratual o mais próximo da realidade;
- Comunicação frequente entre o contratado e o gestor e fiscal do contrato;
- Adoção de matriz de riscos e cláusulas de alocação contratual de riscos.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Aplicação de penalidades previstas no contrato (multa por atraso, advertência);
- Revisão do cronograma e celebração de termo aditivo com justificativa formal, quando cabível;
- Retenção de pagamentos;
- Suspensão do processo de execução da despesa pública até a comprovação da entrega do produto ou serviço de acordo com as quantidades e qualidade contratadas.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Planejamento orçamentário inadequado;
- Contingenciamento de recursos;
- Comunicação falha entre setor requisitante e orçamento;
- Mudanças na alocação de prioridades orçamentárias.

CONSEQUÊNCIAS:

- Suspensão ou paralisação do contrato em andamento;
- Dano à continuidade do serviço público;
- Apontamentos de órgãos de controle;
- Riscos jurídicos (ação judicial por parte do contratado).



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Assegurar que haja respaldo orçamentário para a contratação, evitando a paralisação do procedimento e impactos na prestação de serviços.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Reprogramação da execução contratual;
- Suspensão temporária da execução;
- Solicitação de crédito adicional.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Ausência de matriz de alocação de riscos no processo de contratação;
- Falta de conhecimento por parte dos agentes públicos;
- Má-fé das partes envolvidas.

CONSEQUÊNCIAS:

- Prejuízo ao erário;
- Favorecimento indevido à empresa contratada;
- Redução de interessados nas licitações futuras.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Elaboração de Matriz de Alocação de Riscos, quando couber;
- Solicitação de análise das áreas contábil/financeira e técnica;
- Orientação para que o processo administrativo seja acompanhado de justificativa do requerimento e da necessidade de reequilíbrio, contendo, no mínimo:
 - (a) planilha de custos apresentada pelo fornecedor justificando a variação dos preços;
 - (b) documentos que demonstrem a regularidade do fornecedor; e
 - (c) consulta realizada nos cadastros de empresas impedidas;
- Necessidade de parecer jurídico como exigência para a concessão de reequilíbrio;
- Realização de estudo técnico orçamentário considerando as expectativas de incremento de despesa.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Realização das ações necessárias para o adequado reequilíbrio contratual;
- Avaliação da possibilidade de redução do escopo, com vistas à viabilização do reequilíbrio contratual;
- Apuração de responsabilidade dos agentes públicos e/ou empresas que não tenham observado as normas legais;
- Anulação do reequilíbrio e determinação de devolução dos valores, caso concedido indevidamente.

INVENTÁRIO DE RISCOS

CAUSAS:

- Atraso nas etapas do processo de prorrogação;
- Capacitação técnica insuficiente da equipe;
- Má-fé das partes envolvidas.

CONSEQUÊNCIAS:

- Prejuízo ao erário;
- Descontinuidade do serviço;
- Necessidade de formalização de Termo de Ajuste de Contas - TAC;
- Necessidade de realização de dispensa emergencial.



MEDIDAS PREVENTIVAS:

- Definição sobre eventual nova contratação, caso a contratada não tenha interesse em manter o contrato;
- Criação e atualização de lista de verificação para realização dos atos preparatórios à prorrogação;
- Capacitação dos servidores quanto aos procedimentos necessários à prorrogação contratual.

MEDIDAS DE CONTIGÊNCIA:

- Realização de dispensa de licitação (para não interromper o serviço);
- Apuração de responsabilidade civil, administrativa e/ou posterior encaminhamento do processo na esfera criminal, caso haja indícios de ilícitos penais.

CONCLUSÃO

O gerenciamento de riscos, consolidado por meio do Mapa de Riscos da contratação, é um instrumento que apoia o gestor na tomada de decisão e fortalece a profissionalização e a fiscalização dos serviços contratados. Por isso, é fundamental a avaliação periódica do documento, pois a gestão é dinâmica.

Sua atualização, portanto, deve fazer parte das rotinas das equipes de gestão contratual, pois servirão como fonte orientadora das ações a serem adotadas tanto para os próprios gestores e fiscais de contrato, como às empresas contratadas e à unidade gestora superior quando da necessidade de avaliar e supervisionar a contratação.

Tal prática evidencia a maturidade sobre o tema nos órgãos/entidades públicas, mitigando ou evitando eventos potenciais que podem impactar na entrega dos resultados almejados nas contratações.