



INVENTÁRIO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

**Controladoria-Geral
do Município**



INVENTÁRIO DE RISCOS NA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Prefeitura da Cidade do Recife
Av. Cais do Apolo, 925, Bairro do Recife-PE
<http://www2.recife.pe.gov.br/>

João Henrique de Andrade Lima Campos
Prefeito da Cidade do Recife

Victor Marques Alves
Vice-Prefeito da Cidade do Recife

Severino José de Andrade Júnior
Controlador-Geral do Município

Lucas Carneiro Pessoa Canto
Secretário Executivo da Controladoria-Geral do Município

Nathalia Gomes Bezerra Cavalcanti Romeira
Gerente Geral de Governança e Orientação

Heloisa de Sousa Bezerra
Gerente de Governança, Orientação e Regularidade

Ana Paula Silva de Barros Souza
Gestora da Unidade de Governança

ELABORAÇÃO E REVISÃO

Ana Paula Silva de Barros Souza
Enock Flávio Cavalcanti Gonçalves Espíndola
Heloisa de Sousa Bezerra
Myrtis Renata da Silva
Nathalia Gomes Bezerra Cavalcanti Romeira
Rebeca Pessoa de Melo Lapenda

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 contratações.

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;



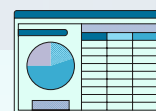
Risco:

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:

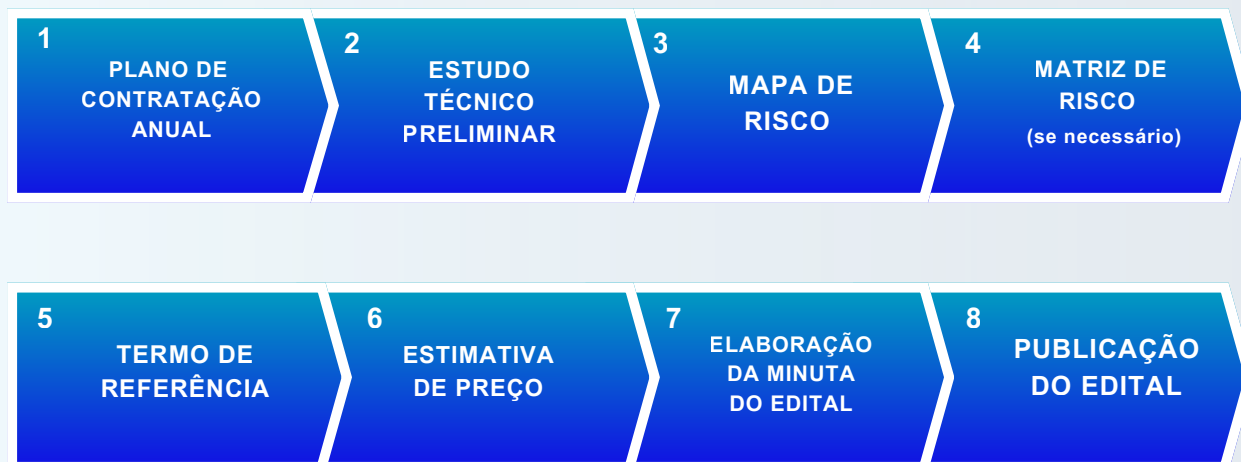
cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.



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



INVENTÁRIO DE RISCOS

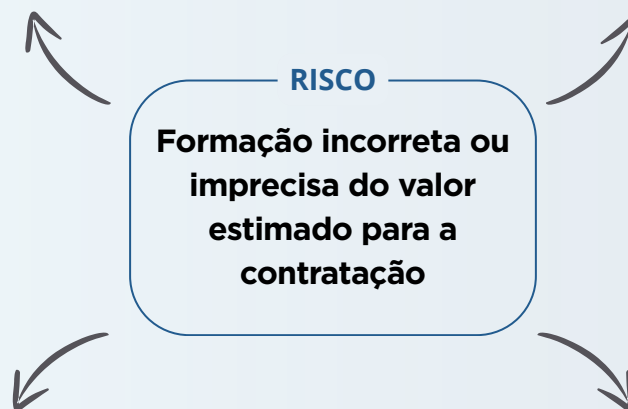
Fase Preparatória

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

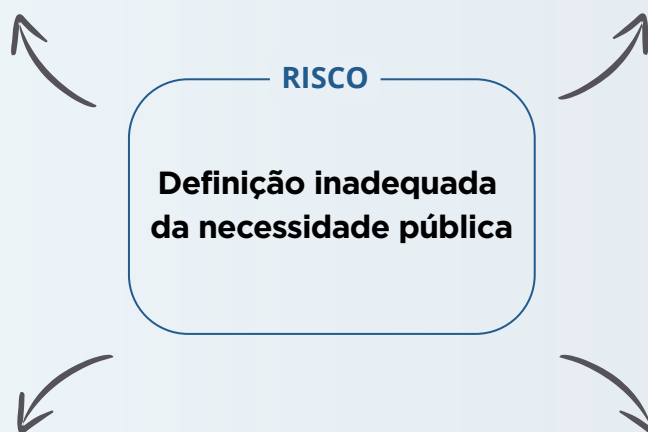
Fase Preparatória

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 suprimindo 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

Fase Preparatória

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

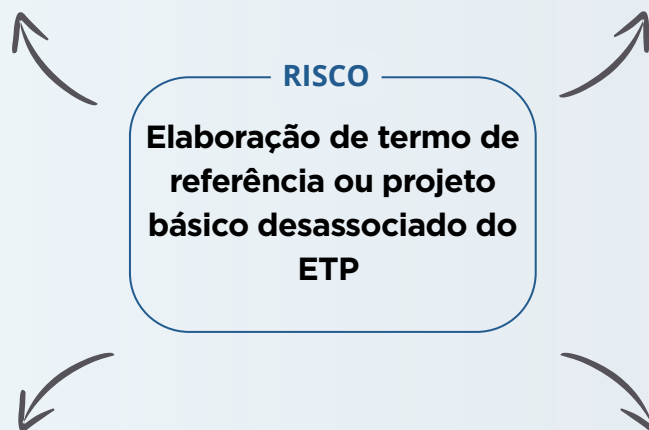
Fase Preparatória

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

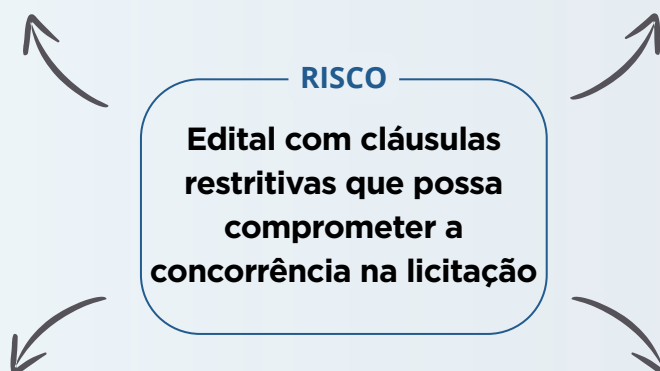
Fase Preparatória

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

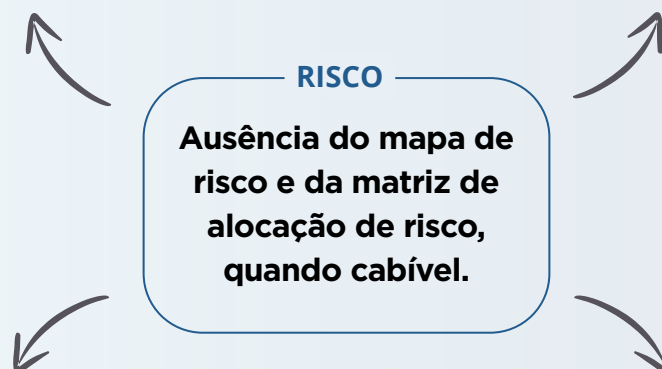
Fase Preparatória

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 CONTINGÊNCIA

- 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

Fase Seleção do Fornecedor

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

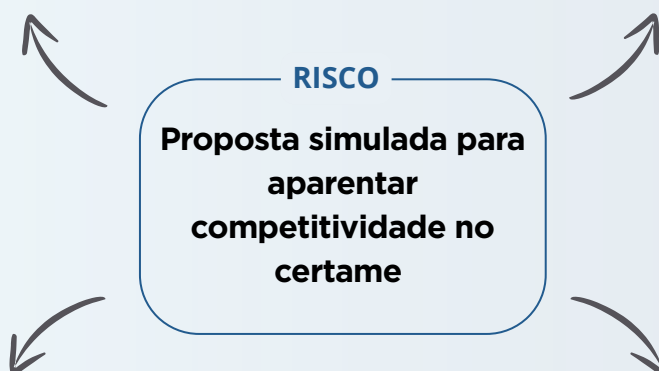
Fase Seleção do Fornecedor

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 CONTINGÊNCIA:

- 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

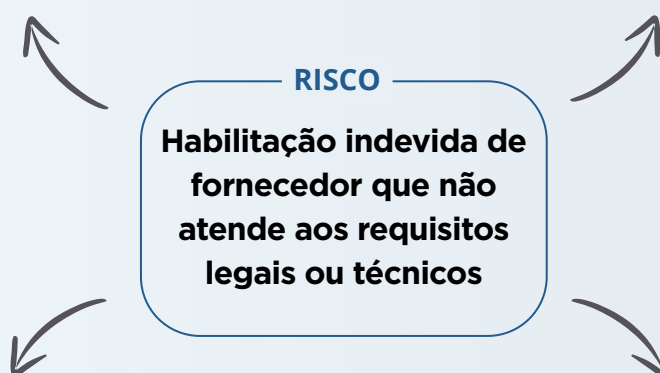
Fase Seleção do Fornecedor

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 CONTINGÊNCIA:

- 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

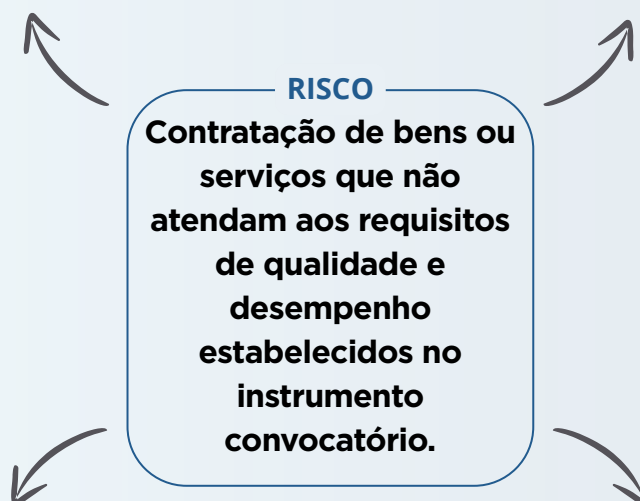
Fase Seleção do Fornecedor

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

Fase Execução Contratual

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 CONTINGÊNCIA:

- 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

Fase Execução Contratual

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

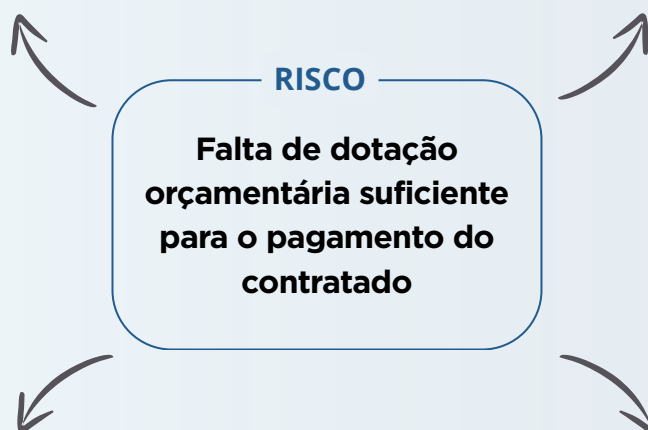
Fase Execução Contratual

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

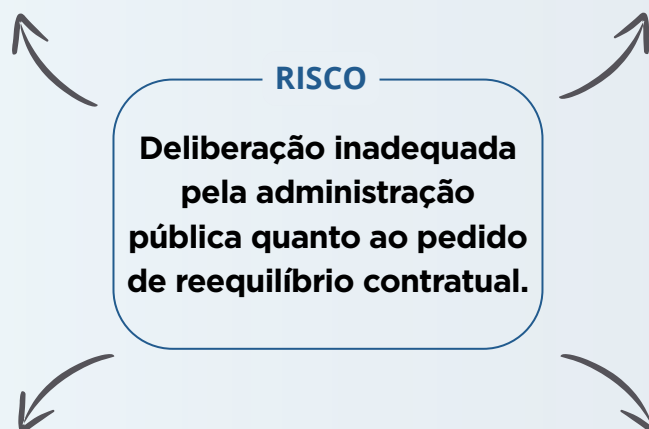
Fase Execução Contratual

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 CONTINGÊNCIA:

- 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

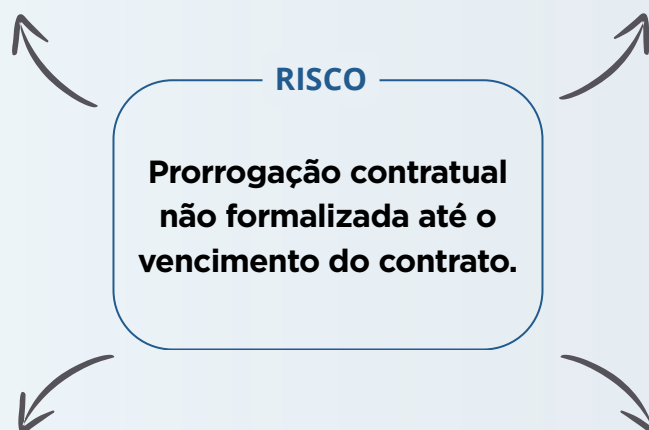
Fase Execução Contratual

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 bens e 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 sempre que identificado novo evento de risco ou controle considerado relevante.

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.



**Controladoria-Geral
do Município**

