Diálogo sobre Riscos nas Contratações Públicas

3ª edição - 2026

Secretaria da Controladoria Geral do Estado

GOVERNO DE PERNAMBUCO
ESTADO DE MUDANÇA

CARTILHA
CARTILHA
CARTILHA
CARTILHA

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
Rua Santo Elias, 535 - Espinheiro - Recife - PE - CEP.: 52020-095
Telefone: (081) 3183-0800

www.scge.pe.gov.br | www.transparencia.pe.gov.br
www.ouvidoria.pe.gov.br | www.lai.pe.gov.br
instagram: @scge_pe

Expediente

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA
Governadora do Estado

PRISCILA KRAUSE BRANCO
Vice-Governadora do Estado

RENATO BARBOSA CIRNE
Secretário da Controladoria-Geral do Estado Ouvidor-Geral do Estado

FILIPE CAMELO DE CASTRO
Secretário-Executivo de Auditoria e Governança

TIAGO BARBOSA DA FONSECA
Gerente-Geral de Governança e Riscos

Elaboração:

CRISTIANA BORGES DE B. E S. NOVELLINO
Coordenadora de Gestão de Riscos

FERNANDO AYRES CARNEIRO LEÃO
Gestor Governamental - Controle Interno

Sumário

1. Introdução 4

2. Por que implementar gestão de riscos nas contratações públicas? 5

3. Metodologia 7

4. Governança nas contratações públicas 10

4.1. Papel da Alta Administração 12

4.2. Papel dos demais envolvidos (modelo das três linhas do IIA) 13

4.2.1. Aspectos sobre a primeira linha 16

4.2.2. Aspectos sobre a segunda linha 19

4.2.3. Aspectos sobre a terceira linha 22

5. Análise de riscos de acordo com a nova lei de licitações 23

5.1. Gerenciamento de Riscos do Metaprocesso 24

5.2. Gerenciamento de Riscos da Contratação Pública Específica 29

5.2.1. Riscos que poderão afetar os objetivos da contratação 29

5.2.2. Riscos capazes de provocar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato 40

6. Relatório de Riscos do PCA 49

7. Monitoramento e Cultura de Riscos 58

8. Conclusão 61

Referências Bibliográficas 62

1. Introdução

A Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE) pretende com esta cartilha auxiliar os órgãos e entidades estaduais na implementação da Gestão de Riscos das contratações públicas, a partir da apresentação de conceitos, metodologias e modelos.

Vale ressaltar que as abordagens estabelecidas neste documento são orientativas, podendo sofrer ajustes ou adequações.

2. Por que implementar gestão de riscos nas contratações públicas?

Os órgãos/entidades do Governo do Estado de Pernambuco vem, de forma exitosa, implementando ferramentas para auxiliar na definição da missão, visão, valores e objetivos. Ressalta-se, porém, que existem fatores incertos que podem comprometer a realização dos objetivos traçados, sendo necessária a utilização de uma metodologia que permita, de forma estruturada, identificar, avaliar e priorizar riscos relevantes que possibilitem a adoção de controles para mitigar a probabilidade do risco se concretizar e, caso se concretizem, que reduzam o seu impacto.

A implementação e manutenção da gestão dos riscos possibilita para a organização a melhoria da sua governança, o aumento da probabilidade de atingir seus objetivos, a apresentação de informações confiáveis para a tomada de decisão, a melhoria dos controles e da aprendizagem organizacional, além de outros benefícios.

Foi com base na importância dessa área de conhecimento que a nova Lei de Licitações (NLL) trouxe diversos mecanismos que tratam sobre Riscos, tais como os citados abaixo:

1. 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 (Art. 11);

2. 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);

3. 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);

4. 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).

Sendo assim, considerando a obrigatoriedade da implementação da Gestão de Riscos prevista na NLL, determinando às organizações elencarem e tratarem riscos que possam comprometer os objetivos da contratação, elaborou-se essa Cartilha visando facilitar o entendimento da aplicação desta metodologia de acordo com os dispositivos da NLL e dos normativos estaduais publicados.

3. Metodologia

Este documento está pautado, sobremaneira, nos entendimentos acerca dos eixos essenciais para o desenvolvimento da temática, especialmente pelas seguintes referências: Nova Lei de Licitações e Contratos e regulamentações estaduais[1], ISO 31000 (2018); Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance, COSO (2017); e Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (2018).

Para melhor entendimento deste produto, faz-se necessário diferenciarmos os conceitos de gestão de riscos e gerenciamento de riscos.

A **Gestão de Riscos** corresponde ao conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos (ISO 31073:2022). Já o **gerenciamento** de riscos é o processo de identificação, avaliação e resposta aos riscos, compreendendo desde a etapa de definição de contexto e escopo até a elaboração do plano de tratamento.

Sendo assim, verifica-se que a **Gestão de Riscos** engloba, além do **Gerenciamento de Riscos**, aspectos como a governança, cultura, ferramentas de comunicação e de monitoramento e mecanismos de análise crítica e melhoria contínua, por exemplo.

Nesse contexto, no intuito de esclarecer de forma didática a metodologia de gerenciamento de riscos das contratações para os órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, foi desenvolvida esta cartilha, que é estruturada nos três eixos a seguir:

[1]Decreto Estadual nº 51.651/2021, Decreto Estadual nº 53.384/2022, Decreto Estadual nº 54.884/2023, Decreto Estadual nº 55.861/2023 e Portaria SCGE nº 70/2024

1. Governança: Nesse tópico será detalhada todas as previsões contidas na legislação no que tange à governança e riscos das contrações e sobre os agentes que participam desse processo.

2. Instrumentos de riscos: Corresponde aos instrumentos previstos na legislação resultantes do processo de gerenciamento de riscos e as regras para a sua elaboração. São eles: Mapa de Riscos e Matriz de Riscos.

3. Monitoramento e Cultura de Riscos: Discutiremos sobre a importância do monitoramento e sobre a necessidade das pessoas entenderem que de nada adianta conhecer toda a metodologia se as pessoas não internalizarem os benefícios da sua aplicação no seu dia a dia.

A abordagem utilizada nesta cartilha é informal, através de um diálogo entre a instrutora Maria e o aluno João, que reflete as maiores inquietações que surgiram ao longo dos estudos realizados pela equipe que elaborou o presente trabalho.

4. Governança nas contratações públicas

A publicação da **Nova Lei de Licitações** representou uma evolução no que tange às regras das contratações públicas. A Lei anterior (Lei 8.666/93) foi criada em um contexto de administração pública burocrática, tendo como o maior foco o combate à corrupção.

Já a nova lei, ao prever diversos mecanismos de melhoria da governança das contratações, busca consolidar uma visão de administração pública gerencial.

E o que vem a ser Governança nas Contratações Públicas?

Segue abaixo o conceito de governança nas contratações públicas previsto na Portaria SEGES/ME Nº 8.678/2021, que trata sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

> Conjunto de mecanismos de LIDERANÇA, ESTRATÉGIA E CONTROLE postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis. (PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021)

Através de um outro olhar, a governança nas contratações públicas pode ser vista como o modo em que uma entidade pública se estrutura visando garantir que as ações dos agentes públicos coincidam com os interesses da sociedade.

Então quais foram os instrumentos de governança criados pela nova lei?

Visando fortalecer os mecanismos de liderança, estratégia e controle, a Nova Lei de Licitações previu os seguintes instrumentos de governança:



Fonte: Elaboração Própria

E qual é o objetivo da aplicação de instrumentos de governança nas contratações públicas?

De forma simples e direta, a governança existe para auxiliar no atingimento dos objetivos das organizações. No caso das contratações, o parágrafo único do artigo 11 da Nova Lei de Licitações, com clareza, bem define os seus objetivos.

- 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;
- 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.

Sem dúvida, em se tratando de governança, a Nova Lei de Licitações deu um destaque especial para o tema riscos. Nesse sentido, é importante que destaquemos os papéis de alguns atores nas entidades públicas que lidam com riscos.

4.1 Papel da Alta Administração

Além de prever os objetivos das contratações, o parágrafo único do art. 11 prevê as seguintes responsabilidades para a alta gestão:

a) Responsável pela governança das contratações; e
b) Responsável por implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos.

Com base na leitura do parágrafo único acima, na mesma direção do entendimento da doutrina, constata-se que a gestão de riscos é um dos instrumentos de governança, fazendo parte desta.

Em complemento à Nova Lei de Licitações, o Decreto Estadual nº 51.651/2021, que dispõe sobre os "agentes públicos que desempenham funções essenciais nos procedimentos de contratações públicas", previu as responsabilidades da Alta Administração, conforme demonstrado na figura a seguir.



Fonte: Elaboração Própria

Com base na leitura das mencionadas legislações, é possível concluir o papel fundamental da Alta Administração no que se refere à viabilização de uma estruturação da gestão de riscos nos órgãos

4.2 Papel dos demais envolvidos (modelo das três linhas do IIA)

Além das previsões contidas na Nova Lei de Licitação sobre a Alta Administração, esta norma, em seu artigo 169, fez referência a um modelo de controle já consolidado internacionalmente, que é o Modelo das Três Linhas do Institute of Internal Auditors (IIA)[2], conforme abaixo.

[2] O Institute of Internal Auditors (IIA), instituto criado em 1941 nos Estados Unidos com o intuito de promover a capacitação de profissionais na auditoria interna e que conta com mais de 185.000 associados em 160 países, adotou e desenvolveu este importante modelo de organização dos recursos de gerenciamento de riscos e governança dentro de instituições.

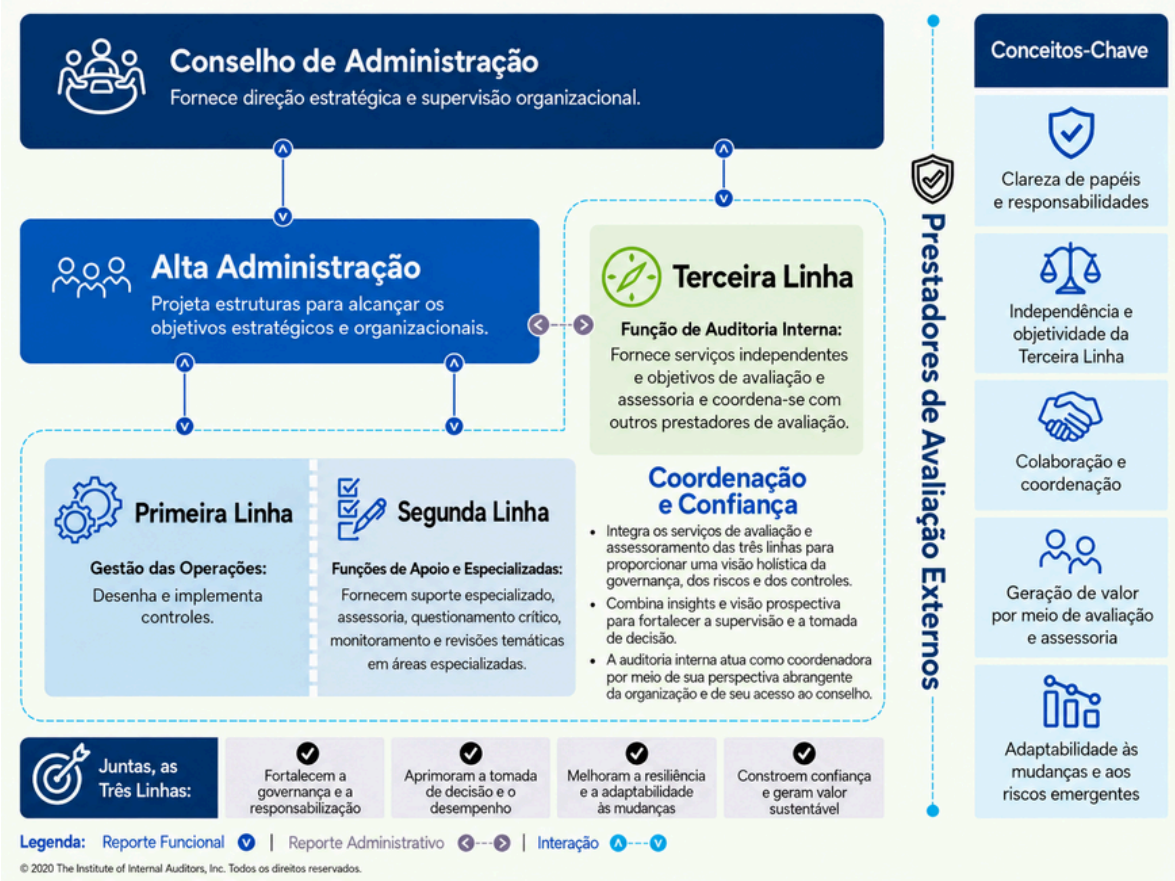
Art. 169 As contratações públicas deverão submeter-se a:

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: [...]

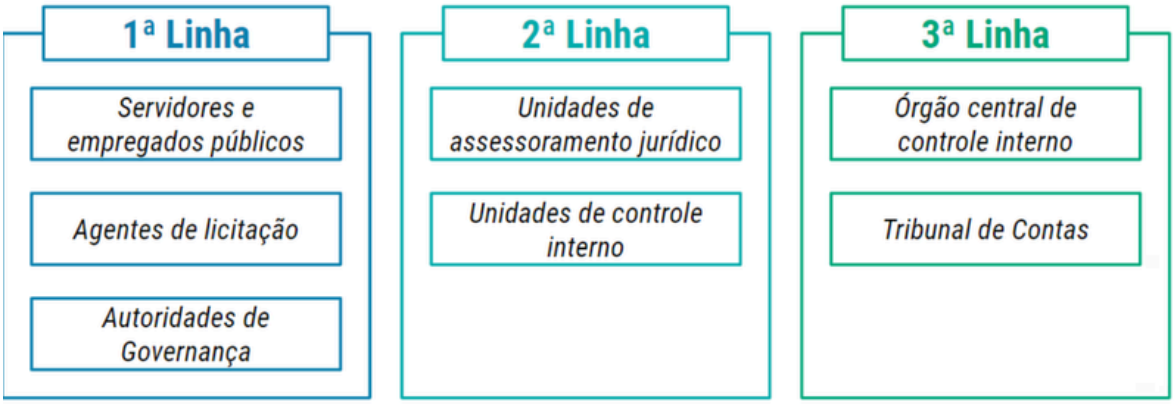
E o que vem a ser esse modelo?

Segundo o IIA, o Modelo das Três Linhas é “uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais”. Por meio do modelo, conseguimos entender melhor os papéis de alguns atores importantes dos órgãos, no que se refere a riscos e controle, que são organizados através da ideia de linha, conforme imagem a seguir:



Fonte: Modelo das III Linhas do Institute of Internal Auditors (IIA), atualizado em 2026. Tradução não oficial, gerada por IA.

A Nova Lei de Licitações especificou quais seriam os agentes que atuam em cada linha, conforme diagrama abaixo:



Fonte: Elaboração Própria

Com base no modelo acima, conclui-se que a identificação e avaliação de riscos e posterior proposição de controle cabe aos gestores que atuam **diretamente no processo de contratação (primeira linha).**

Os atores que dão suporte à primeira linha (orientando e disponibilizando modelos e informações) são enquadrados na **segunda linha**. A lei fez questão de classificar nesta linha as Unidades de Assessoramento Jurídico e as Unidades de Controle Interno.

Quanto à **terceira linha**, cabe a esta o papel de avaliação e consultoria. Destaca-se que a Doutrina não visualiza os Tribunais de Contas como órgãos de terceira linha. Destaca-se também que, apesar da NLL trazer a palavra "defesa", o modelo atual do IIA não traz mais esse termo.

As atribuições e responsabilidades dos agentes que compõem as Três Linhas estão previstas em Pernambuco nos seguintes normativos:

- Decreto Estadual nº 51.652/21 - Planejamento das Contratações;
- Decreto Estadual nº 51.651/21 - Agentes de Contratação;
- Decreto Estadual nº 53.384/22 - Fase Preparatória das Licitações;
- Decreto Estadual nº 54.884/2023 - Fase Preparatória Obras e Serviços de engenharia;
- Decreto Estadual nº 55.861/23 - Planejamento das Contratações; e
- Portaria SCGE nº 70/2024 - Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas.

4.2.1. Aspectos sobre a Primeira Linha



Quem são os agentes que identificam e avaliam riscos e propõem controle?

O Decreto Estadual nº 53.384/2022, que trata da fase preparatória das licitações, prevê quem assina os instrumentos de gestão de riscos, conforme depreende-se em seu artigo 3º.

> Art. 3º O estudo técnico preliminar - ETP, o termo de referência – TR, o orçamento estimado, o mapa de riscos e a matriz de riscos serão elaborados e assinados pelos servidores da área técnica competente ou pela equipe de planejamento da contratação e aprovados pela autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do respectivo órgão ou entidade requisitante.

Com base na leitura do mencionado artigo, depreende-se que cabe aos servidores da área técnica competente ou à equipe de planejamento da contratação a atividade de identificação de riscos e de proposição de controles, visto que eles participam da fase preparatória do processo licitatório objeto do gerenciamento de riscos.

Já a Portaria SCGE nº 70/2024, que trata da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, faz a seguinte previsão em relação aos atores da primeira linha que devem identificar riscos e propor controles do metaprocesso de contratação.

> Art. 6º, § 2º Para elaboração do mapa de riscos do metaprocesso, o dirigente máximo do órgão deverá designar a equipe multidisciplinar, formada por servidores que atuam nos setores que participam do processo de contratação, conforme previsto no inciso I, do art. 169, da Lei nº 14.133/2021.

Entendi foi nada. Quem seria a primeira linha: área técnica competente, equipe de planejamento da contratação ou essa equipe multidisciplinar?

Bela pergunta, João. Irei detalhar melhor daqui a pouco, mas te antecipo que os artigos citados não estão conflitando. Eles se referem a contextos diferentes.

No primeiro caso, estamos tratando dos atores que irão realizar, na fase preparatória de determinada licitação, a análise de riscos que podem comprometer os objetivos da contratação.

Exemplo: Na fase preparatória de uma licitação de serviços de vigilância, os servidores da área técnica competente ou da equipe de planejamento da contratação realizam uma análise dos riscos dessa contratação e propõem controles para aumentar as chances dos seus objetivos serem alcançados.

Já no segundo caso, estamos tratando da análise de riscos do processo de licitação e contratos que cada órgão/entidade tem independente do objeto a ser contratado.

Exemplo: Uma equipe multidisciplinar (composta por gestor de contrato, fiscal de contrato, gerente de licitação e contratos, servidor do financeiro, contador e servidor da área de planejamento) analisa os riscos do processo de licitação e contratos da Secretaria de Educação. Nesta análise, são discutidos os riscos relacionados à elaboração do Termo de Referência, à análise do jurídico, à fiscalização do contrato e de outras atividades que são comuns para quaisquer tipos de objetos a serem contratados. Seja serviço de vigilância, limpeza ou de apoio administrativo, não importa. A análise dos riscos prevista no art. 6º da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas não terá como escopo as especificidades de cada objeto.

Mas vamos aguardar um pouco mais. Irei detalhar tudo mais à frente.

4.2.2. Aspectos sobre a Segunda Linha

Conforme mencionado no artigo 169 da NLL, a Unidade de Controle Interno e a Assessoria Jurídica compõem a segunda linha. Para fins de detalhamento, iremos discorrer sobre o papel da UCI nesta cartilha.

Assim, em complemento a lei mencionada, o Decreto Estadual nº 51.651/2021 previu, em seus artigos 11 e 14, as responsabilidades, a seguir, para as unidades de controle interno:

> Art. 11. No exercício de suas atribuições, os agentes e as comissões de contratação poderão contar, sempre que necessário, com o **suporte técnico dos órgãos de assessoramento e controle interno, para dirimir dúvidas ou obter subsídios.**
> Art. 14, Parágrafo único. As Unidades de Controle Interno-UCI dos órgãos e entidades, ou responsáveis com atribuições equivalentes, devem coordenar **a implantação e o aprimoramento da gestão de riscos** utilizada pelos agentes que atuam nos processos de contratação, em especial:
> I - **impulsionar** as áreas e os agentes envolvidos nos processos de contratação
> a gerirem seus riscos, seguindo a política definida no inciso I do caput;
> II - **subsidiar** os agentes envolvidos nos processos de contratação com **informações relevantes** para prevenir riscos na execução do contrato; e
> III - **dirimir dúvidas dos agentes** e das autoridades envolvidas nos processos de contratação relacionadas à gestão de riscos, podendo consultar formalmente a Secretaria da Controladoria Geral do Estado, sendo necessária a inclusão de nota técnica com a análise prévia da UCI ou do responsável com atribuições equivalentes.

Então não é papel da segunda linha identificar os riscos e propor os controles?

Perfeito! No modelo do IIA, cabe à segunda linha o papel de assessoramento e supervisão. E faz muito sentido. Quem melhor conhece os riscos e as melhores ações para tratá-los é quem lida diariamente com o processo, que no caso é a primeira linha. Sobre esse ponto, destacamos o disposto no art. 5° da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas:

> Art. 5° As Unidades de Controle Interno-UCI dos órgãos e entidades, ou setores responsáveis com atribuições equivalentes, devem coordenar a implantação e o aprimoramento da gestão de riscos utilizada pelos agentes que atuam nos processos de contratação.

Entendi! Mas quando falamos da 2ª linha, qual a diferença de atuação entre controle interno e a assessoria jurídica?

Ótima pergunta! O controle interno deve realizar atividades de orientação e apoio aos agentes públicos quanto aos temas relacionados à governança, gestão de riscos e integridade.

Destaca-se que o Controle Interno não participa do processo licitatório, não sendo o seu papel autorizar ou não o seu andamento.

Já a assessoria jurídica realiza controle prévio de legalidade, nas seguintes perspectivas:

- **Assessoria controle:** assessoria como atividade típica de controle; análise jurídica da contratação; análise mais ampla que na Lei nº 8.666/1993, pois não deve se restringir ao exame e à aprovação de minutas; exclusão, como regra, da avaliação do mérito e de aspectos técnicos;

- **Assessoria consultoria:** assessoria como função constitucionalmente típica; assessor jurídico como consultor, na função de orientação (apoio e auxílio jurídico);

- **Assessoria e Governança:** produção de checklists; padronização dos instrumentos; edição de pareceres referenciais para dispensa de análises individualizadas

4.2.3. Aspectos sobre a Terceira Linha

O artigo 14 do Decreto Estadual nº 51.651/2021 previu as seguintes responsabilidades para o órgão central de controle interno:

Art. 14 Compete à Controladoria-Geral do Estado, (...):

I - definir as **diretrizes da política de riscos** a ser observada pelos agentes que atuam nos processos de contratação;
II - realizar **consultoria para implementação ou aperfeiçoamento** da política de riscos, considerando seu planejamento institucional;
III - realizar **avaliações da política de riscos implementada**, considerando seu planejamento institucional; e
IV - **dirimir dúvidas e subsidiar com informações relevantes** para prevenir riscos no âmbito da contratação.

Já que você falou que cabe à SCGE definir as diretrizes da política de riscos, qual seria a finalidade da política?

De acordo com o art. 2º da Portaria SCGE nº 008/2023, a Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, tem as seguintes finalidades:

I. Estimular a adoção de práticas de gestão de riscos nas contratações com foco nas medidas preventivas;
II. Estabelecer mecanismos para assegurar a utilização eficiente de recursos públicos e que auxiliem a tomada de decisão em contratações;
III. Mitigar riscos nas contratações;
IV. Realizar o alinhamento das contratações públicas ao planejamento estratégico do órgão/entidade, bem como às leis orçamentárias.

5. Análise de riscos de acordo com a nova lei de licitações

A Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas do Estado de Pernambuco organizou, em seu Art. 3º, dispositivos da Nova Lei de Licitações que estão espalhados em diversos artigos, como é o caso do art. 11; art. 18, inciso X; e art. 22.

> Art. 3° A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual será realizada por meio do procedimento de Gerenciamento de Riscos, abrangendo os seguintes eixos:
>
> I. Gerenciamento de Riscos Comuns do Metaprocesso de Contratações Públicas;
> II. Gerenciamento de Riscos Específicos de cada contratação pública, quando for o caso, quanto às análises relacionadas a:
>
> a. riscos que poderão afetar os objetivos da licitação e da execução contratual;
> b. riscos capazes de provocar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.

Sendo assim, com base na leitura da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, verifica-se que a análise de riscos deverá ser realizada

em mais de uma situação, como é o caso da análise no Metaprocesso (explicarei mais à frente o seu conceito) e os casos de análises realizadas em contratações específicas.

Antes de iniciar a explicação sobre esses dois eixos de gerenciamento de riscos: onde esse gerenciamento deve ser realizado? Existe algum modelo de planilha ou sistema específico?

Excelente pergunta, João! A SCGE desenvolveu o Sistema Riscos.PE, ferramenta alinhada à metodologia de gestão de riscos adotada pela Controladoria, por meio da qual os órgãos e entidades poderão realizar e registrar seus gerenciamentos de riscos, bem como acompanhar e monitorar as ações de tratamento propostas.

Para utilizar o Sistema, o titular da Unidade de Controle Interno (UCI) do órgão ou entidade deverá entrar em contato com a Coordenadoria de Gestão de Riscos da SCGE para solicitar o acesso.

Mas atenção, João: tanto o gerenciamento de riscos do Metaprocesso de Contratações Públicas quanto o gerenciamento de Riscos Específicos de cada contratação pública deverão ser realizados no Sistema Riscos.PE, incluindo o registro e o monitoramento das ações de tratamento propostas.

5.1 Gerenciamento de Riscos do Metaprocesso

A Nova Lei de Licitações previu a necessidade implementação de práticas contínuas e permanentes de Gestão Riscos em relação ao metaprocesso de Licitações e Contratos, conforme depreende-se do art. 169 apresentado a seguir:

> Art. 169 As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo (...)

E o que seria metaprocesso da contratação?

O Metaprocesso é sinônimo de Macroprocesso. Seria um grande processo que é resultante da soma dos subprocessos ou das fases “Planejamento ou Fase Preparatória”, “Seleção do Fornecedor” e “Gestão do Contrato”, conforme detalhamento[3] abaixo realizado pelo Tribunal de Contas –TCU.

a. Planejamento da contratação, que recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação;

b. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato;

c. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação.

Vamos falar agora de uma maneira bem simples. Independente da contratação que está sendo realizada em uma secretaria, existe um “caminho” que deve ser seguido ou um conjunto de atividades. Esse caminho inicia com a solicitação por alguma área de um determinado serviço ou produto.

[3] https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.htm

Após essa atividade, existem diversas outras que passam pela elaboração do edital, celebração do contrato, execução do serviço e, por fim, o pagamento. Esse longo "caminho" percorrido para a realização das contratações nada mais é do que o metaprocesso.

Com base na leitura do art. 1º da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas do Estado de Pernambuco, segue abaixo o conceito do aludido metaprocesso:

Metaprocesso de contratação pública: rito integrado pela fase preparatória, de seleção do fornecedor e de gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados.

Sendo assim, a equipe envolvida no aludido metaprocesso (Primeira Linha) teria como responsabilidade identificar os principais riscos relacionados desde a etapa de solicitação da demanda até o fim do ciclo da fase de gestão do contrato, bem como propor controles. Todo esse processo seria materializado através de um instrumento denominado Mapa de Riscos, conforme modelo a seguir:

Quadro I - Modelo Mapa de Riscos

MAPA DE RISCOS									
Nº	ETAPA		RISCO			NÍVEL DE RISCO	MEDIDAS DE TRATAMENTO		RESPONSÁVEL
	SUBPROCESSO	ATIVIDADE	CAUSAS	EVENTO	CONSEQUÊNCIAS		MEDIDAS PREVENTIVAS	MEDIDAS CORRETIVAS	

Fonte: Elaboração própria

Modelo do Mapa de Riscos no site da SCGE

Visando subsidiar as unidades com riscos e controles que são comuns identificarmos nos metaprocessos de contratação dos órgãos e entidades do Governo do Estado de Pernambuco, a SCGE publicou o produto “Inventário de Riscos e Controles nas Contratações Públicas”[4].

Inventário de Riscos e Controles no site da SCGE

Então posso copiar e colar os riscos e controles previstos neste material e inserir no meu Mapa de Riscos do Metaprocesso?

Inicialmente precisamos entender que cada órgão/entidade contém as suas próprias peculiaridades, apresentando riscos específicos que não necessariamente outras unidades possuem. Além disso, os controles propostos para mitigar os riscos também irão ser específicos, dependendo da realidade de cada órgão/entidade.

Então se cada órgão/entidade deve ter um Mapa de Riscos único que retrata a sua realidade, para que serve este material?

O fato de cada unidade ser única não impede de alguns riscos e controles contidos no documento serem utilizados pelo órgão/entidade, podendo ser adaptado, inclusive. O que quero dizer é que o documento pode e deve ser utilizado como uma lista de boas práticas de controle, servindo de passo inicial para auxiliar nas discussões internas durante o processo de gerenciamento de riscos. O que não pode é a unidade simplesmente copiar e

[4] https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/GUIA-Inventario-Riscos-e-Controles.pdf

colar o que tem no documento sem ao menos questionar se os riscos e controles nele previstos se aplicam ao órgão/entidade.

Em resumo, está havendo um bloqueio criativo sobre os riscos e controles das unidades de vocês? Sugiro lerem o documento.

Nunca fiz Gerenciamento de Riscos e você até agora não falou nada sobre esse processo. Como faço para aprender?

A metodologia de Gerenciamento de Riscos a ser utilizada é a mesma que a SCGE vem orientando para ser aplicada nos processos dos órgãos. Existe, inclusive, os cursos “Gerenciamento de Riscos em 7 Passos” e “Riscos nas Contratações com o Apoio da IA”, que poderão te ajudar bastante.

Ainda tenho dúvidas sobre quem deve elaborar o Mapa de Riscos do Metaprocesso de Licitações e Contratos.

Por ser um longo “caminho”, o metaprocesso muitas vezes percorre mais de um setor de uma entidade, necessitando assim que uma equipe de várias áreas e conhecimentos participem da construção do mapa de riscos.

Conforme já citado no tópico 4.2.1 desta cartilha, de acordo com a Art. 6º § 2º da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, a elaboração do Mapa de Riscos do Metaprocesso cabe a uma **equipe multidisciplinar** que será designada pelo dirigente máximo.

Terei que fazer Gerenciamento de Riscos do Metaprocesso já de imediato?

Sim, João. Desde o início de 2024.

5.2 Gerenciamento de Riscos da Contratação Pública Específica

5.2.1. Riscos que poderão afetar os objetivos da contratação

Além da previsão contida no art. 169, que obriga as unidades a implementarem Gestão de Riscos do Metaprocesso de Contratação Pública, a NLL previu a necessidade da atividade de análise de riscos fazer parte do planejamento ou da fase preparatória de uma licitação, conforme transcrito abaixo.

> Art. 18 A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> (...)
>
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Bom, para entendermos como seria essa análise de riscos, faz-se necessário detalharmos as etapas do processo licitatório de acordo com a nova lei, conforme ilustrado a seguir:



Fonte: Elaboração própria

Após entendermos em qual momento será realizada a análise de riscos, faz-se necessário entender como seria realizada essa análise. De acordo com o art. 3º da Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual será realizada por meio de metodologia de gerenciamento de riscos.

Ainda segundo a Política, Gerenciamento de Riscos consiste no processo para identificar, avaliar, administrar e controlar eventos que podem impactar nos objetivos das contratações.

Assim como no caso do Metaprocesso, utilizaremos também a metodologia de Gerenciamento de Riscos para identificar riscos e propor controles no planejamento das contratações específicas.

Certo, mas qual seria a importância de um Gerenciamento de Riscos nesta fase?

O Gerenciamento de Riscos permite a identificação dos principais eventos de riscos que possam afetar o cumprimento dos objetivos da contratação e a proposição de ações para mitigá-los. Essa metodologia tem o caráter prioritariamente preventivo, buscando propor controles que possam evitar ou mitigar situações futuras e indesejadas.

Quando você explicou sobre o Gerenciamento de Riscos do Metaprocesso, informou que o produto resultante desse processo é um Mapa de Riscos. E no caso do gerenciamento realizado na fase preparatória de uma licitação, qual seria o produto?

O produto é exatamente o mesmo, o tão falado mapa de riscos, que consiste no documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.

Quando devo fazer o gerenciamento de riscos no caso de uma contratação específica? O gerenciamento de riscos pode ser atualizado?

A elaboração do primeiro Mapa de Riscos deverá ser realizada até a conclusão do Termo de Referência, nunca depois. Os controles propostos no Mapa de Riscos poderão constar no próprio termo de referência. É o que prevê o art. 12 do Decreto Estadual nº 53.384/22:

> Art. 12 O mapa de riscos deve ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos do processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência, podendo ser atualizado, caso sejam identificados e propostos, respectivamente, novos riscos e controles considerados relevantes.

À medida que o planejamento de uma contratação evolui, a equipe de primeira linha envolvida com o gerenciamento de riscos pode vir a ter mais informações sobre o objeto a ser contratado e, em consequência, mais riscos e controles poderão ser identificados ou ajustados.

Quem faz o gerenciamento de riscos e elabora o Mapa de Riscos?

Quem deverá ser responsável pelo gerenciamento de riscos é a equipe técnica ou de planejamento. Corroborando com esse entendimento, o Decreto Estadual nº 53.384/22 prevê o seguinte:

> Art. 3º O estudo técnico preliminar - ETP, o termo de referência – TR, o orçamento estimado, o mapa de riscos e a matriz de riscos dos processos para contratação de bens e serviços serão elaborados e assinados pelos **servidores da área técnica competente ou pela equipe de planejamento da contratação** e aprovados pela autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do respectivo órgão ou entidade requisitante.

O gerenciamento de riscos teria que ser específico para cada contratação? Mas eu já não fiz quando analisei o metaprocesso? Já não é suficiente?

Sim, o Gerenciamento de Riscos, nesse caso, serve para identificar os riscos e propor controles específicos para determinado processo licitatório. Para evitar duplicidade de riscos e de controles, levando a trabalho desnecessário, a regra é que a unidade elenque riscos e proponha controles que sejam aplicáveis à situação específica e que não esteja previsto no Gerenciamento de Riscos realizado do metaprocesso. Então, essa atividade pode ser considerada complementar à realizada quando da análise do metaprocesso.

Corroborando com esse tema, o Art.11 § 2º da Política de Riscos nas Contratações Públicas trouxe a orientação para que a elaboração do Mapa de Riscos da fase preparatória de determinado processo licitatório seja realizada de forma complementar, conforme descrito abaixo.

> Art. 11, § 2º O gerenciamento de que trata o caput deve lidar com os riscos específicos da solução a ser contratada de forma complementar aos riscos comuns enfrentados no mapa de riscos do metaprocesso.

Apesar de eu entender o que você está explicando, não consigo entender na prática essa diferença?

A melhor forma de entender essa diferença é a partir de um exemplo.

Suponha que uma unidade de saúde esteja planejando a licitação de um **serviço externo de lavanderia hospitalar**. A empresa contratada recolhe diariamente enxoval hospitalar para posterior entrega de forma organizada e limpa.

De início, já antecipo que este tipo de contratação contém peculiaridades quanto a riscos e controles não imaginados quando da análise do metaprocesso.

Já pensou na quantidade de risco de perda ou evasão de enxoval? Já pensou também na dificuldade de controlar a saída de várias peças de enxoval de um hospital sem poder contar, visto que essas peças saem contaminadas?

Mas, nesse caso, por conter uma equipe muito competente e capacitada, ciente dos riscos, a equipe de planejamento da licitação listou e avaliou o risco da evasão e propôs como controle a adoção de tecnologia para auxiliar na contagem.

A equipe concluiu que a empresa a ser contratada deveria implementar, no início da prestação de serviço, uma tecnologia de controle de enxoval que utilize chip em cada peça, facilitando a contagem por tipo de roupa. Mas, para ser possível, essa exigência teria que estar prevista já no Termo de Referência.



Fonte: Elaboração própria

Então alguns controles previstos no Mapa de Riscos podem estar previstos no Termo de Referência?

Perfeito! É exatamente por esse motivo que o Mapa de Riscos deve ser elaborado antes da conclusão do Termo de Referência, visto que alguns controles previstos no Mapa podem já ser inseridos no TR , como apresenta o Art. 11, §3º da Portaria SCGE nº 70/2024:

> Art. 11, §3. Quando aplicáveis, os controles previstos no mapa de riscos deverão estar contemplados no termo de referência.

Foi justamente pensando nessa questão que o legislador previu no Decreto Estadual nº 53.384/22 a necessidade do Mapa ser prévio ao TR.

Devo fazer Gerenciamento de Riscos para todas as contratações?

Não. Em virtude da complexidade e da quantidade elevada de processos licitatórios que são realizados nos órgão e entidades estaduais, é razoável que as unidades busquem priorizar os principais processos que serão analisados e só gerenciem os riscos das contratações identificadas como críticas.

E em qual momento, onde e quem fará a identificação?

A identificação dos processos críticos deverá ser realizada no Plano de Contratações Anual (PCA), conforme dispõe o Decreto Estadual nº 55.861/2023, apresentado a seguir:

> Art. 4º A elaboração do PCA tem como objetivos:
>
> VI - possibilitar a identificação das contratações críticas que serão objeto da análise de riscos, considerando os critérios definidos em regulamento próprio;

Buscando dirimir esta questão, a Portaria SCGE nº 70/2024, definiu, em seu art. 8º, o responsável por realizar a aludida identificação:

> Art. 8º Caberá ao setor de planejamento das contratações do órgão ou entidade identificar as contratações críticas contempladas no plano de contratações anual (PCA) para realização do gerenciamento de riscos específicos na fase preparatória das respectivas contratações. (NR)



Hum! Tenho dúvidas se não seria muita responsabilidade dada ao setor de planejamento das contratações decidir sozinho sobre as contratações críticas?

Calma, João! Não cabe apenas ao setor de planejamento essa escolha. Conforme previsto no Art. 8º, §2º, a lista deverá passar pela validação da autoridade competente do órgão ou entidade.

Além disso, a unidade de planejamento poderá contar com o apoio da Unidade de Controle Interno no que se refere aos critérios para escolha dos processos críticos.

Pronto! Sabemos que pode ser realizada a identificação dos processos críticos e que ela será realizada no PCA, mas essa escolha será realizada através de qual critério?

Buscando dirimir esta questão, a Portaria SCGE nº 70/2024, previu em seu art. 8º, § 1º, os seguintes critérios para identificação dos processos críticos:

> § 1º Consideram-se críticas as contratações que atendam a, no mínimo, dois dos seguintes critérios:
>
> **a) Materialidade:** Representatividade do valor da contratação em relação ao montante estimado para as contratações do Órgão ou Entidade, no período de análise;
> **b) Relevância Estratégica:** Impacto decorrente da contratação no alcance dos macro objetivos do Órgão ou Entidade; e
> **c) Complexidade:** Complexidade do objeto a ser contratado em relação ao nível de maturidade do Órgão ou Entidade. (NR)

Certo, já entendi. Caso determinada contratação atenda a no mínimo 2 critérios, posso ainda não elegê-la como crítica?

Não. A portaria não dá margem de escolha em caso de atendimento de no mínimo 2 critérios.

Entendi. Mas, ao aplicar esses critérios, é possível que o órgão não identifique nenhuma contratação como crítica no PCA?

Na prática, João, considerando a realidade das contratações públicas, a inexistência de qualquer contratação crítica tende a ser muito pouco provável. Pense comigo: será que o órgão não possui nenhuma contratação de valor elevado para a sua realidade? Nenhuma contratação diretamente relacionada aos seus objetivos estratégicos? Todas as contratações são simples, sem maior grau de complexidade? É difícil imaginar que nenhuma delas atenda a pelo menos dois dos critérios de criticidade.

E a decisão de não classificar determinada contratação como crítica pode ser questionada pelos órgãos de controle?

Sim. É importante entender que a classificação das contratações críticas no PCA funciona como um instrumento de priorização do gerenciamento de riscos, direcionando maior atenção para aquelas contratações que, pelas suas características, exigem um cuidado especial.

Por isso, o simples fato de uma contratação não ter sido classificada como crítica não é, por si só, justificativa suficiente para a ausência de um mapa de riscos.

Imagine que um órgão de controle analise uma contratação de elevado valor, alta complexidade e grande relevância estratégica e constate que não foi

elaborado mapa de riscos. Seria razoável justificar essa ausência apenas dizendo que ela não havia sido classificada como crítica no PCA? Não.

Nessa situação, pode ser questionada, inclusive, a própria decisão de não classificá-la como crítica.

A classificação realizada no PCA deve servir para concentrar esforços nas contratações que mais precisam de atenção, e não para transformar as demais em contratações automaticamente dispensadas do gerenciamento de riscos. Afinal, gerenciar riscos não é uma mera formalidade: o tratamento deve ser compatível com as características e os riscos de cada contratação.

Deverei anexar no processo licitatório apenas o Mapa de Riscos da Contratação Específica? Como o mapa de Riscos da Contratação Específica só contém riscos complementares aos previstos do Mapa do Metaprocesso, não fica estranho anexar apenas um mapa com parte dos Riscos?

Pergunta perfeita!

Embora o Mapa de Riscos da Contratação Específica seja elaborado de forma complementar ao Mapa de Riscos do Metaprocesso, isso não significa, atualmente, que os dois documentos devam necessariamente ser juntados aos autos de cada contratação crítica.

A Política Geral de Riscos estabelece que o Mapa de Riscos da Contratação Específica deverá ser elaborado na fase preparatória e juntado aos autos até o final da elaboração do Termo de Referência.

O Mapa de Riscos do Metaprocesso continua sendo importante porque

contém os riscos comuns ao processo de contratação do órgão ou entidade e serve de referência para que a equipe responsável pela contratação específica não replique riscos já tratados de forma geral.

Dessa forma, os dois instrumentos permanecem complementares quanto ao conteúdo, mas a atual Política Geral de Riscos não exige que o Mapa de Riscos do Metaprocesso seja juntado aos autos de cada contratação específica.

5.2.2. Riscos capazes de provocar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato

Até agora tudo o que vimos de riscos não é bem diferente do que nós estamos acostumados a ver no Gerenciamento de Riscos tradicional.

Então vamos tratar agora de um instrumento que a NLL trouxe baseado em outras legislações, como a Lei das Concessões e a Lei das Estatais. Trata-se da “Matriz de Riscos”, instrumento importantíssimo para dirimir conflitos que, muitas vezes, acabam terminando na esfera judicial, em razão da falta de entendimento entre contratante e contratada em relação à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro.

Vamos direto ao ponto então! O que é então essa Matriz?

O conceito de Matriz de Riscos está contido na Nova Lei de Licitações nos termos abaixo:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:[...]
>
> XXVII - **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 (...)

Em resumo, a matriz prevê (i) riscos que podem ocasionar desequilíbrio econômicofinanceiro e (ii) quem é o responsável no caso de materialização do risco (Contratante ou Contratada).

Deu para entender o que é a Matriz de Riscos, mas para que serve? É útil mesmo? Isso é algo novo?

Ótima pergunta! Não podemos ver esse instrumento como uma tabela que nos dará apenas trabalho, pois ela é muito importante.

A Matriz de Riscos é um instrumento essencial à segurança jurídica dos contratos da Administração Pública, contribuindo para que as partes contratantes prevejam os riscos a eles inerentes relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e proponham ações e responsabilidades para a hipótese de sua concretização.

Imagine a quantidade de litígios na justiça que podem ser evitados ao serem previstos já no contrato estes tipos de riscos e quem ficará responsável por assumir o ônus caso eles se materializem.

Importante reforçar que a Matriz de Riscos já vinha sendo prevista em outras legislações mais antigas, como é o caso da Lei das Estatais, citada anteriormente.

Então quando eu devo elaborar a Matriz de Riscos?

Ótima pergunta! A obrigatoriedade está contida na Nova Lei de Licitações nos termos abaixo:

> Art. 22 O edital **poderá** contemplar **matriz de alocação de riscos** [...]
>
> § 3º O Edital **obrigatoriamente** contemplará **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado nos seguintes casos:
>
> a) **obras e serviços de grande vulto (acima de R$ 200 milhões[5])** ou
> b) forem adotados os regimes de **contratação integrada e semi-integrada**, (...)

Posso elaborar Matriz de Riscos em outros casos além dos obrigatórios?

Embora a legislação preveja a obrigatoriedade da Matriz de Riscos somente em alguns casos, em virtude da sua importância, o Decreto Estadual nº 53.384/22 incentivou o uso da Matriz para outros casos além dos obrigatórios, conforme descrito a seguir:

[5] Valor sujeito a atualização periódica. Para 2026, o limite previsto no art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021 é de R$ 261.968.421,04, conforme atualização estabelecida pelo Decreto nº 12.807/2025, publicado em dezembro de 2025.

> Art 15, § 1º Além do caso previsto no caput, poderá ser elaborada matriz de riscos quando a natureza do processo envolver riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Quem deve elaborar a Matriz de Riscos e em qual momento?

Quem deverá ser responsável pela elaboração da Matriz de Riscos é a equipe técnica ou de planejamento. Corroborando com esse entendimento, o Decreto Estadual nº 53.384/22 prevê o seguinte:

> O estudo técnico preliminar - ETP, o termo de referência – TR, o orçamento estimado, o mapa de riscos e a matriz de riscos dos processos para contratação de bens e serviços serão elaborados e assinados pelos servidores da área técnica competente ou pela equipe de planejamento da contratação e aprovados pela autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do respectivo órgão ou entidade requisitante.

Assim como no caso do Mapa de Riscos da Contratação Específica, a Matriz de Riscos será elaborada na fase preparatória da licitação.

Agora vai uma pergunta de conceito. A Matriz de Riscos é uma cláusula ou um instrumento?

Muito boa pergunta!! A Matriz de Riscos é um **INSTRUMENTO**. E esse instrumento será apresentado (ou estará contido) numa cláusula contratual!

A Portaria SCGE nº 70/2024 reforçou essa distinção e ajudou a esclarecer a dúvida ao tratar expressamente a Matriz de Riscos como um instrumento e, ao mesmo tempo, determinar que ela seja prevista em cláusula específica da minuta contratual. Assim, a matriz é o instrumento de definição e alocação dos riscos, enquanto sua formalização no contrato ocorre por meio de cláusula específica.

> Art. 12 O gerenciamento de riscos realizado na fase preparatória das contratações públicas específicas, no que se refere a riscos capazes de provocar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, materializa-se através do documento matriz de riscos.
>
> § 1º A matriz de riscos é um instrumento definidor de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizador do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.
> (...)
> § 4º Deverão ser previstas, em cláusula específica da minuta contratual, a matriz de riscos e as seguintes informações: [...]

Vou explicar com mais detalhe!

De forma muito simplória, eu diria que a Matriz nada mais é do que uma tabela (ou instrumento) com informações de riscos já discutidas aqui na aula. E essa tabela deve ser inserida no contrato em uma cláusula contratual.

Inclusive nessa mesma cláusula estarão contidas outras informações que fogem do escopo da nossa aula, que são as Obrigações de Meio e de Resultado.

Qual é a diferença entre Mapa de Riscos e Matriz de Riscos?

O **Mapa de Riscos** é o instrumento resultante do Gerenciamento de Riscos tanto do Metaprocesso como do Gerenciamento realizado na fase preparatória de um processo licitatório específico. Ele é um documento à parte que o gestor utiliza para melhorar os controles internos. O Mapa de Riscos identifica riscos e propõe controles relacionados às fases que iniciam na solicitação da demanda e chega até o pagamento pelo serviço prestado.

Já a **Matriz de Riscos** é um instrumento inserido como cláusula contratual que tem um objetivo bem específico: prever (i) riscos que podem ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro e (ii) quem é o responsável no caso de materialização do risco (Contratante ou Contratada).

Apesar de possuírem finalidades diferentes, o Mapa de Riscos e a Matriz de Riscos não são instrumentos completamente isolados. A Portaria SCGE nº 70/2024 prevê que as informações geradas e tratadas no gerenciamento de riscos específicos da contratação podem ser utilizadas como insumos para a construção da Matriz de Riscos.

> Art. 12, § 3º As informações geradas e tratadas no gerenciamento de riscos específicos poderão ser utilizadas como insumos para a construção da matriz de riscos prevista na Lei nº 14.133, de 2021.

Além de permitir que as informações do gerenciamento de riscos específicos sirvam de insumo para a Matriz, a Portaria SCGE nº 70/2024 também passou a delimitar de forma mais clara o que não deve constar neste instrumento. A própria norma traz essa orientação expressamente:

> Art. 12, § 2º A matriz de riscos não deverá conter disposições que possam ser tratadas em outras cláusulas contratuais, como sanções e penalidades, direitos e obrigações das partes e extinção antecipada do contrato.

Apesar de eu entender o que você está explicando, não consigo entender na prática o que seria essa Matriz?

Vamos a um exemplo prático de Matriz de Riscos em contrato de obra para você entender melhor.

Quadro II - Exemplo de Matriz de Riscos

MATRIZ DE RISCOS			
EVENTO DE RISCO	NÍVEL DE RISCO	MEDIDA PROPOSTA	ALOCAÇÃO
Necessidade de realizar desapropriações ao longo da execução do contrato.	RB - RISCO BAIXO	Previsão de cláusula contratual que aloque integralmente ao Poder Público a responsabilidade por eventuais desapropriações necessárias no decorrer da execução do contrato	Setor Público
Riscos de existirem restrições urbanísticas que inviabilizem a implementação dos projetos idealizados ou limitem o potencial de ocupação de projetos associados no local.	RB - RISCO BAIXO	Estudo e análise sobre as restrições urbanísticas aplicáveis a cada um dos equipamentos que serão construídos/implementados. Atuação junto ao Poder Concedente e às administrações municipais para viabilizar alterações necessárias para o sucesso do projeto, favorecendo a população local e privilegiando o interesse público.	Compartilhado
Projetos que necessitam de licenciamento ambiental para sua perfeita execução.	RA - RISCO ALTO	Previsão no contrato de PPP de que todas as obrigações de licenciamento ambiental e o cumprimento de condicionantes ambientais sejam de responsabilidade da concessionária.	Setor Privado

Fonte: Elaboração própria

Com base na análise da Matriz acima, percebe-se que, no caso do risco de **“Projetos com condicionantes do licenciamento ambiental”**, caso exista a necessidade de um licenciamento, os custos para a sua obtenção são encargos da empresa contratada, não podendo se falar em reequilíbrio econômico-financeiro do contrato através de termo aditivo.

Destaca-se que essa Matriz fica contida como cláusula do contrato, sendo prevista já no edital da contratação, no modelo do contrato.

Importante destacar que a atual Política Geral de Riscos passou a exigir maior detalhamento quando o risco for compartilhado. Nesses casos, não basta indicar apenas que a alocação é “compartilhada”: deverão ser definidos os critérios que delimitam a responsabilidade de cada parte, conforme previsto na Portaria SCGE nº 70/2024:

> Art. 15, § 4º O risco compartilhado deve conter os percentuais, faixas, prazos ou grandezas que definirão a responsabilidade a ser assumida por cada uma das partes.

Além de disciplinar a alocação, entre as partes, dos riscos previstos na Matriz, a atual Política também estabelece o tratamento aplicável à ocorrência de riscos não previstos nesse instrumento. Nessas situações, caso o evento resulte em desequilíbrio contratual, poderá ser requerido o reequilíbrio econômico-financeiro, desde que observadas as condições estabelecidas na própria Portaria:

> Art. 17. Havendo a concretização de um risco não previsto na matriz de riscos contratual, que não seja inerente a aspectos relacionados à gestão ou prestação do serviço e que resulte em variação significativa dos custos, despesas, investimentos ou receitas de forma a desequilibrar o contrato, poderá ser requerido ao contratante, de maneira fundamentada, o seu reequilíbrio econômico-financeiro.

Então a conclusão do trabalho seria a apresentação do mapa de riscos e matriz de riscos, quando aplicável?

De forma alguma, João. Infelizmente, tenho que admitir que a criação desses instrumentos de nada adianta se não forem executadas as ações para mitigar os riscos. Já pensou na situação de você identificar riscos relevantes que têm um potencial enorme de atrapalhar os objetivos de uma contratação do órgão em que você trabalha, você propor uma solução para tratar o risco e não a executar? Seria uma tremenda perda de oportunidade e de tempo.

Por mais que a metodologia seja bem utilizada para a construção do mapa e da matriz, os resultados concretos vão depender das ações para mitigar os riscos. Caso contrário, teremos apenas burocracia.

Mas guarda um pouco essa pergunta, João. No último tópico, vamos encerrar a aula falando de um tema muito importante da Gestão de Riscos, que é o monitoramento.

6. Relatório de Riscos do PCA

No Decreto n°55.861/2023, que trata do Plano de Contratações Anual (PCA), veremos que é necessário elaborar um Relatório de Riscos. O que seria isso?

É isso mesmo, João. Essa é uma novidade recente trazida pela legislação, mas não guarda relação com o que vimos no tópico anterior.

Para entendermos esse relatório, preciso falar sobre o PCA. O Plano de Contratações Anual nada mais é do que um instrumento que consolida todas as contratações que serão realizadas no ano subsequente.

O Relatório de Riscos será elaborado durante o ano de execução do plano, apontando os riscos de não cumprimento das contratações previstas até o fim do ano, conforme previsto no decreto e transcrito abaixo:

> Art. 16. Nos meses de agosto e outubro do ano de execução do PCA, os setores de planejamento das contratações elaborarão **relatório dos riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do PCA até o término daquele exercício**.
>
> § 1º Os relatórios de riscos deverão considerar os eventos ou situações que impactem negativamente a realização da contratação e serão encaminhados à autoridade competente para adoção das medidas de correção pertinentes.

Mas, afinal, quais contratações devem ser observadas na elaboração do Relatório?

O Relatório permite identificar a situação das contratações previstas no PCA, distinguindo aquelas **concluídas, canceladas ou em atraso**. A análise dos riscos de não efetivação até o final do exercício concentra-se nas contratações que se encontram em atraso.

Os **relatórios de agosto e outubro** devem considerar as contratações previstas no PCA até o **último dia útil do respectivo mês**, por categoria da contratação.

E os setores de planejamento saberão elaborar esse relatório?

Analisar riscos é um exercício. É normal no início termos dificuldade, mas aos poucos essa análise passa a ser realizada naturalmente. E quando começamos a ver os resultados decorrentes desse trabalho, tudo passa a ficar mais fácil.

Os setores de planejamento não ficarão só durante a elaboração dos relatórios, visto que a Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE disponibilizará os modelos e a Unidade de Controle Interno – UCI dará todo o apoio necessário, conforme previsto no art. 16 do Decreto do PCA, que pode ser conferido a seguir:

§ 2º O relatório de riscos deverá ser elaborado de acordo com o modelo disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE.

§ 3º Para fins de elaboração do relatório de riscos, os setores de planejamento das contratações poderão contar com o apoio da Unidade de Controle Interno – UCI, ou área com atribuições equivalentes, do respectivo órgão ou entidade

E, na prática, como elaborar o Relatório de Riscos?

Para auxiliar os órgãos e entidades nessa atividade, a SCGE estruturou um modelo que organiza a elaboração do Relatório de Riscos do PCA e conduz o responsável desde a identificação das contratações em atraso até a geração do documento final. Vamos entender como esse processo funciona.

Modelo Relatório de Riscos do PCA (2025)

1 Como está estruturado o modelo para elaboração do relatório?

O modelo disponibilizado está organizado em **três partes**:



Fonte: Elaboração própria

E há uma facilidade importante: o Relatório de Riscos é gerado automaticamente a partir do preenchimento das informações da Ficha de Contexto/Escopo e da elaboração do Gerenciamento de Riscos.

2 E quais são os passos para elaborar o Relatório?

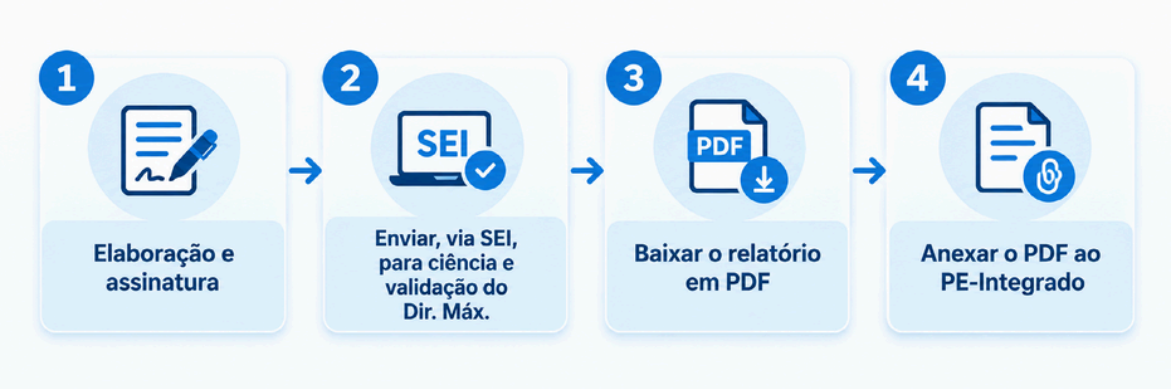
A elaboração pode ser compreendida em sete etapas, que auxiliam na identificação, avaliação e tratamento dos riscos relacionados às contratações em atraso:



Fonte: Elaboração própria

3 Depois de elaborar e assinar o Relatório, o que devo fazer?

Concluída a elaboração, o Relatório de Riscos deverá seguir o fluxo indicado para sua validação e registro. Primeiro, o documento é elaborado e assinado; em seguida, deve ser encaminhado via SEI para ciência e validação do dirigente máximo. Após essa etapa, o Relatório deverá ser baixado em formato PDF e, por fim, anexado ao PE-Integrado.



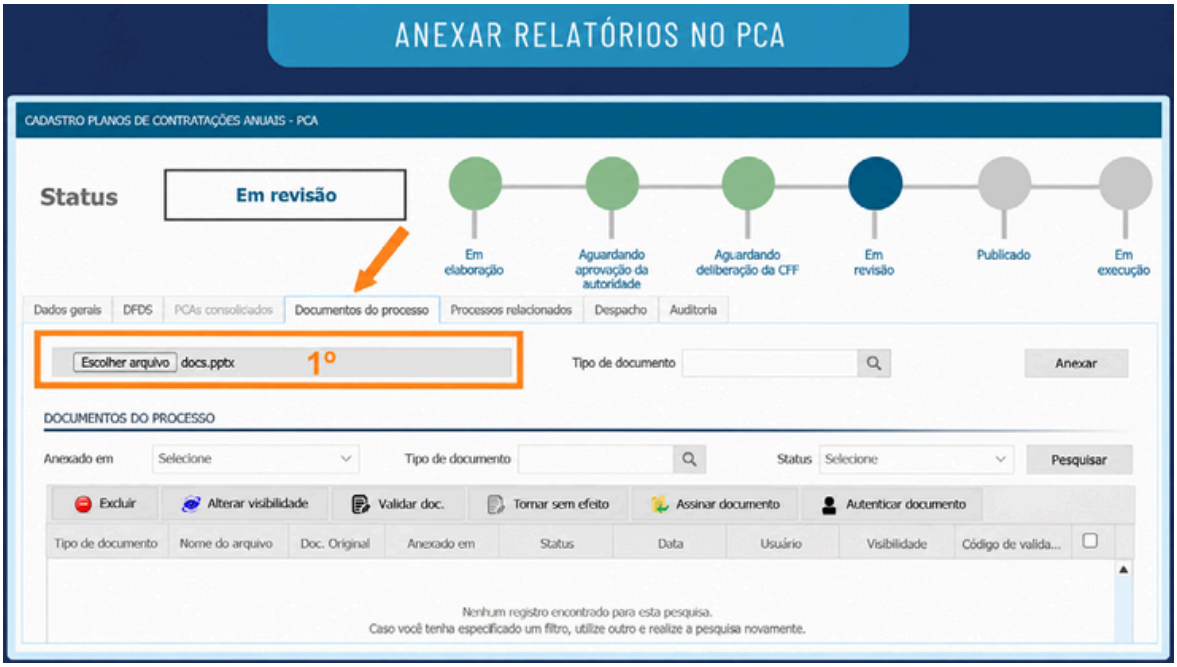
Fonte: Elaboração própria

4 E como anexar o Relatório no PE-Integrado?

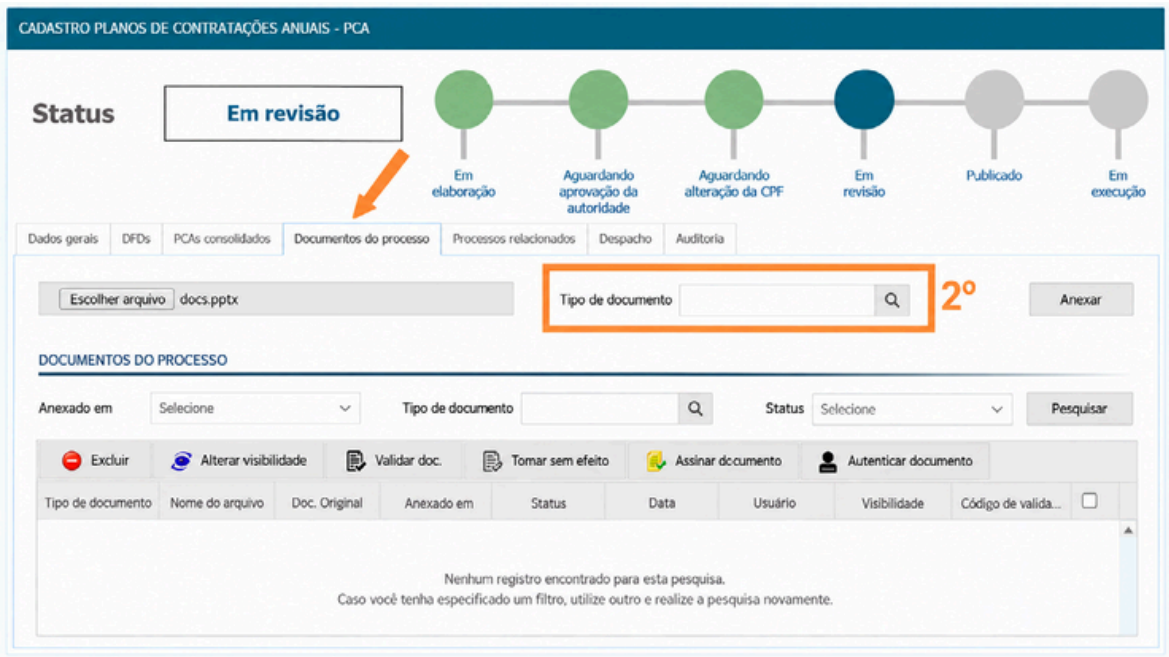
Após a ciência e validação do dirigente máximo e a geração do arquivo em PDF, o Relatório deverá ser anexado ao PE-Integrado, concluindo o fluxo de registro do documento.

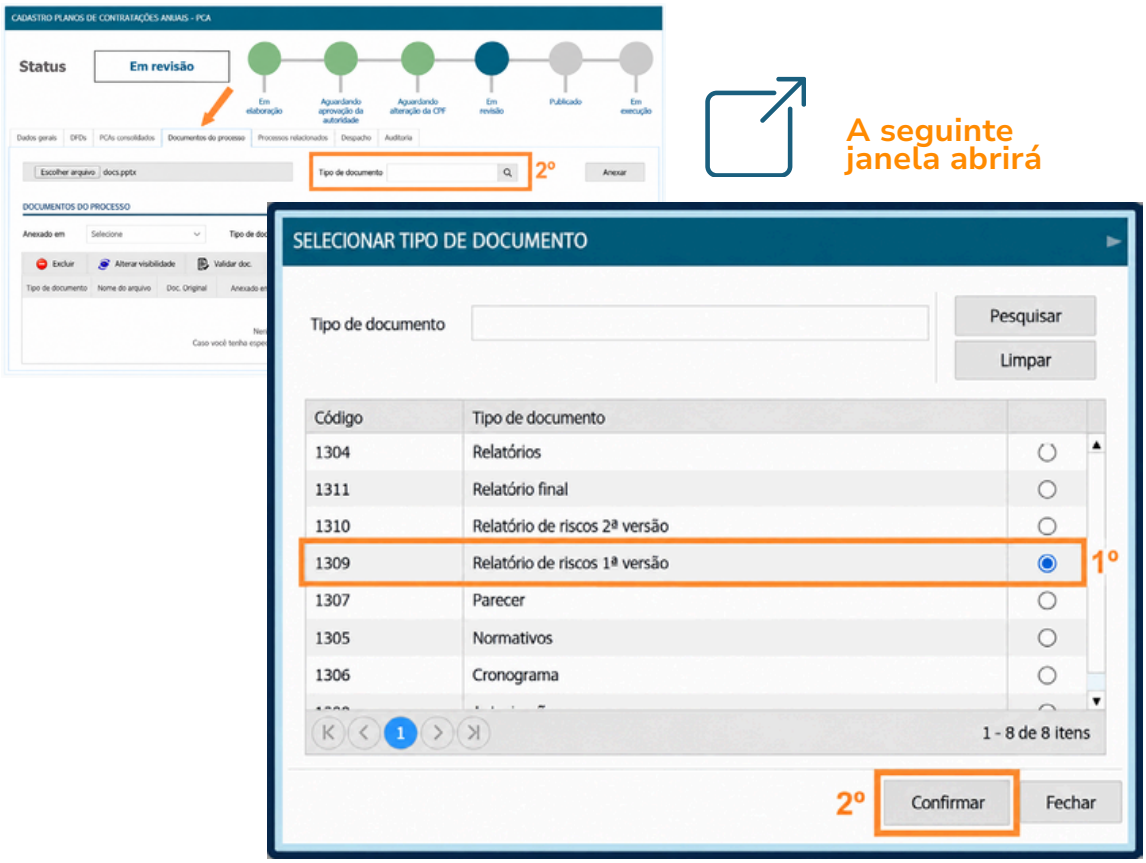
Confira a seguir como anexar o Relatório de Riscos no PE-Integrado:

1º passo - selecione o arquivo a ser anexado



2º passo - clique na lupa para selecionar o tipo de documento

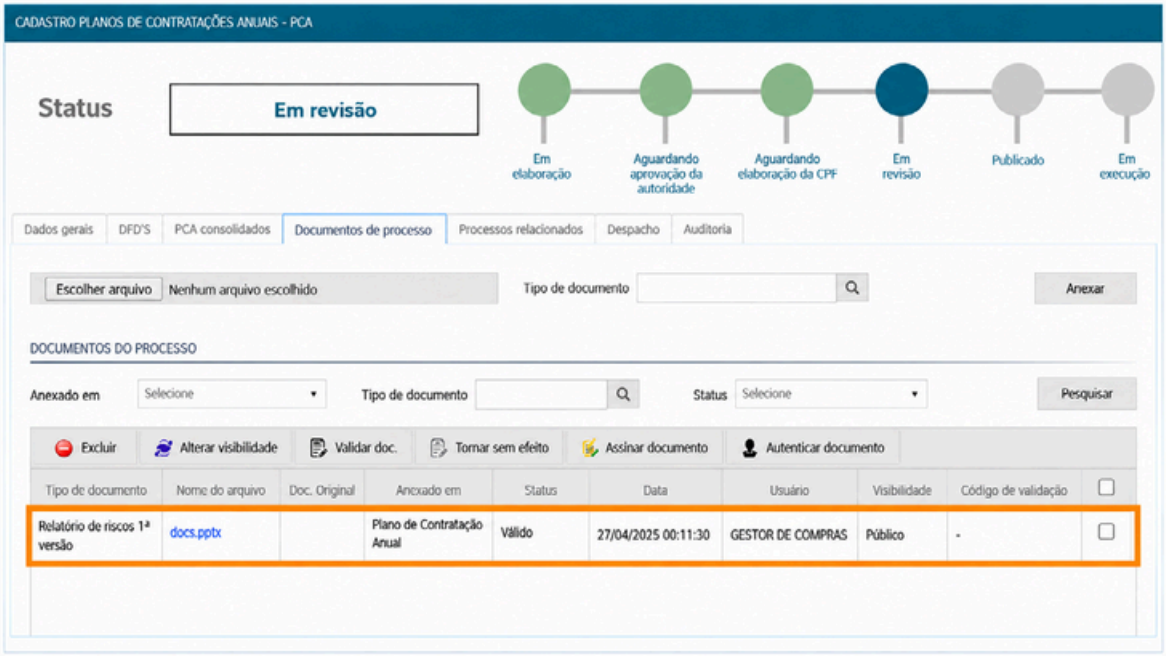




3º passo - clique em “anexar”



Você verá o documento anexado da seguinte forma no processo:



Entendi o que seria e a sua importância, mas sinto falta de um exemplo.

Suponhamos que um órgão está elaborando o Relatório de Riscos em agosto e que, em maio do mesmo ano, estava prevista no PCA a contratação do serviço de locação de veículo; porém, até a data do relatório, esta contratação não tinha sido iniciada.

Por estar atrasada, esta contratação, dentre outras, entraria no radar da equipe de planejamento visando avaliar os riscos de não ser concretizada até o fim do exercício, sendo definidas ações preventivas para minimizar a chance do atraso persistir e ações corretivas para serem adotadas em caso da não contratação até o fim do exercício.

Bom, em virtude desse risco, a equipe de planejamento da unidade irá incluir no seu relatório algo nesse sentido:

Evento de Risco: Não conclusão da contratação de locação de veículos até o final do exercício.

Como já comentamos, devemos conhecer as causas que levariam a esse evento e as possíveis consequências. Irei citar apenas um exemplo de cada.

Causa: Ausência ou falha na elaboração de documentos necessários para início da fase externa da licitação.

Consequência: Ausência de Veículos para a prestação do serviço de fiscalização do órgão.

Mas, como falamos, de nada adianta prevermos algo negativo que pode acontecer sem pensarmos e implementarmos ações para tratar o risco. Vou citar uma ação preventiva e uma corretiva.

Medida preventiva: Solicitar auxílio do agente da fase preparatória para a instrução correta do processo na fase de planejamento.

Medida Corretiva: Utilizar os carros próprios da secretaria que hoje estão sendo utilizados no administrativo.

Bom, esse foi apenas um exemplo simplificado do que poderia estar contido no Relatório.

Lembre-se: a identificação das contratações em atraso é o primeiro passo para compreender o que pode impedir sua conclusão até o final do exercício e como esses riscos podem ser tratados.

***

7. Monitoramento e Cultura de Riscos

A Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas previu o conceito de Monitoramento no art. 1º, Parágrafo único, conforme descrito abaixo:

> **MONITORAMENTO:** verificação, supervisão, observação crítica ou identificação da situação, executadas de forma contínua, a fim de identificar mudanças no nível de desempenho requerido ou esperado.

De início, gostaria de frisar que o monitoramento deve ser realizado de "forma contínua" e busca identificar "mudanças no nível de desempenho requerido ou esperado". E acrescento que o monitoramento pode ser aplicado a **riscos, a controles, à estrutura de gestão de riscos e ao processo de gestão de riscos.**

Então devo realizar um monitoramento da implementação das ações para que a Gestão de Riscos funcione?

O modelo de monitoramento defendido pela SCGE não se resume ao acompanhamento da realização (ou não) das ações/controles propostos no Plano de Tratamento.

O monitoramento é bem mais do que isso. É analisar se surgiram novos riscos, verificar se os controles são eficazes, se a avaliação dos riscos está correta, dentre outras ações.

Esse acompanhamento contínuo pode, inclusive, levar à atualização dos instrumentos de gestão de riscos. A atual Política Geral prevê a possibilidade de atualização tanto do Mapa de Riscos do Metaprocesso quanto do Mapa de Riscos da contratação específica quando forem identificados novos riscos e controles considerados relevantes.

Foi pensando nesse ponto, que a Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas do Estado previu em seu artigo 4º a importância da realização do monitoramento.

> Art. 4º O órgão ou entidade deverá adotar práticas contínuas de monitoramento da gestão de riscos implementada com vistas à melhoria dos controles necessários ao atingimento dos objetivos da contratação.



Então, se as pessoas que trabalham na minha Secretaria aprenderem como deve ser realizado o monitoramento, é certo que a gestão de riscos irá funcionar?

Longe de querer ser pessimista, João, mas, para funcionar, toda e qualquer metodologia necessita de pessoas para a sua aplicação. E, para aplicar, além de entender a metodologia, as pessoas precisam acreditar que ela ajuda.

A cultura da organização precisa “abraçar” a análise de riscos como um ato benéfico para a tomada de decisão e auxílio no cumprimento dos objetivos.

Destaco abaixo 6 pensamentos[6] que é necessário que as pessoas tenham em relação a riscos:



Fonte: Elaboração própria

Sendo assim, concluímos que o funcionamento da Gestão de Riscos vai muito além da construção dos Mapas de Riscos e Matrizes de Riscos, conforme o caso. De igual importância, as organizações precisam monitorar os riscos e controles e criar uma cultura de riscos.

[6] https://risk-doctor.com/wp-content/uploads/2020/09/137P-The-Risk-Mindset-DH.pdf

8. Conclusão

Neste documento, por meio de um diálogo entre professor e aluno, foram expostas as principais inquietações que a equipe da SCGE enfrentou ao longo dos estudos do tema Riscos das Contratações.

Buscou-se, assim, bem mais do que reproduzir o conteúdo de riscos previsto na NLL, apresentar orientações práticas em relação às diversas situações que a primeira linha pode enfrentar durante a implantação e execução da gestão de riscos.

Vale destacar que o conteúdo apresentado neste documento, apesar de robusto, não exaure o tema. Sendo assim, destacamos que novos estudos e modelos serão publicados no site da SCGE e que a Diretoria Governança e Riscos está disponível para dirimir quaisquer dúvidas possíveis através do e-mail gestaoderiscos@cge.pe.gov.br.

Referência Bibliográficas

ABNT ISO GUIA 73:2009, Gestão de Riscos — Vocabulário

ABNT NBR ISO 31000:2018, Gestão de Riscos — Diretrizes

ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012, Gestão de Riscos — Técnicas para o Processo de Avaliação de Riscos

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. Revista da CGU, Brasília, n.9, p.682-689, jul/dez 2017. Disponível em: <:https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/103/pdf_41>. Acesso em: 27.jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 14133, de 1° de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL.Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

BRASIL.Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

COSO ERM. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal Control. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. 2007.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission. Internal Control. Modelo Integrado de Estratégia e Performance.

HILSON,David. Compreendendo a Mentalidade de Riscos. Tradução: Marconi Fábio Vieira. Risk Doctor website, Inglaterra, n.137, nov/2019. Disponível em: <https://risk-doctor. com/wp-content/uploads/2020/09/137P-The-Risk-Mindset-DH.pdf>.Acesso em: 18.abr. 2023.

IIA. Modelo das Três Linhas, 2026.

PERNAMBUCO. Decreto n. 51651, de 27 de outubro de 2021, regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no que se refere aos agentes públicos que desempenham funções essenciais nos procedimentos de contratações públicas.

PERNAMBUCO. Decreto n. 53384, de 22 de agosto de 2022, dispõe sobre a fase preparatória das licitações e contratações diretas no âmbito do Poder Executivo Estadual.

PERNAMBUCO. Decreto n. 55.861, de 28 de novembro de 2023, regulamenta o Plano de Contratações Anual no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Pernambuco, previsto no inciso VII do art. 12 da Lei Federal no 14.133, de 1o de abril de 2021.

PERNAMBUCO. Decreto n. 54.884, de 20 de junho de 2023, dispõe sobre a fase preparatória das licitações e das contratações diretas de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo Estadual.

PERNAMBUCO. Portaria SCGE n. 70, de 05 de novembro de 2024, aprova a Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, a qual deverá ser observada no âmbito do Poder Executivo Estadual, compreendendo os órgãos da Administração Direta, os fundos especiais, as fundações e as autarquias.

SANT'ANNA, Diocésio. Consultoria em Auditoria Governamental: o que é, para que serve e como fazer. Minas Gerais: Editora Fórum, 2022.

Secretaria
da Controladoria
Geral do Estado

GOVERNO DE PERNAMBUCO
ESTADO DE MUDANÇA