

E-BOX

GUIAS PRÁTICOS

LICITAÇÕES E CONTRATOS, CONVÊNIOS E TERMOS DE COOPERAÇÃO

GERENCIAMENTO DE RISCOS

Solução: Aquisições de Bens e Serviços em Geral

Volume 4

PARANÁ



GOVERNO DO ESTADO

**COORDENAÇÃO
HAMILTON BONATTO**

**E-BOX DE GUIAS PRÁTICOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS,
CONVÊNIOS E TERMOS DE COOPERAÇÃO**

– GERENCIAMENTO DE RISCOS –

HAMILTON BONATTO
IGOR GOMES DA COSTA
BRUNO ASSONI
BRUNO GONTIJO

CURITIBA
2024

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária Responsável: Patricia Rezende | CRB-9/1879

B699e Bonatto, Hamilton.

E-box de guias práticos de licitação e contratos,
convênios e termos de cooperação: gerenciamento
de riscos. [recurso eletrônico].

Hamilton Bonatto (coord.); Igor Gomes da Costa;
Bruno Assoni; Bruno Gontijo. Curitiba:
Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, 2024.
23 p. [recurso eletrônico] - v. 4.

1. Licitação Pública. 2. Contrato Administrativo. 3.
Gerenciamento de riscos. I Título.

CDDir 341.3527

Governador do Estado do Paraná
CARLOS MASSA RATINHO JUNIOR

Procurador-Geral do Estado do Paraná
LUCIANO BORGES DOS SANTOS

Diretora-Geral da Procuradoria-Geral do Estado
LUCIA HELENA CACHOEIRA

Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado
CAMILA KOCHANOWSKI SIMÃO

Coordenador da Procuradoria do Consultivo da PGEPR – CCON
IGOR PIRES GOMES DA COSTA

Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Aquisições e Serviços – PRC
BRUNO ASSONI

Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços de Engenharia – PCO
RAFAEL COSTA SANTOS

Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH
MADJER TARBINE

Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Concessões, Convênios e Parcerias – PCP
ADNILTON JOSÉ CAETANO

Assessoria Técnica – Coordenadoria do Consultivo da PGEPR – CCON
CAROLINE NASCIMENTO BARBOSA
JEANE ANDREANE PAVELEGINI DE MEDEIROS BRITTO
MARIA LUIZA GUIMARÃES SILVA

Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ
LUIZ HENRIQUE SORMANI BARBUGIANI

Biblioteca
PATRICIA REZENDE
PAULO COLLAÇO

Arte de capa
RAÍSA BONATTO

*As figuras ilustrativas deste Guia Prático de Licitações e Contratos, Convênios e Termos de Cooperação são do <https://storyset.com/>, by freepikcompany. Copyright ©2022 Freepik Company S.L. All rights reserved.

**E-BOX DE GUIAS PRÁTICOS DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS
E TERMOS DE COOPERAÇÃO**

– GERENCIAMENTO DE RISCOS –

- 1. E-BOX 01 – Aquisições de Bens e Serviços em Geral**
- 2. E-BOX 02 – Obras e Serviços de Engenharia**
- 3. E-BOX 03 – Tecnologia da Informação e Comunicação**
- 4. E-BOX 04 – Gerenciamento de Riscos**
- 5. E-BOX 05 – Termo de Referência de Aquisições e Serviços em Geral**

Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONCEITO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS	11
3. GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	11
4. ETAPAS DO GERENCIAMENTO DE RISCOS	12
4.1. Identificação de riscos	13
4.2. Análise de Riscos	14
4.3. Avaliação dos Riscos	16
4.4. Tratamento de Riscos.....	18
4.5. Monitoramento de Riscos	20
5. ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCOS	21
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
7. REFERÊNCIAS	23

APRESENTAÇÃO

Após a publicação dos primeiros cadernos administrativos em formato de E-box, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná – PGE, permanecendo comprometida com a facilitação da aprendizagem e disseminação do conhecimento, lança mais dois guias práticos de licitações e contratos: um referente ao gerenciamento de riscos e outro para facilitar a elaboração dos termos de referência para aquisições e serviços.

Tais guias se revelam como uma bússola indispensável para simplificar o labirinto de regulamentos, procedimentos e requisitos legais das licitações e contratos, que podem representar barreiras desafiadoras para até mesmo os mais experientes.

Ao longo destas páginas, o leitor encontrará não apenas explicações claras e concisas dos temas, mas também *insights* práticos e dicas úteis para enfrentar os desafios específicos que esses processos podem apresentar.

Mais do que apenas um manual técnico, este guia é um aliado confiável para a Administração planejar de forma adequada as contratações públicas. Trata-se de ferramenta indispensável para a tomada de decisões informadas e para a proteção dos interesses públicos.

O leitor do guia de gerenciamento de riscos notará a importância na identificação de ameaças potenciais, na avaliação de sua probabilidade e impacto, e também da implementação de estratégias para mitigar tais riscos. A correta observância do manual resultará em contratações mais eficientes, menos aditivos contratuais e, principalmente, maior entrega das políticas públicas.

O guia do termo de referência é uma continuidade do E-box sobre o Estudo Técnico Preliminar. O seu leitor será instado a repensar suas abordagens e estratégias visando alcançar resultados excepcionais em seus projetos e empreendimentos.

Os guias elaborados, únicos no Brasil, são frutos da competência e esforços dos membros do Consultivo da PGE, a quem saúdo, agradeço e parablenizo pela abordagem pragmática e acessível a todos.

Novos guias ainda serão confeccionados, reforçando o compromisso da Procuradoria-Geral do Estado com a sua aproximação com as demais Secretarias, a capacitação de todos os servidores, a efetivação da entrega de políticas públicas com segurança jurídica para todos os agentes públicos envolvidos.

Desejo excelente leitura a todos!

LUCIANO BORGES DOS SANTOS
Procurador-Geral do Estado do Paraná

GLOSSÁRIO

Análise de riscos: etapa do gerenciamento de riscos que busca a compreensão das causas e consequências imediatas, envolvendo a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, cenários, controles e sua eficácia.

Apetite a risco: nível de risco que o órgão está disposto a aceitar.

Avaliação de riscos: etapa do gerenciamento de riscos que visa apoiar decisões sobre como responder a riscos e que envolve a comparação de resultados da análise de riscos com o apetite a risco da instituição.

Gerenciamento de riscos: processo para identificar, analisar, avaliar, tratar, registrar, monitorar e comunicar potenciais eventos ou situações, que visa dar razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da instituição.

Identificação de riscos: etapa do gerenciamento de riscos que se constitui em processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos, que envolve a identificação de suas fontes, causas e consequências potenciais, podendo envolver dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas, e as necessidades das partes interessadas.

Monitoramento de riscos: etapa do gerenciamento de riscos que consiste nas atividades de controle, coleta e análise de informações, registro de resultados e relato por meio dos quais se mensura a aplicação das respostas aos riscos.

Nível de risco: magnitude de um risco expressa em termos da relação de suas consequências e probabilidades de ocorrência.

Risco: desvio potencial em relação aos objetivos esperados, podendo ser positivo, negativo ou ambos, e abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças;

Risco à integridade: risco de fraude, atos de corrupção ou desvio de conduta profissional considerada ética pelo ordenamento jurídico;

Tratamento de riscos: etapa do gerenciamento de riscos que indica ações para evitar/mitigar/compartilhar/aceitar o risco.

1. INTRODUÇÃO

O art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 responsabiliza a alta administração pela governança das contratações, portanto cabe a ela implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos de (i) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (ii) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (iii) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e (iv) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, e 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.

As contratações públicas, assim prevê o art. 169 da Lei nº 14.133/2021, 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 três linhas de defesa previstas naquele artigo, sendo que a primeira linha de defesa é integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade.

Em verdade, a governança fornece parâmetros para que a organização alcance seus objetivos, enquanto que a gestão de riscos fornece aos gestores as informações necessárias para as tomadas de decisões.

Conclui-se que a gestão de riscos está intrinsecamente ligada com a busca pela melhora nos resultados da organização, estando alinhada ao direito fundamental a uma boa administração pública.

Ressalte-se que a gestão de riscos, portanto, ultrapassa a preocupação com as licitações e contratos em espécie, estando conectada ao nível estratégico, ao planejamento do órgão e da sua estrutura.

Em outros termos, a gestão dos riscos pela Administração não se inicia propriamente na instauração de um procedimento licitatório/contratação direta. Em verdade, envolve o planejamento de toda a Administração, suas linhas de defesa, seus sistemas da informação, sua estrutura física, seu programa de capacitação, entre outros.

Tal cuidado da nova lei é importante, vez que se a preocupação com os riscos fosse realizada apenas nos procedimentos licitatórios e contratos em espécie, sem o cuidado com o nível organizacional, pouco sucesso seria alcançado.

Em suma, a gestão de riscos não é apenas a preocupação com as licitações individualmente consideradas, mas envolve também as licitações em si.

Assim, ao tratar dos procedimentos licitatórios, o art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 sublinha o dever de, na fase preparatória, realizar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Estabelecida, portanto, uma importante distinção: a gestão dos riscos (plano estratégico) engloba a análise dos riscos (plano da licitação/contrato individualmente considerados).

Ocorre que a Lei nº 14.133/21 não estabelece como fazer a análise dos riscos das licitações e contratos. Isto significa dizer que são os regulamentos de cada ente que estarão incumbidos de tal missão.

O presente caderno administrativo demonstrará como o Decreto Estadual nº 10.086/22 regulamentou a forma de tratar os riscos atinentes às licitações e contratos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná.

2. CONCEITO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS



Com o objetivo de efetivamente implementar os processos e estruturas relativos a gestão de riscos (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21), o Decreto Estadual nº 10.086/22 criou o *Gerenciamento de Riscos*, o conceituando como um “processo para identificar, analisar, avaliar, tratar, registrar, monitorar e comunicar potenciais eventos ou situações, que visa dar razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da instituição [...]” (art. 2º, XLVII).

Pode-se dizer, portanto, que a gestão de riscos exigida pela Lei nº 14.133/21, no que se refere às contratações realizadas no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná, será realizada por um procedimento de gerenciamento de riscos, que terá várias etapas, compreendida a análise de riscos, conforme será visto no item 4 deste caderno.

3. GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O gerenciamento dos riscos se inicia ainda na fase do planejamento da contratação. Assim, a equipe de planejamento já deve se preocupar em analisar os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (Lei nº 14.133/21, art. 18, X)¹.



Sendo assim, todos os aspectos – considerações técnicas, mercadológicas e de gestão – devem ser ponderadas.

Ainda, é preciso reconhecer que as diferentes contratações vão representar diferentes escalas de risco, bem assim diferentes impactos. Em outros termos, não faz sentido tratar todas as licitações

com o mesmo grau de rigor e atenção.

¹Para maiores detalhes sobre como se procede à confecção do Estudo Técnico Preliminar, remete-se o leitor para os três primeiros guias práticos feitos pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

De fato, utilizar mecanismos complexos de gerenciamento de risco em licitações com baixíssimo histórico de problemas, ou com baixíssimo impacto danoso, geraria apenas gastos de tempo, de pessoal e de estrutura.

Por outro lado, licitações que, mesmo com baixo histórico de fatores complicadores, podem gerar grande impacto para a Administração, podem requerer mais atenção dos agentes públicos e justificar estudos mais elaborados.

Portanto, os processos de gerenciamento de riscos podem ser mais ou menos complexos, envolvendo algumas ou várias etapas, conforme se verá a seguir.

4. ETAPAS DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

De acordo com o Decreto Estadual nº 10.086/22, o gerenciamento de riscos das contratações públicas possui as seguintes etapas: 1. Identificação de riscos; 2. Análise de riscos; 3. Avaliação de riscos; 4. Tratamento de riscos; 5. Monitoramento de riscos.



A primeira fase serve justamente para reunir os eventos futuros e incertos que poderão impactar, caso ocorram, na contratação. O segundo passo servirá para entender as causas e consequências imediatas do que representa as fontes de riscos identificadas. O terceiro passo ocupa-se em mensurar o impacto do evento e a probabilidade que ele venha a ocorrer. A quarta etapa envolve a escolha das possíveis ações para mitigar o risco, enquanto que a última etapa diz respeito ao acompanhamento do sucesso das medidas adotadas.

GERENCIAMENTO DE RISCOS – ETAPAS

4.1. Identificação de riscos

Conforme visto nos E-box dedicados ao Estudo Técnico Preliminar – aos quais remete-se o leitor – a equipe de planejamento da contratação necessita estudar com mais profundidade um dado problema para, depois, poder escolher entre as soluções possíveis, aquela que tem o potencial de atender ao interesse público.



A solução eleita, entretanto, carrega em si alguns riscos que, caso ocorram, impactarão no contrato. Por tal razão, o art. 18, X, da Lei nº 14.133/21 prevê a análise dos riscos durante a fase de planejamento.

Por certo, tal análise não pode ser realizada sem um passo anterior: a identificação destes riscos. Assim, nos moldes do Decreto Estadual nº 10.086/22, a primeira fase do gerenciamento dos riscos se caracteriza pelo processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos, que envolve a identificação de suas fontes, causas e consequências potenciais, podendo envolver dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas, e as necessidades das partes interessadas.

A primeira forma de se buscar identificar os riscos atinentes a uma contratação específica é olhar para o passado. O histórico de contratação do ente pode indicar quais foram os eventos que aconteceram no passado que impactaram em contratações semelhantes.

Importante mencionar que não apenas devem ser observadas as licitações que apresentaram problemas, mas também aquelas que podem ser consideradas como um exemplo de sucesso. Isto porque as medidas de gestão de riscos adotadas em procedimentos de sucesso podem ser replicadas no futuro.

Outra maneira de identificar os riscos é observar a experiência de outros entes. Neste sentido, a NLLCA trouxe uma ferramenta vital: o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), especialmente duas funcionalidades principais: a divulgação centralizada e obrigatória dos atos e o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações.

A primeira funcionalidade está relacionada com a publicidade dos atos. A nova

lei exige que todos os editais de licitação e anexos sejam disponibilizados no PNCP, o mesmo ocorrendo com os atos que autorizam a contratação direta. Assim, ainda que a intenção primária seja dar publicidade, inegável que o histórico de contratações está, em sua integralidade, disponível para consulta no PNCP.

Já a segunda finalidade é ainda mais cara para o gerenciamento de riscos, uma vez que a nova lei embutiu no sistema de planejamento e gerenciamento de contratações um cadastro de atesto de cumprimento de obrigações.

Isso significa que o gerenciamento dos riscos não se encerra após a homologação do procedimento ou a assinatura do contrato. O gerenciamento de riscos permanece sendo alimentado com as informações do fiscal e do gestor do contrato. É de total interesse da Administração acompanhar o contrato até o seu final, com o maior grau de detalhamento possível.

Assim, através da leitura do registro realizado em contratos de outros entes, também é possível fazer um levantamento de eventos capazes de impactar nas contratações que se pretende realizar.

Por fim, a equipe de planejamento também poderá, independente da observância do histórico de contratações, tentar elencar outros riscos que possam impactar na execução contratual. Tal exercício é nomeadamente útil nos casos de contratações inéditas ou com muitas especificidades.

Para finalizar, importante registrar que nesta fase do gerenciamento de riscos a equipe de planejamento não fez nenhum juízo de valor. Apenas se esforçou em identificar e listar os fatores de risco para a contratação.

4.2. Análise de Riscos

Se a fase anterior foi de simples catalogação, ou seja, procurou apenas identificar os eventos que podem impactar na contratação, a fase de análise pretende compreender as causas e consequências imediatas dos dados que foram levantados.

É a fase em que a equipe de planejamento vai se debruçar sobre as incertezas, as fontes de risco, os cenários, os controles e sua eficácia.



É a partir desta fase que a equipe de planejamento efetivamente começa a tomar decisões sobre os dados que anteriormente foram extraídos. De fato, a equipe de planejamento, com essa avaliação, conseguirá determinar se a contratação em exame necessitará um gerenciamento de riscos mais ou menos completo.

Quanto ao ponto, aqui é importante realizar um importante esclarecimento: a análise de riscos é obrigatória para todas as contratações realizadas pelo

Poder Executivo do Estado do Paraná (art. 15, § 2º, art. 24, X, e o art. 165, X, todos do Decreto Estadual nº 10.086/22²).

Entretanto, tal análise pode concluir pela dispensa das demais fases do gerenciamento de riscos.

Já se teve a oportunidade de ressaltar que diferentes contratações vão representar diferentes escalas de risco, bem assim diferentes impactos. Em outros termos, o nível de detalhamento e de aprofundamento do gerenciamento dos riscos será proporcional à complexidade, relevância e valor significativo do objeto da contratação (art. 186, § 3º do Decreto Estadual nº 10.086/22).

Por isso, o art. 186, § 2º do Decreto Estadual nº 10.086/22 determina que, mediante justificativa, casos envolvendo contratação de objetos de baixo valor ou baixa complexidade podem dispensar o gerenciamento de riscos.

Tal dispositivo deve ser lido com cautela, devendo também ser lançado mão da interpretação sistemática. Conforme visto anteriormente, tanto a Lei nº 14.133/21 quanto o Decreto Estadual nº 10.086/22 determinam a necessidade de realizar a análise de riscos, etapa integrante do gerenciamento dos riscos. Desta forma, quando o Decreto afirma a possibilidade de dispensa do gerenciamento dos riscos, está se dispensando, em verdade, a realização das demais etapas, ou seja, as etapas de avaliação, tratamento e

2 Art. 15, §2º A Administração, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

Art. 24. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 21 a 23 deste Regulamento, 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;

Art. 165. O termo de referência, além dos elementos descritos no art. 19 deste Regulamento, conterá os elementos necessários à gestão do contrato, incluindo: [...]

IX - a análise de riscos conhecidos.

monitoramento do risco.

Assim, considerando que o gerenciamento de riscos é obrigatório pelo menos até a fase de análise de riscos, conclui-se que é precisamente na fase de análise de riscos que a equipe de planejamento determinará se, para aquela contratação específica, será necessário o desenvolvimento das demais fases do gerenciamento de riscos.

Caso a equipe de planejamento tenha identificado poucos eventos danosos, baixa probabilidade de eventos causarem grande prejuízo à Administração, ou seja, que a contratação tem baixa complexidade, pode concluir pela desnecessidade de realização de um detalhado gerenciamento de riscos. O mesmo pode ocorrer com objetos de baixo valor – leia-se, as contratações que possam ser enquadradas nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21.

Por outro lado, se na fase de análise de riscos a equipe de planejamento concluir, seja pelo alto valor da contratação, seja porque os eventos identificados têm o potencial danoso capaz de dar complexidade à contratação, deverá dar início à próxima fase do gerenciamento de riscos, qual seja, da avaliação de riscos.

Nesse contexto, o mero caráter comum dos bens e/ou serviços não constitui justificativa suficiente para dispensar as etapas subsequentes do gerenciamento de riscos, mormente quando se considera que não há uma relação necessária entre tal característica e a complexidade do objeto da licitação ou contratação direta. Equivale a dizer que a caracterização de um bem e/ou serviço como comum não afasta a eventual complexidade da contratação³, a exigir o tratamento das demais fases do gerenciamento de riscos.

4.3. Avaliação dos Riscos

Tendo a equipe de planejamento decidido pela necessidade do prosseguimento do gerenciamento dos riscos, se inicia a fase de avaliação, ou seja, a fase em que a Administração realizará um comparativo entre os resultados da análise de riscos com o apetite de riscos da instituição (nível de risco que o órgão está disposto a aceitar).

³ Sobre o tema, o Enunciado nº 26 da 1ª Jornada de Direito Administrativo é elucidativo ao afastar a complexidade técnica ou natureza intelectual do bem ou serviço como fatores de descaracterização do caráter comum do bem ou serviço, para fins de adoção da modalidade pregão. O enunciado tem o seguinte teor: A Lei n. 10.520/2002 define o bem ou serviço comum com base em critérios eminentemente mercadológicos, de modo que a complexidade técnica ou a natureza intelectual do bem ou serviço não impedem a aplicação do pregão se o mercado possui definições usualmente praticadas em relação ao objeto da licitação.



Na prática, aqueles eventos listados na fase de identificação de riscos e estudados na fase de análise de riscos serão classificados em dois eixos: um de probabilidade e outro de impacto.

Em relação à probabilidade, cada risco será avaliado de acordo com a seguinte escala (art. 186, § 5º do Decreto Estadual nº 10.086/22):

- I - raro: acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência;
- II – pouco provável: o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo;
- III – provável: repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte;
- IV – muito provável: repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte;
- V – praticamente certo: ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo.

Já em relação ao impacto, a escala é a seguinte (art. 186, § 6º do Decreto Estadual nº 10.086/22):

- I – muito baixo: compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultados;
- II – baixo: compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultados;
- III – médio: compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultados;
- IV – alto: compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultados;
- V – muito alto: compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultados.

O casamento da classificação destas escalas é denominado pelo Decreto Estadual nº 10.086/22 como nível de risco, ou seja, magnitude de um risco expressa em termos da relação de suas consequências e probabilidades de ocorrência.

Com tais informações compete à Administração a elaboração do Mapa de Riscos,

também chamado pelo Decreto nº 10.086/22 de materialização do gerenciamento de riscos. Para facilitar a compreensão, colaciona-se a figura abaixo:



Observe-se que, a depender do cruzamento das escalas probabilidade/impacto é possível visualizar com maior facilidade aqueles eventos que merecem mais ou menos atenção da equipe de planejamento.

Tal indicação é deveras importante, eis que baseará a tomada de decisão da Administração, ou seja, norteará o tratamento dos riscos, conforme será visto a seguir.

4.4. Tratamento de Riscos

A importância do Mapa de Riscos, elaborado na etapa anterior, é gigantesca: com um simples olhar é possível identificar o tamanho do risco que um dado evento pode gerar para a contratação.

Assim, há uma natural priorização de riscos, ou seja, a Administração já sabe quais são os eventos que precisam ser tratados com mais urgência, com mais mecanismos, com mais rigor, e quais precisam ser acompanhados mais de perto.

De outro lado, também é possível identificar alguns eventos que não são prioridades. Muitas vezes, é até possível justificar que nenhuma medida precisa ser tomada.

Neste sentido, deve ser dito que a fase de tratamento dos riscos está relacionada diretamente ao custo-benefício da implantação de medidas para enfrentamento. A ideia de custo e benefício da adoção de medidas de gestão de riscos está prevista no art. 169, § 1º, da Lei nº 14.133/21.



Por isso, a equipe de planejamento terá por missão, nesta fase, registrar as possíveis medidas de resposta ao risco, num primeiro momento. Após analisar a viabilidade destas medidas (custo-benefício, viabilidade técnica,

tempestividade, efeitos colaterais do tratamento etc.).

As medidas a serem tomadas podem ser classificadas em:

- a) medidas que objetivam evitar o risco: decide-se por não iniciar ou descontinuar qualquer atividade à qual o risco está relacionado;
- b) medidas que objetivam mitigar o risco: a medida indicada pretende diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou as consequências do evento danoso;
- c) medidas de compartilhamento do risco: aqui se pretende transferir para terceiros a responsabilidade pelas consequências caso algum evento danoso ocorra;
- d) medidas de aceitação do risco: baseada na investigação sobre o custo-benefício, se chega à conclusão de que nenhuma das medidas acima elencadas deve ser adotada, sendo melhor a Administração assumir as consequências, de forma consciente e justificada, de um determinado risco.

Selecionadas as medidas entendidas como viáveis, o mais importante é a elaboração do plano de implementação de tais medidas na contratação. Em outros termos, a equipe de planejamento indicará, para cada medida eleita, quais efeitos espera alcançar com a implementação da medida.

Importante, igualmente, que se indique qual o agente responsável pela adoção da medida – tal agente não necessariamente será alguém da equipe de planejamento, podendo ser algum agente que atua na fase externa ou até na execução contratual.

Exemplificando, imagine-se que um dos eventos identificados como potencialmente causadores de dano a um contrato de prestação de serviço de manutenção

de elevadores, com fornecimento de peças, é a demora para a substituição de partes do elevador que apenas são adquiridas no exterior.

Neste contexto, a equipe de planejamento concluiu que a exigência de ser previsto, no edital, que a empresa participante tenha no seu estoque, no Brasil, pelo menos duas peças de reposição para cada 5 elevadores é uma boa forma de se evitar o longo tempo de espera para a manutenção do elevador.

Por outro lado, a equipe de planejamento também observou que essa exigência é praticada em contratações de outros órgãos, tendo gerado pequeno impacto financeiro no valor final do contrato.

Assim, concluindo pela vantajosidade, pelo bom custo-benefício, verificou-se que, caso as peças necessitem de troca, a quantidade prevista em estoque teria o impacto de garantir a substituição imediata. Desta forma, tal medida constará no plano de implementação, indicando a necessidade de inclusão de cláusula editalícia neste sentido. Por isso, o agente responsável pela adoção da medida é o servidor que confeccionará o edital.

A partir de então, esta e todas as demais medidas constantes do plano de implementação necessitarão ser acompanhadas de perto, a fim de verificar o atingimento dos objetivos. Tal tarefa será realizada na próxima fase, vista a seguir.

4.5. Monitoramento de Riscos



Esta etapa consiste nas atividades de controle, coleta e análise de informações, registro de resultados e relato que possibilita a mensuração da aplicação das respostas aos riscos.

Observe-se, portanto, que esta fase não ficará restrita ao planejamento da contratação. Ainda mais, tal fase não é exclusiva da equipe responsável pelo planejamento.

Neste sentido, alguns dos riscos identificados e algumas das medidas constantes do plano de implementação podem se referir à fase externa da licitação ou à fase de execução contratual.

Daí é correto afirmar que a fase de monitoramento dos riscos é de responsabilidade de todas as linhas de defesa. Registre-se, todos os integrantes das linhas de defesa têm o dever de identificar e tomar medidas para sanear e evitar novas ocorrências tanto de

impropriedades formais quanto de irregularidades que configurem dano à Administração.

Importante mencionar que a nova lei embutiu no sistema de planejamento e gerenciamento de contratações um cadastro de atesto de cumprimento de obrigações.

Isso confirma que o gerenciamento dos riscos não se encerra após a homologação do procedimento ou a assinatura do contrato. O gerenciamento de riscos permanece sendo alimentado com as informações do fiscal e do gestor do contrato. É de total interesse da Administração acompanhar o contrato até o seu final, com o maior grau de detalhamento possível.

O §4º do art. 88 da Lei nº 14.133/21 determina que a atuação do contratado será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

Assim, o PNCP reunirá um sistema de registro cadastral unificado que contém, além do cadastro dos licitantes, um verdadeiro banco de dados com a pontuação ou score relativo ao desempenho contratual das empresas e, principalmente, o histórico de penalidades aplicadas.

Ter um sistema que reúna todas as sanções aplicadas servirá de base não apenas para identificar os melhores licitantes, mas também proporcionar uma clara visualização de quais objetos costumam gerar piores scores de execução.

Exemplificando, se a Administração percebe que no seu histórico de compras de mobiliários com entrega imediata os scores de adimplemento contratual dos contratados são altos, com poucas penalidades, tal fato parece indicar que as medidas de gerenciamento de riscos para esses contratos parecem ser suficientes. Por outro lado, se identifica que os contratos para compras de marmitas estão apresentando baixas pontuações das empresas, isto pode ser um indicativo de que medidas de gestão de riscos devem ser implementadas.

5. ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCOS

Conforme visto nas etapas do gerenciamento de riscos, o mapa de riscos será confeccionado na etapa de avaliação de riscos, caso a etapa de análise de riscos tenha concluído pela necessidade de desenvolvimento das demais fases do gerenciamento.

Entretanto, deve ser esclarecido que o mapa de riscos precisa ser atualizado, eis que

eventos futuros podem modificar o cenário pensado pela equipe de planejamento.



Por tal razão, o Decreto nº 10.086/22 estabelece que o mapa de riscos deve ser confeccionado, num primeiro momento, ao final da elaboração do Estudo Técnico Preliminar. Após, deve ser novamente apresentado ao final da elaboração dos Projetos (termo de referência, anteprojeto, projeto básico e/ou projeto executivo). Ainda, deve ser confeccionado após a fase de seleção do fornecedor e todas as vezes em que aconteçam eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Observe-se que, nas vezes em que a equipe responsável não identificar novos eventos capazes de alterar o mapa de riscos anteriormente apresentado, haverá a possibilidade de apresentar o mesmo mapa de riscos, com a respectiva justificativa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como foco ser o guia para a elaboração do gerenciamento de riscos das licitações e contratos celebrados no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná.

Conforme visto anteriormente, a gestão de riscos é maior que o tema aqui estudado. Igualmente, o presente guia prático não trata da matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

A necessidade de tal cláusula, inclusive, pode ser indicada como necessária pela equipe de planejamento quando da elaboração do gerenciamento de riscos. Com efeito, na fase de tratamento de riscos, a medida indicada pela equipe pode ser justamente a de alocar um dado evento danoso como responsabilidade dos contratantes, por exemplo.

Entretanto, a elaboração da matriz de riscos tem metodologia própria, que envolve, também, considerações acerca de taxa de risco, seguros e equilíbrio econômico-financeiro.

Assim, a confecção de matriz de riscos é matéria que necessitará a elaboração de um guia prático próprio, com a colaboração de setores técnicos do Estado.



7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n.61-F, p. 1-26, 01 abr. 2021. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/04/2021&jornal=613&pagina=1&totalArquivos=26>

PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade de privada e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, ano 109, n.11097, de 17 jan. 2022. Disponível em:

<https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&dataInicialEntrada=17/01/2022&dataFinalEntrada=17/01/2022&numero=11097&diarioCodigo=3&submit=Localizar>