

GUIA DE GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Eduardo Leite

Governador do Estado

Pricilla Maria Santana

Secretária de Estado da Fazenda

Carlos Geminiano Rocha Rodrigues

Contador e Auditor-Geral do Estado

Autores

Ednaldo Tavares Rufino Filho

Auditor do Estado

Lorenzo Giacomo Venzon

Chefe da Divisão de Controle da Administração Indireta

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado do RS

R585 Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

Guia de gestão de riscos nas contratações públicas. / Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Porto Alegre : SEFAZ/RS, 2024.
19 p. ; il.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-53040-04-9

1. Administração pública. 2. Contrato administrativo. 3. Administração de riscos. 4. Licitação.
I. Título. II. Rufino Filho, Ednaldo Tavares. III. Venzon, Lorenzo Giacomo.

CDU 351.712

Elaborado por Kátia Midori Hiwatashi - CRB10/1424

Contadoria e Auditoria-Geral do Estado | CAGE Av. Mauá, 1155, 4º andar, sala 404-A. Porto Alegre/RS. CEP 90030-080. Telefone: (51) 3214 5200 – Fax: (51) 3214 5216. E-mail: cage@sefaz.rs.gov.br.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	5
2.1 O que é o metaprocesso das contratações públicas?	5
2.2 O que é risco?	5
2.3 O que é gerenciamento de riscos?	6
2.4 O que é o mapa de riscos?.....	6
2.5 O que é o apetite ao risco?.....	6
2.6 O que é tratamento do risco?	7
3. GESTÃO DE RISCOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES	8
3.1 Dever de implementar processos e estruturas de gestão de riscos.....	8
3.2 Três linhas de defesa	8
3.3 Análise de riscos nas licitações e contratações diretas.....	10
4. METODOLOGIA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS DO RS.....	11
4.1 Gerenciamento de riscos comuns a todas as contratações públicas do RS	12
4.2 Gerenciamento de riscos específicos de cada contratação pública.....	13
4.2.1 Quando o mapa de riscos deve ser elaborado?	14
4.2.2 Como elaborar o mapa de riscos?	15
5. REGRA DE TRANSIÇÃO	18
6. REFERÊNCIAS.....	19

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, além de cumprir os objetivos tradicionais de realizar o gasto público de forma racional e isonômica, as compras públicas assumem um papel estratégico fundamental. Elas se tornaram ferramentas essenciais para promover o desenvolvimento de políticas ambientais, sociais e de fomento ao mercado e à inovação (Mazzucato e Wainwright, 2024). Dessa maneira, as compras governamentais não são apenas transações econômicas com a participação da Administração Pública, mas instrumentos poderosos na efetivação de políticas públicas, contribuindo diretamente para o progresso e bem-estar da sociedade.

Com a promulgação da Lei n. 14.133/2021, o Brasil deu início a uma significativa transformação no regime de compras públicas. Essa nova legislação marca um avanço crucial na governança, destacando a importância do planejamento estratégico, a institucionalização das linhas de defesa e a obrigatoriedade de um sistema robusto de gerenciamento de riscos. Essas mudanças não apenas modernizam o processo de compras, mas também estabelecem uma base sólida para práticas mais transparentes, eficientes e seguras no setor público.

As compras públicas representam atividades de alto risco, devido à sua complexidade, ao elevado volume de recursos públicos envolvidos e ao grande número de partes interessadas (OCDE, 2023). Além disso, “os riscos que afetam os processos de contratação pública têm consequências concretas e significativas na qualidade, quantidade e oportunidade dos serviços públicos” (OCDE, 2023, p. 16). Portanto, torna-se indispensável o desenvolvimento de um sistema que mitigue esses riscos, garantindo que as aquisições governamentais sejam conduzidas com segurança e eficiência.

Neste contexto, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Cage) apresenta, por meio deste guia, os conceitos, a metodologia e o modelo adotados pela Instrução Normativa CAGE n. 3, de 8 de agosto de 2024. Essa normativa estabelece regras e diretrizes essenciais para o gerenciamento de riscos nas contratações públicas no Rio Grande do Sul.

Portanto, este manual foi desenvolvido para ser uma ferramenta essencial na orientação e apoio a órgãos e entidades na implementação da gestão de riscos em contratações públicas. Alinhado às diretrizes da Lei n. 14.133/2021, este manual não apenas auxilia na conformidade legal das aquisições governamentais, mas também promove práticas mais seguras, eficientes e transparentes. Ao adotar essas orientações, as instituições poderão fortalecer seus processos, minimizar incertezas e aumentar a confiança pública nas suas contratações.

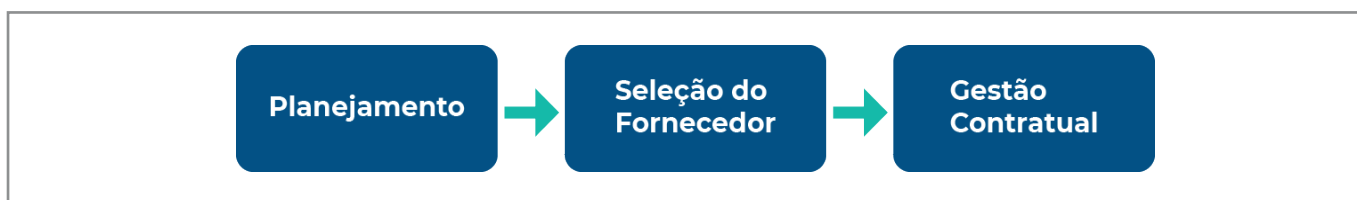
2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Nesta seção, são apresentados os conceitos fundamentais para o gerenciamento de riscos nas contratações públicas do estado do Rio Grande do Sul. Esses conceitos estão detalhados na Instrução Normativa Cage n. 3/2024 e servem de base para a implementação do modelo proposto.

2.1 O que é o metaprocesso das contratações públicas?

É o rito integrado pela fase de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão do contrato que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados.

Figura 1. Metaprocesso das contratações públicas



Fonte: Elaboração própria, 2024

2.2 O que é risco?

Risco é a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos das contratações, podendo ser medido em termos de impacto e de probabilidade.

Para a identificação dos riscos, deve-se ter em mente os objetivos do macroprocesso, processo, atividade ou outro objeto analisado. Na etapa de seleção do fornecedor, por exemplo, temos a fase de habilitação, cujo objetivo é selecionar o fornecedor em condições técnicas, econômicas e jurídicas para contratar com a Administração Pública. Neste caso, um dos riscos existentes é o de habilitar fornecedor que não possui capacidade para executar o contrato. Entre as causas, podemos citar a falta de verificação da documentação pelo agente de contratação, bem como fraude documental. Como consequência da materialização do risco, temos o prejuízo potencial à Administração Pública e a interposição de recursos ou demandas judiciais, atrasando a contratação.

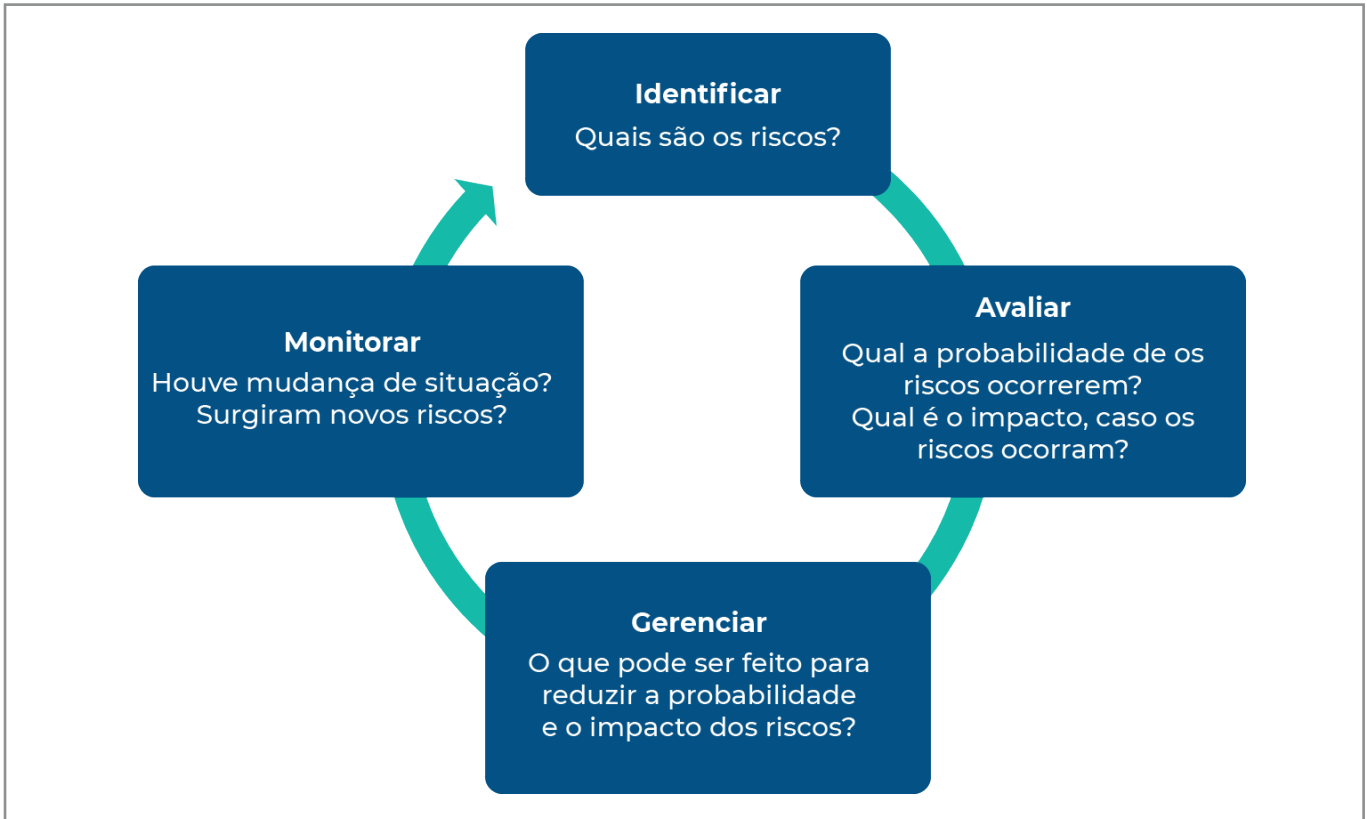
É comum que na Administração Pública sejam priorizados os riscos de conformidade, mas deve-se ter atenção a outras naturezas, como riscos estratégicos, operacionais, ambientais, de tecnologia da informação, que podem afetar negativamente os objetivos pretendidos pela organização.

Dessa forma, para além da adequação formal, deve-se levantar se a solução buscada poderá acarretar impacto ambiental, não ser tecnologicamente adequada ou não ser a mais efetiva para o atendimento da necessidade pública. Diante da diversidade dos riscos existentes, torna-se imprescindível o planejamento minucioso da contratação, principalmente para aquelas contratações inovadoras e não habituais na esfera estadual.

2.3 O que é gerenciamento de riscos?

É o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar, gerenciar e monitorar potenciais eventos que possam impactar nos objetivos das contratações.

Figura 2. Gerenciamento de riscos



Fonte: OCDE, 2023

2.4 O que é o mapa de riscos?

É o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, propondo controles capazes de mitigar a probabilidade ou os efeitos da sua ocorrência. Para maior detalhamento, ver item 4.2 deste guia.

2.5 O que é o apetite ao risco?

Trata-se do nível de risco que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos. Vieira e Barreto (2019, p. 99) esclarecem que:

O apetite ao risco está diretamente relacionado à estratégia organizacional, serve para orientar a alocação de recursos entre unidades e atividades e dirige o alinhamento entre pessoas e processos dentro da agência pública. Dessa forma, os gestores podem alinhar o nível aceitável de variação em relação às metas estabelecidas para o cumprimento de cada objetivo específico, definindo assim a tolerância ao risco, às variações aceitáveis no desempenho, de acordo com o apetite ao risco de toda a organização.

Dessa forma, o apetite ao risco auxilia a organização na elaboração das respostas aos riscos avaliados, atuando como um parâmetro, de forma que sejam implementados controles para os riscos cujos níveis estejam acima do apetite definido para a organização. A título ilustrativo, caso o nível do risco seja muito alto, e o apetite ao risco definido pela gestão seja médio, a administração deverá definir de que forma fará o tratamento do risco para que ele se adéque ao limite tolerável. De outro modo, caso a severidade do risco fique dentro do apetite definido pela gestão, o risco poderá ser aceito e a organização poderá apenas monitorá-lo.

2.6 O que é tratamento do risco?

Tratamento do risco, também conhecido como resposta ao risco, são as medidas adotadas pela administração frente ao nível de risco identificado, dentre as quais pode-se citar:

- a. **Mitigar:** ocorre mediante a implementação ou o aprimoramento de controles que reduzam a probabilidade ou o impacto do risco;
- b. **Compartilhar:** quando acontece a transferência do risco a terceiros, como no caso de um seguro;
- c. **Evitar:** o risco só é evitado quando o processo organizacional ao qual está ligado é encerrado, de forma que o risco deixe de existir; e
- d. **Aceitar:** neste caso, não será implementada medida para modificação do nível de risco, apenas o seu monitoramento.

3. GESTÃO DE RISCOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

3.1 Dever de implementar processos e estruturas de gestão de riscos

O parágrafo único do art. 11 da Lei n. 14.133/2021 estabelece a responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade pela governança das contratações e o dever de implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I. assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II. assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III. evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV. incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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

O objetivo do dispositivo é ampliar as ferramentas de gestão para promover um ambiente íntegro e confiável para as transações contratuais da Administração Pública e promover a eficiência, efetividade e eficácia das contratações para fornecer serviços públicos com qualidade.

3.2 Três linhas de defesa

De acordo com o art. 169, caput, da Lei n. 14.133/2021, as contratações públicas devem estar sujeitas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo.

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:

- I. primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- II. segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- III. terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

Esse dispositivo estabelece a obrigação da Administração Pública de implementar um sistema para gerenciar os riscos associados às contratações públicas, levando em consideração os custos e benefícios resultantes dessa implementação, conforme previsto no art. 169, caput e §1º, da Lei n. 14.133/2021.

Observa-se também que o artigo 169 da Lei n. 14.133/2021 institucionalizou o modelo das três linhas difundido pelo Instituto dos Auditores Internos¹ na estrutura das contratações públicas. Sobre o tema, Vieira e Barreto (2019, p. 125) explicam que:

O modelo das três linhas de defesa foi difundido a partir da obra Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles, publicada pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2013). Não se trata de um modelo referencial de gestão de riscos, como o COSO (ERM-GRC) e o ISO (3100:2009), mas uma forma de estabelecer os papéis e responsabilidades essenciais de cada gestor dentro da organização para protegê-la dos riscos por meio de uma estrutura adequada de governança. De acordo com esse modelo, a primeira linha de defesa é a execução, a segunda linha de defesa é a supervisão e o monitoramento e a terceira é a avaliação.

De acordo com o modelo das três linhas de defesa, a auditoria interna tem o papel de avaliar a institucionalização, operacionalização e a eficácia da gestão de riscos e comunicar os resultados à alta gestão. Todavia, em um contexto de inexistência de gestão de riscos, a auditoria interna pode assumir o processo de implementação do sistema até a consolidação da cultura e prática (Vieira e Barreto, 2019).

1. Para maiores informações, consultar: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>.

3.3 Análise de riscos nas licitações e contratações diretas

Além disso, o art. 18 da Lei n. 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório deve contemplar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem influenciar a contratação. A lei apresenta uma lista de elementos que devem ser analisados, com destaque para a avaliação dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual.

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;

(...)

Quanto às contratações diretas, o art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 estabelece que, quando necessário, os processos de contratação direta devem ser acompanhados por uma análise de riscos.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I. documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

Embora a norma não defina explicitamente quando essa análise deve ser realizada para dispensas e inexigibilidades, ela confere aos entes federativos a responsabilidade de avaliar cada situação específica e decidir a pertinência e a relevância de promover a análise de riscos.

4. METODOLOGIA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS DO RS

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024, p. 284) explica que o processo de gestão de riscos pode ser aplicado em diferentes níveis na organização e que a abordagem deve ser adequada aos objetivos do que está sendo gerenciado. Assim, há uma necessidade de desenvolver uma metodologia coerente com o contexto institucional e com os objetivos do processo de contratação pública. Segundo o TCU:

Na prática em questão, a gestão de riscos é abordada em dois níveis distintos:

- a. o primeiro, aplicado à função de contratações; e
- b. o segundo, direcionado a cada contratação em particular realizada pela organização, com foco no atendimento da necessidade que desencadeou a contratação.

A gestão de riscos, quando aplicada à função de contratações, tem como objetivo reduzir o nível de incerteza associado ao alcance dos objetivos dessa função organizacional. Esses objetivos estão relacionados ao desempenho do metaprocessos de contratação pública, mas não se limitam a ele. Eles podem incluir outros objetivos estabelecidos para apoiar a estratégia organizacional e a geração de valor pretendido para a gestão das contratações. (TCU, 2024, p. 24)

Nessa linha, a metodologia de gerenciamento de risco das contratações adotada na IN Cage n. 3/2024 é formada por dois eixos, sistematizados na Figura 3.

Figura 3. Metodologia de Gerenciamento de Riscos do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria, 2024

4.1 Gerenciamento de riscos comuns a todas as contratações públicas do RS

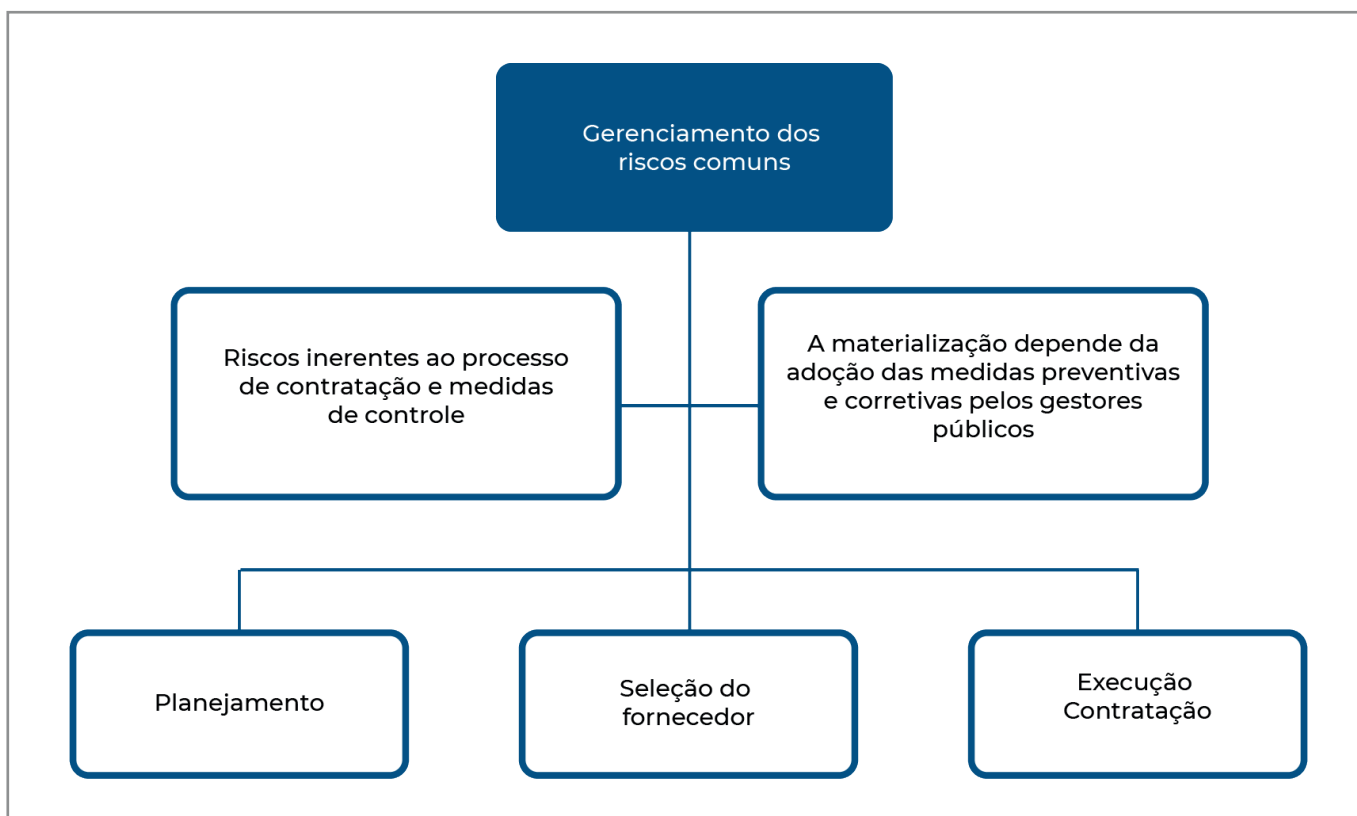
A Cage elaborou e disponibilizou em seu site oficial um documento que contém uma lista exemplificativa dos principais riscos e das possíveis medidas mitigadoras que podem ser adotadas pela gestão. Para identificar os riscos comuns nas contratações públicas, foram analisados o contexto institucional, os instrumentos de governança do estado do Rio Grande do Sul e a legislação vigente. A partir dessa análise, foram identificadas as causas, os eventos e as possíveis consequências, bem como as medidas mitigadoras a serem implementadas.

O inventário de riscos elaborado pela Cage abrange todo o metaprocessos de contratações públicas, conforme ilustrado na Figura 1.

Assim, o inventário contempla os riscos comuns nas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual de todas as licitações e contratações diretas no estado do Rio Grande do Sul.

No entanto, é importante destacar que o gerenciamento dos riscos comuns vai além da elaboração do documento pela Cage. Para a efetiva implementação do gerenciamento de riscos, é essencial que os gestores públicos adotem medidas preventivas e corretivas. Além disso, os fatores de riscos e as circunstâncias podem variar ao longo do tempo, tornando o gerenciamento uma atividade dinâmica que exige monitoramento contínuo por parte da alta gestão.

Figura 4. Esquemática do gerenciamento dos riscos comuns



Fonte: Elaboração própria, 2024

4.2 Gerenciamento de riscos específicos de cada contratação pública

Após levantamento dos dados históricos das aquisições governamentais do RS, verificou-se as contratações diretas e licitações críticas do ponto de vista estratégico e financeiro que necessitam de análise de riscos específicos para ampliar a segurança do alcance dos objetivos institucionais. Dessa forma, a IN Cage n. 3/2024 estabeleceu que todas as contratações (licitações e contratações diretas) que se enquadrem na lista do Anexo I da instrução devem ser instruídas com o gerenciamento de riscos específicos. Ressalva-se que no caso de contratações públicas emergenciais, o gerenciamento de riscos será exigível somente durante a fase de gestão contratual.

O gerenciamento dos riscos específicos de cada contratação pública deve ser realizado pelo órgão demandante nas contratações previstas no Anexo I da instrução, que é reproduzido no Quadro 1.

Quadro 1. Lista das contratações públicas em que deve ser realizado o gerenciamento de riscos específicos

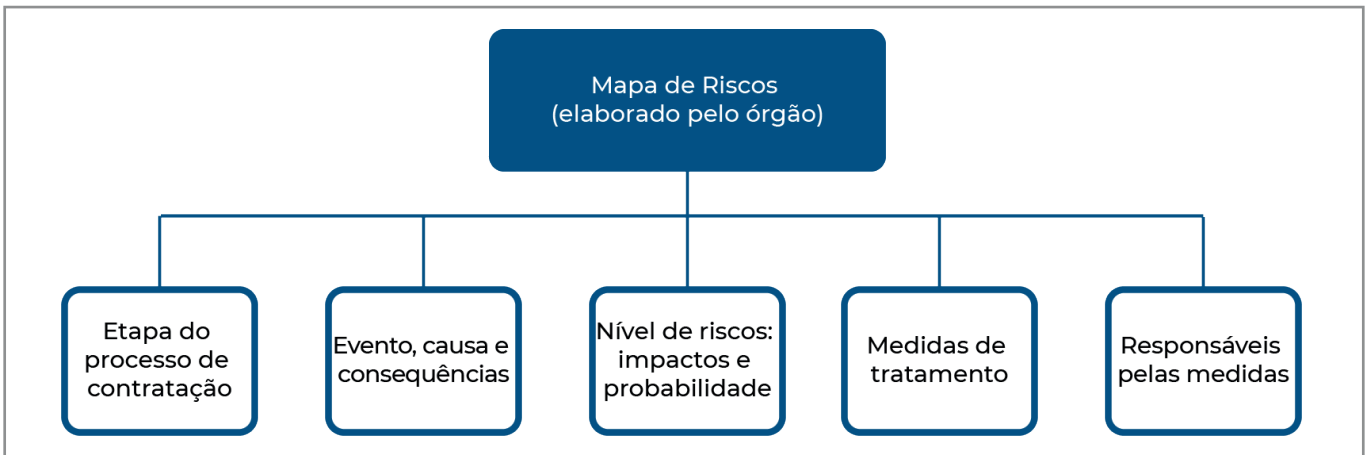
Aquisição de bens com valores totais superiores a R\$ 10.000.000,00
Contratação de serviços com valores totais superiores a R\$ 10.000.000,00
Contratação de obras e serviços de engenharia com valores superiores a R\$ 20.000.000,00
Contratações integradas e semi-integradas
Concessões de serviços
Parcerias públicos-privadas
Fábrica de software
Contratações de consultorias e projetos, exceto projetos de engenharia
Contratações de soluções inovadoras
Contratações inabituais no âmbito da CELIC

Fonte: IN Cage n. 3/2024

A metodologia e a lista do Anexo I (Quadro 1) da normativa não impedem que o gestor adote política de riscos mais rigorosa e promova análise de riscos em outras contratações públicas, quando entender pertinente e cabível com base no apetite ao risco do órgão, ou seja, na quantidade de riscos que se deseja assumir para atingir seus objetivos.

De acordo com o art. 9 da IN Cage n. 3/2024, o gerenciamento de riscos específicos de cada contratação pública será documentado por meio do mapa de riscos. Esse documento deve conter, no mínimo, as informações sistematizadas na Figura 5.

Figura 5. Sistematização do mapa de riscos

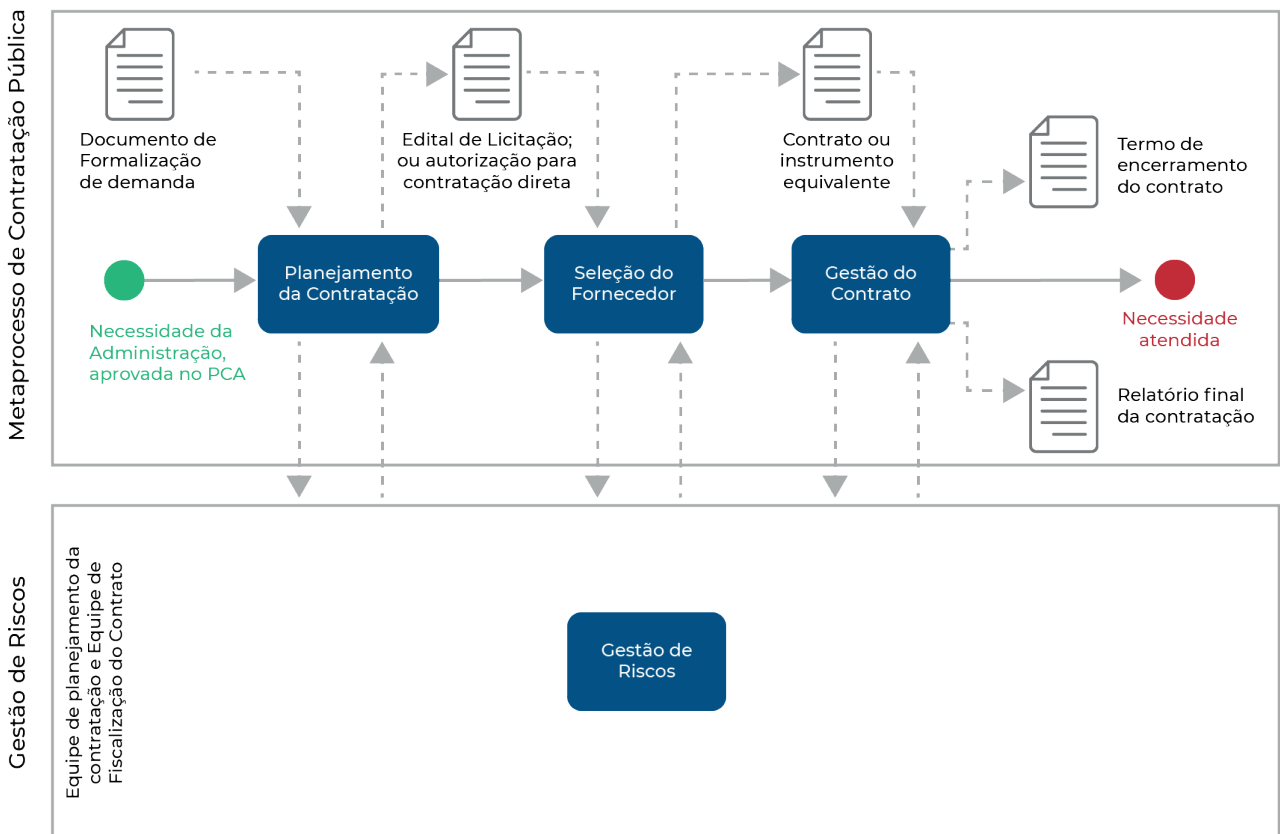


Fonte: Elaboração própria, 2024

4.2.1 Quando o mapa de riscos deve ser elaborado?

Na fase preparatória da licitação e contratação direta, sendo anexado ao expediente administrativo até o final da elaboração do termo de referência, pois, conforme o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024), a equipe técnica de planejamento tem a oportunidade de antecipar problemas e prever oportunidades, orientando a tomada de decisão. Além disso, explica-se que o gerenciamento dos riscos não é uma atividade que se esgota com a juntada do mapa de riscos no processo licitatório. Na verdade, apenas é concretizada com a adoção das medidas preventivas e corretivas adotadas pela gestão.

Figura 6. Metaprocesso de contratação pública e a gestão de riscos



Fonte: Manual de licitações e contratos do TCU (2024)

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024, p. 284) informa que os “riscos podem estar relacionados ao processo licitatório (ou ao processo de contratação direta), às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação”.

Por isso, que o TCU orienta que “ao longo do metaprocessos de contratação, os riscos já registrados serão reavaliados e acompanhados, e novos riscos serão identificados e tratados” (TCU, 2024, p. 284). Logo, o gerenciamento de riscos não é estanque e imutável, pois deve ser exercido até a conclusão da execução contratual.

4.2.2 Como elaborar o Mapa de Riscos?

O mapa de riscos é um artefato gerencial desenvolvido após duas etapas, identificação dos riscos e análise dos riscos, conforme abaixo explicado.

1. Identificação dos riscos

A identificação dos riscos compreende o reconhecimento e a descrição dos riscos que podem impedir que uma organização alcance seus objetivos por meio das contratações públicas.

De acordo com a ISO 31000:2018, os riscos possuem três componentes: causa, evento e consequência:

- a causa é o elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial para dar origem ao risco;
- o evento é uma ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias;
- a consequência é o resultado de um evento que afeta os objetivos.

Diversas ferramentas e técnicas são indicadas para identificar os riscos, como levantamento de dados históricos, pesquisas acadêmicas, documentos e projetos semelhantes, entrevistas, visitas técnicas, Matriz SWOT, *brainstorming*, *brainwriting* e Diagrama de *Ishikawa*.

2. Analisar os riscos

A análise dos riscos consiste em determinar o nível de risco para subsidiar o futuro tratamento. De acordo com o Manual do TCU (Brasil, 2020), essa etapa deve seguir os seguintes passos:

1. Avaliar o **impacto** do risco sobre o objetivo: mede o potencial comprometimento do objetivo.
2. Avaliar a **probabilidade** de ocorrência do risco: é a chance de o evento ocorrer dentro do prazo previsto para se alcançar o objetivo.
3. Definir o **nível de risco** com base na matriz probabilidade x impacto.

O manual do TCU recomenda utilizar a avaliação da probabilidade e do impacto para elaboração de uma matriz de riscos com a finalidade de auxiliar na compreensão de qual o risco a que o processo está exposto. Segundo o manual, em regra utilizam-se escalas qualitativas de probabilidade e de impacto com amplitude de até cinco níveis, conforme demonstrado nos quadros 2 e 3.

Quadro 2. Escala de probabilidade

Escala de Probabilidade		
1	Raro	Acontece apenas em situações excepcionais. Não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência
2	Pouco Provável	O histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo.
3	Provável	Repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios de que possa ocorrer nesse horizonte.
4	Muito Provável	Repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios de que ocorrerá nesse horizonte.
5	Praticamente certo	Ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo.

Fonte: Adaptado do manual do TCU (Brasil, 2020)

Quadro 3. Escala de impacto

Escala de Impacto		
1	Muito Baixo	Compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado.
2	Baixo	Compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado.
3	Médio	Compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado.
4	Alto	Compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado.
5	Muito Alto	Compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado.

Fonte: Adaptado do manual do TCU (Brasil, 2020)

O Manual do TCU sugere definir o nível de risco em uma matriz de impacto x probabilidade com 25 níveis de risco, conforme Figura 7. Todavia, ressalva que “não existe uma escala padrão absoluta para matrizes de avaliação de nível de risco. O gestor deve considerar o nível de análise que vai agregar valor à sua tomada de decisão e que não implica esforço analítico desnecessário” (Brasil, 2020, p. 28) Assim, também é possível adotar uma matriz mais simples ou com mais pontos na escala, conforme a necessidade e o custo-benefício da atividade.

Figura 7. Matriz impacto x probabilidade

IMPACTO	Muito Alto	15	19	22	24	25
	Alto	10	14	18	21	23
	Médio	6	9	13	17	20
	Baixo	3	5	8	12	16
	Muito Baixo	1	2	4	7	11
		Raro	Pouco provável	Provável	Muito Provável	Praticamente Certo
PROBABILIDADE						

Fonte: Manual do TCU (Brasil, 2020)

A partir da identificação, análise dos riscos e definição do nível de risco, os gestores podem construir o mapa de riscos com os elementos estabelecidos na IN Cage n. 3/2024, conforme o Quadro 4.

Quadro 4. Mapa de risco

Fase	Evento	Causa	Consequência	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco	Medidas Preventivas	Medidas de Contingência	Responsáveis

Fonte: Elaboração própria, 2024

Por fim, o gerenciamento dos riscos específicos não se exaure no mapa de riscos. Na verdade, é imprescindível a adoção das medidas preventivas e corretivas pelos gestores públicos para a real concretização do gerenciamento de riscos. Ademais, as circunstâncias e os fatores de riscos existentes podem sofrer alterações, ou seja, trata-se de uma atividade dinâmica, que exige contínuo monitoramento pela alta gestão.

5. REGRA DE TRANSIÇÃO

No âmbito do Rio Grande do Sul, a gestão de riscos ainda é um processo incipiente e que não se encontra institucionalmente difundido. Reconhecendo este contexto, a IN Cage n. 3/2024 estabeleceu que o marco inicial para o gerenciamento de risco por todos os órgãos é o dia 1º de janeiro de 2025. Esse período para aplicação da norma tem o objetivo de permitir que os órgãos capacitem os servidores e organizem suas estruturas administrativas e procedimentos.

6. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://abnt.org.br/normalizacao/normas-publicadas/>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, DF: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2024.

MAZZUCATO, M.; WAINWRIGHT, D. **Mission-led procurement and market-shaping: lessons from Camden Council**. Institute for Innovation and Public Purpose, 2024. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public_purpose/files/2024.10.04_iipp_camdenreport_pr_2024.06.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

OCDE. **Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure**. Paris: OECD, 2023. (OECD Public Governance Policy Papers, No. 33). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>. Acesso em: 10 set. 2024.

VIEIRA, J.; BARRETO, R. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 13 out. 2024.

GUIA DE GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA