



SECRETARIA DA
FAZENDA

AUDITORIA GERAL
DO ESTADO

GUIA DE GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA (SEFAZ)

AUDITORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA (AGE)



SECRETARIA DA
FAZENDA

AUDITORIA GERAL
DO ESTADO

SECRETÁRIO DA FAZENDA

Manoel Vítório da Silva Filho

AUDITOR GERAL DO ESTADO

Luís Augusto Peixoto Rocha

GERENTE DE CONTROLE PREVENTIVO E TRANSPARÊNCIA

Vítor Ribeiro Pinheiro Gonçalves

EQUIPE TÉCNICA - GEPRE

Ana Luiza Sodré de Aragão Vasconcellos

Cristiane Márcia Veloso de Carvalho

Rachel Valença

PROGRAMAÇÃO VISUAL

GEPRE

FICHA TÉCNICA

Guia de Gestão de Riscos nas Contratações Públicas. Documento de caráter orientativo, que se constitui em um instrumento de referência para os gestores na condução da estruturação dos controles internos no processo de contratação pública, em cumprimento aos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) - NLLC. Aplicável a órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia, nos termos da NLLC.

**1ª VERSÃO
MAIO - 2024**



SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA GESTÃO DE RISCOS | 4 |
| 3. FASES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 7 |
| 4. ESTRUTURAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 9 |
| 5. TERMOS E DEFINIÇÕES | 13 |
| 6. CONCLUSÃO..... | 15 |
| 7. REFERENCIAIS | 15 |

1. INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), em seu artigo 169, estabeleceu que 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

A NLLC definiu ainda, em seu artigo 11, que o processo licitatório tem por **objetivos**:

- Assegurar a seleção da proposta mais vantajosa 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.

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela implementação de processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, conforme estabelecido no artigo 11, § único do referido diploma legal.

Entretanto, a Nova Lei não ofereceu muitos subsídios acerca de como essas ações deverão se desenvolver. Por essa razão, a Auditoria Geral do Estado (AGE) elaborou este Guia, de caráter orientativo, que se constitui em um instrumento de referência para os gestores na condução da estruturação dos controles internos nos processos de contratação pública, em cumprimento aos dispositivos da NLLC.

A AGE, órgão central de controle interno do Poder Executivo Estadual, tem como competência prestar assessoramento aos órgãos em temas relacionados ao aperfeiçoamento dos controles internos, fortalecimento dos processos de gerenciamento de riscos e governança e publica o presente documento com o objetivo de auxiliar os gestores públicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, nos termos da NLLC, na implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.



A gestão de riscos é uma prática essencial para a integridade e o sucesso das contratações públicas, ajudando a evitar problemas como sobrepreço, desperdício, especificação incorreta e restrição à competitividade. Ela deve ser uma atividade contínua e integrada ao ciclo de vida das contratações, desde o planejamento até a execução e o encerramento do contrato.

A estruturação de controles internos no processo de contratação exigida pela NLLC auxilia o gestor a antecipar, identificar, lidar com situações de riscos inerentes às contratações públicas, e também a se preparar para enfrentá-los, elaborando e monitorando plano de tratamento para o alcance de resultados mais vantajosos para a Administração.

2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos, quando aplicada às contratações públicas, desempenha um papel fundamental na entrega efetiva de valor público à sociedade. O valor público refere-se aos produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas da sociedade.

Os conceitos fundamentais dessa abordagem são:

A) OBJETIVO

O objetivo é a finalidade ou meta que se busca alcançar ao executar uma contratação pública. Deve ser claro, específico, mensurável, alcançável e fornecer o contexto para identificar, analisar e responder aos riscos que podem afetar o alcance dos resultados.

B) RISCO

O conceito de riscos envolve a quantificação e qualificação da incerteza no que diz respeito a perdas, com relação ao rumo das aquisições planejadas pelos órgãos. Abaixo estão relacionados alguns dos principais **conceitos de Risco**:

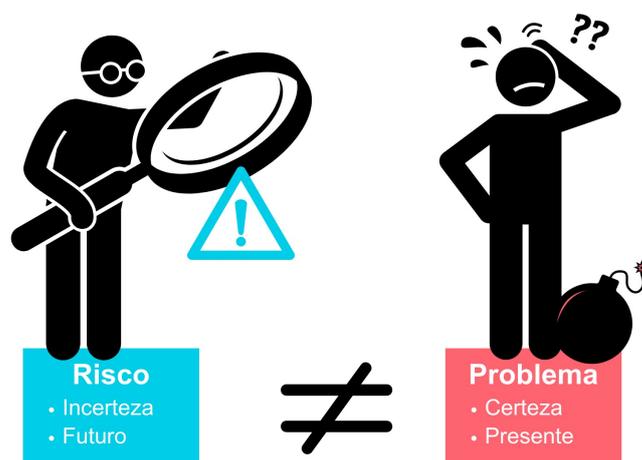
- Efeito da incerteza sobre os objetivos (ABNT NBR ISO 31000:2018).
- Evento futuro e incerto, que caso ocorra, pode impactar negativamente o alcance dos objetivos da organização (COSO II - Committee of Sponsoring Organizations).

- Possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos (Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016).
- Possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (TCU IN 63/2010)

Notas de entrada:

- Um efeito é um desvio em relação ao esperado.
- Incerteza refere-se à deficiência, mesmo que parcial, das informações relacionadas a um evento.
- Evento é a ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias.

O risco, portanto, é um evento ou condição futura e incerta que, se ocorrer, provocará um efeito, ou seja, um impacto em um determinado objetivo. Esta afirmação deixa claro que risco é incerteza, o que significa dizer que é algo que ainda não aconteceu. Um risco, quando se concretiza, torna-se um **problema**.



O risco possui 3 elementos básicos na sua composição:

CAUSA: Condição que possibilita um evento de risco acontecer e pode ter origem no ambiente interno ou externo. É uma conjunção de fontes e vulnerabilidades. A fonte do risco é um elemento que, sozinho ou combinado, pode dar origem ao risco (pessoas, processos, sistemas, infraestrutura, externalidades, etc.). Vulnerabilidades são inexistências, inadequações ou deficiências.

EVENTO: Ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias.

CONSEQUÊNCIA: Resultado da materialização de um evento de risco que afete os objetivos.



C) CONTROLE INTERNO

Os controles internos compreendem o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas, sistemas, entre outros, operacionalizados pela organização e destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução dos objetivos.

O controle é uma ação preventiva ou corretiva tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado.

No contexto das contratações públicas, o controle de riscos surge como um dos principais instrumentos de planejamento dessas contratações, na medida em que estimula o agente público a refletir antecipadamente sobre os efeitos eventualmente negativos do processo de aquisição.

D) GESTÃO DE RISCOS

Conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. É o processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos. (TCU, 2018, apud VIEIRA e BARRETO, 2019, p. 100).

A nova Lei de Licitações e Contratos fortalece a importância da gestão de riscos nas contratações públicas, integrando-a como um elemento essencial em todas as fases do processo de contratação, desde o planejamento até a execução do contrato. Isso

visa promover uma maior transparência, eficiência e integridade nos procedimentos licitatórios e na gestão dos contratos públicos.

A gestão de riscos deverá subsidiar a racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo de contratações, com o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais. (CNJ, 2020).

O mapeamento de riscos advindo da gestão dos riscos deve ser parte integrante da documentação do contrato, servindo como referência ao longo de toda a sua execução.

3. FASES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Para a realização da contratação pública existe uma série de atividades ordenadas e sequenciais, que visam a aquisição de bens ou serviços.

O processo de contratação pública pode ser compreendido como a sequência de 3 fases integradas: Preparatória (ou Planejamento); Seleção de Fornecedores; e Gestão do Contrato, representadas a seguir:



A) FASE PREPARATÓRIA OU DE PLANEJAMENTO

De acordo com o Art. 18 da NLLC, a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendendo a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

A fase interna do processo de licitação é caracterizada pelo planejamento detalhado, cuja finalidade é evidenciar a necessidade da administração pública que será suprida com a contratação de um serviço ou compra de material. A ausência de planejamento

submete os órgãos, as instituições e os agentes públicos ao risco de cometer atos antieconômicos, ineficientes, ineficazes, sem efetividade, ilegais ou antiéticos.

Esta fase é crucial para o sucesso de todo o processo de contratação pública. Nela, as entidades públicas identificam suas necessidades, determinam os objetivos da contratação e definem os requisitos técnicos, financeiros e jurídicos do contrato. Além disso, nesta etapa são realizados estudos de viabilidade, análises de mercado e estimativas de custos, visando garantir que o contrato atenda eficazmente às demandas da administração pública.

B) FASE DE SELEÇÃO DE FORNECEDORES

Após o planejamento adequado, inicia-se a fase de seleção de fornecedores. Nesta etapa, são lançados editais de licitação ou processos de seleção, nos quais os potenciais fornecedores são convidados a apresentar suas propostas comerciais. É fundamental que este processo seja transparente, competitivo e isonômico, garantindo a igualdade de oportunidades para todos os concorrentes.

Os critérios de avaliação devem estar previamente estabelecidos no edital e incluir aspectos como preço, qualidade, prazo de entrega e capacidade técnica. Após a análise das propostas, é selecionado o fornecedor que melhor atenda aos requisitos definidos pela administração pública.

Nesta fase é publicado o edital e será assinado o contrato, possuindo 2 atividades centrais:

- Realização da Licitação
- Formalização do contrato

C) FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

Uma vez selecionado o fornecedor, inicia-se a fase de gestão do contrato. A gestão contratual orientará o relacionamento entre o comprador e o recém contratado englobando a execução e fiscalização administrativa dos contratos no tocante a liquidação da despesa contratada, bem como o acompanhamento da fiscalização técnica.

Esta fase visa monitorar e garantir, conforme especificado no edital, a prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato sendo composta pelas seguintes atividades centrais:

- Início do contrato
- Encaminhamento de demandas
- Pagamento
- Monitoramento da execução do contrato
- Encerramento do contrato
- Transição contratual

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão do contrato é a fase que recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação.

A **gestão de riscos** não se limita apenas à fase preparatória, sendo um processo contínuo ao longo de todo o ciclo de vida do contrato. Durante a seleção de fornecedores e a gestão do contrato, é importante monitorar e revisar constantemente os riscos identificados, ajustando as estratégias de mitigação conforme necessário e tomando medidas corretivas caso ocorram desvios significativos. Isso garante que os riscos sejam gerenciados de forma eficaz e que o contrato seja executado conforme planejado, minimizando possíveis impactos negativos para a administração pública.

4. ESTRUTURAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A NLLC estabelece a obrigatoriedade de implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Na prática, a NLLC exige a estruturação de controles internos no processo de contratação, que consiste no gerenciamento de riscos comuns à área de contratação de qualquer organização.

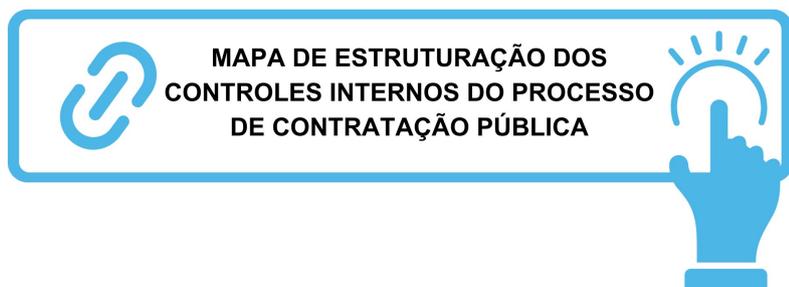
Para realizar a estruturação dos controles internos é recomendável que cada órgão/entidade constitua, através de Portaria, **Comitê de Riscos e Controles das Contratações (CRC)**, de natureza específica e permanente, coordenado pelo responsável da área de licitações e contratos e composto, dentre outros, por agentes de contratação, gestores e fiscais de contrato, membros de comissão de contratação e assessores, com apoio da unidade setorial de controle interno. A constituição do CRC deverá ser comunicada a AGE através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Tendo em vista o objetivo já estabelecido pela própria lei, em seu artigo 11, § único, a AGE, como órgão central de controle interno e visando otimizar essa estruturação,

realizou previamente a identificação dos riscos envolvidos nas três fases do processo de contratação pública, bem como a previsão de controles internos para sua mitigação, resultando no instrumento denominado **Mapa de estruturação dos controles internos do processo de contratação pública**.

O Mapa é o documento que estrutura os controles internos e materializa o gerenciamento de risco, isto é, o instrumento por meio do qual se identifica os riscos (evento que impacta negativamente o alcance dos objetivos da instituição) e busca mitigá-los por meio da implementação de novos controles ou melhoria de controles existentes.

O Mapa com suas devidas instruções de preenchimento encontra-se no link e no QR Code abaixo:



A aplicação desse instrumento compete ao Comitê de Riscos e Controles das Contratações, constituído previamente pela alta administração do órgão/entidade.

O mapeamento pode ser considerado como um rol ou banco de riscos e controles nas contratações públicas, que auxilia o processo de gerenciamento de riscos. Deve ser utilizado como uma listagem dinâmica e não acabada, a ser ajustada à realidade de cada órgão/entidade.

Para cada fase do processo de contratação pública, quais sejam: Preparatória (ou Planejamento), Seleção de Fornecedores e Gestão do Contrato, foram identificados riscos e sugeridos controles que a AGE considera os mais importantes e necessários.

Os órgãos/entidades, aplicando o **Mapa de estruturação dos controles internos do processo de contratação pública**, deverão realizar diagnóstico para verificar a existência dos controles e avaliar o seu nível de efetividade, levando-se em conta as evidências de sua operacionalização.

Para cada controle relacionado na avaliação deverá ser atribuída uma nota de 1 a 5, conforme tabela a seguir:

| AVALIAÇÃO DE CONTROLES | | |
|------------------------|--------------|---|
| ITEM | | DESCRIÇÃO |
| 1 | INEXISTENTE | Controle inexistente ou não funcional |
| 2 | FRACO | Controle concebido e/ou aplicado caso a caso, sendo a responsabilidade individual e com elevado grau de confiança no conhecimento e experiência das pessoas |
| 3 | MEDIANO | Controle mitiga alguns aspectos do risco, mas não contempla todos devido a deficiências na sua concepção e/ou nas ferramentas utilizadas para sua execução |
| 4 | SATISFATÓRIO | Controle implementado e sustentado por ferramentas adequadas, que mitigam o risco satisfatoriamente, podendo ser aperfeiçoado |
| 5 | FORTE | Controle implementado pode ser considerado a melhor prática e mitiga todos os aspectos relevantes do risco |

A classificação do controle existente de acordo com a tabela acima servirá como referência para o diagnóstico da área de contratação, uma vez que inexistência (escala 1) e/ou deficiências (escalas 2 e 3 - fraco e mediano) nos controles internos indicam fragilidades na sua eficácia operacional.

Da mesma forma, controles avaliados como eficientes (escalas 4 e 5 - satisfatório e forte) indicam menor probabilidade de ocorrência de riscos e redução do seu impacto.

Após a atribuição das notas, automaticamente é calculado o **indicador parcial** de nível dos controles para cada risco.

Ao final da avaliação será calculado o **indicador global** de nível dos controles, que reflete a consistência e eficácia operacional dos controles internos da área de licitações e contratos do órgão/entidade, conforme tabela a seguir:

INDICADOR DE NÍVEL DOS CONTROLES

| INDICADOR | FAIXA |
|--------------|----------|
| Insuficiente | 0 a 30 |
| Frágil | 31 a 69 |
| Médio | 70 a 79 |
| Consistente | 80 a 100 |

O indicador global na faixa de 0 a 79 requer a necessidade imperativa de implementação de novos controles e/ou a alteração de controles existentes. No caso de indicador global situado na faixa de 80 a 100, deverá ser realizada uma avaliação risco a risco da pertinência do seu tratamento ou apenas do acompanhamento.

Poderá haver casos em que o controle existente na organização tenha descrição diferente do controle sugerido no Mapa. Nesses casos, caberá ao avaliador verificar se as descrições são compatíveis. Como exemplo, podemos citar o controle denominado pela AGE como “Revisão por terceiros”, mas que pode ser identificado em uma organização como “Dupla verificação”, “Revisão”, “Revisão por múltiplas instâncias”, “Checagem”, etc.

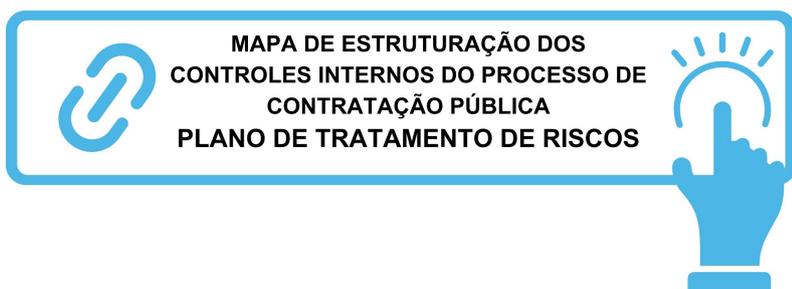
Recomenda-se que a avaliação dos controles internos seja realizada anualmente ou sempre que forem observadas alterações no ambiente interno ou externo que justifiquem nova avaliação.

Após a realização do diagnóstico e avaliação risco a risco da pertinência do seu tratamento, será elaborado **Plano de Tratamento de Riscos**, parte integrante do Mapa, contendo propostas de melhorias ou de adoção de novos controles capazes de mitigar as possibilidades ou efeitos dos riscos identificados.

Nele são especificadas as ações de controle a serem adotadas, como elas serão implementadas, seus responsáveis, recursos necessários e prazos envolvidos, devendo ser priorizado o tratamento dos riscos cujos controles estejam enquadrados nas menores faixas do indicador parcial.

O monitoramento periódico do Plano deve ser realizado a fim de se verificar o avanço da implementação das ações de tratamento dos riscos identificados na busca pelo processo de otimização contínua.

O Plano de Tratamento de Riscos está disponível no link e no QR Code abaixo:



Compete às **Unidades Setoriais de Controle Interno** o acompanhamento e envio do **Mapa de estruturação dos controles internos do processo de contratação pública** à AGE para registro.

5. TERMOS E DEFINIÇÕES

Para os efeitos deste Guia consideram-se os seguintes termos e definições:

- a) **ALTA ADMINISTRAÇÃO:** corpo dos dirigentes máximos da organização, que geralmente abrange o principal dirigente, o seu substituto imediato, sua equipe de assessoramento direto e outros ocupantes de cargo de natureza especial e que tem como principal papel a implantação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança, de acordo com as legislações aplicáveis.
- b) **CONTROLE INTERNO:** compreende o conjunto de regras, procedimentos, dispositivos, práticas, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados pela organização e destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução dos objetivos. O estabelecimento de controles internos visa a essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.
- c) **GESTÃO DE RISCOS:** corresponde ao conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos (ISO Guia 75:2009).

- Para efeito deste Manual, as expressões “gestão de riscos”, “análise de riscos” e “gerenciamento de riscos” possuem o mesmo significado.
- d) **GOVERNANÇA PÚBLICA:** conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
 - e) **INDICADOR DE NÍVEL DOS CONTROLES:** métrica que permite descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar os controles internos. Reflete, assim, o nível de consistência e eficácia operacional dos controles internos da área de licitações e contratos do órgão/entidade.
 - f) **MAPA DE ESTRUTURAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA:** documento que contém a identificação dos riscos do processo de contratação e instrumento a ser aplicado para avaliar o nível de confiança dos controles internos, além do plano de tratamento de riscos.
 - g) **PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS:** parte integrante dos Mapas de estruturação dos controles internos do processo de contratação pública que contém propostas de controles capazes de mitigar probabilidade ou impacto da ocorrência dos riscos identificados.
 - h) **PROCESSO DE CONTRATAÇÃO:** fases sequenciais de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, desde a oficialização da demanda até a execução contratual e pagamento. Para efeito deste Manual, pode ser utilizada a expressão “processo de contratação” ou “metaprocessos” com o mesmo significado.
 - i) **RISCO:** possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto negativo no cumprimento dos objetivos do processo licitatório e das contratações. O risco é, portanto, um evento ou condição futura e incerta que, se ocorrer, provocará um efeito negativo, ou seja, um impacto que vai prejudicar um determinado objetivo.

6. CONCLUSÃO

Neste Guia buscou-se apresentar orientações práticas em relação às diversas situações a serem enfrentadas durante a execução da gestão de riscos prevista na NLLC.

Vale destacar que o conteúdo deste documento não exaure o tema. Novos estudos, modelos e atualizações poderão ser oportunamente editados e publicados no site da SEFAZ-BA, ficando a AGE disponível para dirimir quaisquer dúvidas através do e-mail gepre@sefaz.ba.gov.br.

7. REFERENCIAIS

- CGU - Controladoria-Geral da União. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br>
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em <https://www.ena.gov.br/pt/>
- Norma Brasileira ABNT NBR ISO 31000/2018. Gestão de Riscos – Diretrizes.
- Guia de Aplicação do Programa de Gestão de Riscos (PGR BA). Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/control-interno/Guia_Aplicacao_PGR.pdf