

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

MATRIZ DE RISCO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DE CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS

030.825.359-09

Florianópolis 2024

PROPOSTA DE PESQUISA: MATRIZ DE RISCO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1 - INTRODUÇÃO - CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E OBJETIVO DA PESQUISA

A Administração Pública brasileira é regida por princípios norteadores das ações dos gestores públicos, que devem ser respeitados pelos gestores de bens e recursos públicos ao tomar decisões e executar suas ações de gestão.

Nestes princípios, se destacam os de ordem constitucional expressos no art. 37 da Constituição Federal, sendo os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último incluído pela Emenda Constitucional 19 de 1998.

Com a incorporação deste princípio, as ações governamentais passaram a exigir dos gestores a avaliação do retorno gerado à sociedade que determinado gasto público deve trazer. Para o atingimento e busca do atendimento ao interesse público, vários elementos são utilizados pela Administração Pública, sendo um deles as aquisições e contratações públicas.

Conforme previsão do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, toda aquisição pública deve ser precedida de procedimento licitatório ou de justificativa para a sua dispensa, sendo que a lei que regulamenta esse dispositivo constitucional foi recentemente alterada com a promulgação da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021.

Dentre as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), está a incorporação da previsão de cláusula de matriz de risco nos contratos administrativos, quando for o caso.

O risco, do ponto de vista do gerenciamento de projetos, é um evento ou uma condição incerta que, se ocorrer, tem um efeito em pelo menos um objetivo do projeto (PMBOK, 2013 *apud* DNIT, 2013, p.9). Um risco é caracterizado pela sua probabilidade de ocorrência e pelo seu impacto sobre os objetivos do projeto, podendo ter impacto positivo ou negativo (Cretu et al. 2011 *apud* DNIT, 2013, p.10).

Nesse contexto, é necessário fazer uma análise das situações em que a matriz de risco se mostra como uma das ferramentas necessárias para a adequada gestão de riscos, sendo necessário mapear os eventos futuros que podem comprometer a eficiência das contratações e gerar eventual prejuízo aos objetivos definidos no planejamento da contratação.

O conceito fundamental subjacente à política de governança e à gestão de riscos na administração pública é o de valor público: produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Decreto 9.203/2017, Art. 2º, II).

O levantamento dos contratos de aquisições (materiais e serviços) que já utilizam a matriz de risco, serve como parâmetro dos eventos que causam maior efeito sobre a contratação, bem como a identificação de quais as medidas de mitigação de riscos adotadas, servirão de base para o estudo dos riscos mais relevantes nas contratações realizadas por entes públicos.

2 - JUSTIFICATIVA

Ao estabelecer critérios para a utilização da matriz de risco na gestão dos contratos administrativos, o gestor passa a se valer de importante ferramenta para tornar possível o tratamento desses riscos, com a definição de ações que mitiguem a probabilidade de sua ocorrência ou, caso se concretizem, o impacto gerado pelo evento.

Com sua implementação, é possível fazer a identificação dos riscos antecipadamente, facilitando a adoção de medidas preventivas e de planos de contingência para lidar com a sua ocorrência. Também ajuda na priorização de ações e no direcionamento de recursos e esforços para os riscos mais significativos e urgentes, além de facilitar a comunicação eficiente às partes envolvidas.

Com uma matriz bem fundamentada, podem os gestores fazerem ajustes no contrato, com alocação de recursos e definição de prazos com mais clareza e compreensão dos desafios a serem enfrentados, proporcionando um monitoramento contínuo e

A melhoria no desempenho das organizações públicas ainda é um grande desafio, e a gestão de riscos, através de uma matriz estruturada, pode ajudar as entidades a serem mais eficazes e efetivas, potencializando as entregas decorrentes das contratações efetuadas utilizando-se do correto mapeamento dos riscos e seu gerenciamento.

3 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise de risco em contratos administrativos busca fazer um mapeamento de eventos futuros que podem ocorrer durante a execução contratual e seus impactos no resultado esperado da contratação. Assim, a análise de risco deve levar em consideração o nível de impacto na ocorrência do evento e sua probabilidade de ocorrência.

O propósito da análise de riscos é compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde apropriado. A análise de riscos envolve a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, consequências, probabilidade, eventos, cenários, controles e sua eficácia. Um evento pode ter múltiplas causas e consequências e pode afetar múltiplos objetivos (ABNT, 2018).

Caso após a análise dos eventos mapeados e análise de seus impactos e probabilidade de ocorrência, eles podem ser tratados de maneira diversa, conforme o grau de resposta necessária ao evento. Conforme o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (2020, p. 28), caso o evento tenha baixa probabilidade de ocorrência e baixo impacto, deverá ser tolerado; se tiver alto impacto e baixa probabilidade, deve-se elaborar uma plano de contingência para o caso do evento/risco de concretizar. Já no caso de eventos com alta probabilidade de ocorrência, deve-se adotar procedimentos de controle no intuito de equacionar as consequências do evento, sendo os procedimentos mais incisivos conforme aumentam os impactos e possibilidade de sua ocorrência.

Já a Controladoria Geral da União (CGU, 2018) em sua Metodologia de Gestão de Riscos, traz 4 (quatro) possibilidades de tratamento do risco, sendo possível Mitigar, quando o

risco é alto ou extremo e os controles possuem um custo/benefício adequado, através da implementação de controles que diminuam as causas ou consequências; Compartilhar, nos casos de risco alto ou extremo e os controles não possuem um custo/benefício adequado, com possibilidade de terceirização ou seguros; Evitar, quando o risco é alto ou extremo e a implementação de controles é muito elevado ou não há entidades dispostas a compartilhar o risco; e por último Aceitar, quando o nível está dentro do apetite a risco, não necessitando a implementação de nenhum novo controle para mitigá-lo.

Nesse mesmo documento, a metodologia traz 5 (cinco) escalas para avaliação da probabilidade de ocorrência dos eventos, sendo: 1. Muito baixa, quando a probabilidade de ocorrência é improvável, sendo considerado quando em situações excepcionais o evento pode até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade; 2. Baixa, quando a probabilidade de ocorrência é rara, ou seja, quando de forma inesperada ou casual o evento pode até ocorrer, mas as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade; 3. Média, quando a probabilidade de ocorrência é possível, sendo considerado quando de alguma forma o evento pode até ocorrer, com indicação moderada de ocorrência; 4. Alta, quando a probabilidade de ocorrência é provável, com circunstâncias indicando fortemente essa possibilidade; e 5. Muito Alta, quando a probabilidade de ocorrência é praticamente certa, sendo inequívoca as circunstâncias indicando a ocorrência do evento.

Já sobre o impacto dos riscos, eles podem ser classificados em: 1. Muito baixos, quando o impacto é mínimo nos objetivos; 2. Baixo, quando o evento possui pequeno impacto nos objetivos; 3. Médio, quando o impacto é moderado, mas recuperável; 4. Alto, quando o impacto é significativo e de difícil reversão; e 5. Muito Alto, quando o impacto é catastrófico e irreversível.

Assim, ao se ter mapeado os eventos que podem ocorrer durante a execução do contrato, com análise de sua probabilidade e impacto, pode-se estabelecer medidas de mitigação ou exclusão do risco, conforme sua posição na matriz. As medidas de contenção das ocorrências serão de maior ou menor controle conforme o nível de exposição ao risco que a alta administração da entidade definiu.

Conforme o TCU (2020) para uma avaliação eficaz dos riscos, é necessário passar pelas seguintes etapas: estabelecimento do contexto; identificação dos riscos; análise dos

riscos; avaliação dos riscos; tratamento dos riscos; comunicação e consulta com partes interessadas; monitoramento; e melhoria contínua.

Para o IBGC (2007) ao se avaliar o grau de exposição ao risco, poderá haver uma interdependência entre os riscos, podendo o evento/risco mapeado ser independente, onde sua ocorrência não gera outros impactos, ou ser de impactos múltiplos, onde a sua ocorrência gera efeitos sobre diferentes tipos de risco, em diversas áreas.

O processo de gestão de riscos envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos (ABNT, 2018).

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) veio trazer uma maior importância à etapa de planejamento da contratação, onde uma das etapas a serem administradas é o mapeamento dos riscos relacionados à contratação almejada e uma definição objetiva de medidas a serem adotadas para que as consequências de determinado evento afetem de forma controlada a execução contratual, fazendo com que a entrega final (bem público) seja satisfatória e aderente aos objetivos iniciais almejados no momento da contratação..

Embora haja riscos relacionados aos contratantes, a identificação pormenorizada de riscos relacionados ao objeto contratado é que tornam a gestão contratual mais assertiva e eficaz, devendo ser analisadas conforme o objeto do contrato. Como exemplo, se temos como objeto contratual a aquisição de medicamentos, o mapeamento e gerenciamento de riscos irá variar caso tal aquisição seja para atendimento à população em geral, caso em que, por exemplo, a ocorrência de atraso na entrega terá alto impacto, as medidas de controle e mitigação dos riscos terão que ser mais acentuadas do que se a mesma aquisição for para atendimento de uma pequena parcela de colaboradores de um determinado órgão ou entidade, caso em que o mesmo evento (atraso na entrega) terá menor impacto e poderá até ser tolerado.

Após o mapeamento dos riscos, na qual teremos uma indicação dos riscos inerentes (risco natural, anterior a qualquer tipo de medida de controle), é necessário efetuar o tratamento desses riscos, que conforme o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), deve seguir os seguintes passos:

- identificar as causas e consequências dos riscos priorizados;
- registrar as possíveis medidas de resposta ao risco;
- avaliar a viabilidade da implantação dessas medidas (custo-benefício, viabilidade técnica, tempestividade, efeitos colaterais do tratamento, etc.);
- decidir quais medidas serão implementadas;
- elaborar um plano de implementação das medidas para inclusão nos planos institucionais

Com a elaboração desse mapeamento, muitas das ocorrências poderão ser evitadas com o aprimoramento das obrigações do ente contratante e do fornecedor, aumentando a governança dos entes públicos e melhorando a gestão dos recursos públicos.

4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa será desenvolvida através da leitura de textos acerca do mapeamento e da gestão de riscos, de modo a desenvolver e inserir o estudo já existente sobre a gestão de riscos em um contexto mais direcionado aos contratos administrativos, através do exame dos conceitos que possam contribuir para uma melhor compreensão acerca das especificidades da gestão de riscos contratuais, com enfoque nos contratos de fornecimento de materiais e serviços, cujo enfoque ainda encontra-se em desenvolvimento na administração pública brasileira.

Também serão analisados textos e dados sobre a utilização da matriz de riscos e da sua alocação, conforme a capacidade de cada agente em gerenciar o evento mapeado, bem como um estudo sobre a maneira de se avaliar o apetite de risco das organizações públicas, através do estudo de referenciais teóricos das organizações públicas brasileiras, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e demais órgãos de nível federal e estadual dedicados ao estudo do tema da gestão de risco nas organizações públicas.

Também será feita uma coleta de dados de contratos administrativos em nível federal e estadual vigentes, que serão analisados se atualmente já dispõem de cláusulas de gestão de

riscos, e como é feita a alocação e gerenciamento destes. Através da análise dos dados, avaliar a conformidade destas cláusulas contratuais com os referenciais teóricos do tema em análise.

Com o levantamento dos contratos em que a matriz de risco já é utilizada, identificar quais riscos se mostram mais relevantes e que merecem um tratamento mais direcionado e específico, tendo em vista as contratações públicas de materiais e serviços.

5 - VIABILIDADE / IMPLEMENTAÇÃO

Através dos resultados da pesquisa, será possível embasar referenciais técnicos para a implementação da gestão de riscos nos contratos administrativos efetuados pelos órgãos públicos, ganhando mais um instrumento para a melhoria da gestão contratual e aumentando a efetividade das contratações, com melhores entregas ao cidadão usuário dos serviços públicos.

Também servirá de instrumento para o aprimoramento dos gestores públicos, que poderão utilizar dos resultados para a melhor tomada de decisão quanto ao uso da matriz de risco no planejamento das aquisições governamentais, podendo implementar medidas que diminuam a exposição aos riscos com alto potencial de efeitos negativos e prejuízo ao erário.

6 - CRONOGRAMA

1º Semestre: Levantamento da literatura acerca do mapeamento e da gestão de riscos nas contratações públicas e coleta de dados das publicações de órgãos públicos sobre os eventos mapeados como de risco para a contratação.

2º Semestre: Ampliação dos estudos e verificação quanto ao uso da matriz de risco (análise dos fatores de impacto e probabilidade) sobre os eventos mapeados como de risco para os órgãos analisados.

3º Semestre: Verificação dos aspectos relevantes e pontos convergentes e divergentes nos mapeamentos efetuados.

4º Semestre: Finalização das análises, revisão e conclusão do texto final.

7 - REFERÊNCIAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos - Princípios e diretrizes**. 2. ed., 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 de março de 2024.

_____. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em: 20 de março de 2024.

_____. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Guia de Gerenciamento de Riscos de Obras Rodoviárias - Fundamentos**. 2013, 1. ed. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/download/servicos/guia-de-gerenciamento-de-riscos-de-obras-rodoviaras/guia-de-gerenciamento-de-riscos-fundamentos.pdf>>. Acesso em 26 de março de 2024.

_____. **Lei 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 2021. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em: 18 de março de 2024.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos - Manual**. Brasília/DF. 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74036/1/Manual_Operacional.pdf> Acesso em 26 de março de 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União**. Brasília/DF. 2ª ed. revista e atualizada. 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>>. Acesso em 19 de março de 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília : TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/3F/D5/65/C0/27A1F6107AD96FE6F18818A8/10_passos_boa_gestao_riscos.pdf>. Acesso em 26 de março de 2024.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos** (série de cadernos de governança corporativa, 3). São Paulo, SP: IBGC, 2007. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656825/mod_resource/content/1/3.pdf> Acesso em 25 de março de 2024.