Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Confratações

2023





PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

RICARDO NASSER SEFER

Procurador-Geral do Estado

ANA CAROLINA LOBO GLUCK PAÚL

Procuradora-Geral Adjunta do Contencioso

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA

Procuradora-Geral Adjunta Administrativo

ANA CLAUDIA SANTOS ABDULMASSIH

Corregedora-Geral

DANIELLE PAOLA PIMENTA AMANAJÁS

Coordenadora do Núcleo de Controle Interno

IÊDA ANDRADE FERNANDES ALVETTI

Coordenadora do Núcleo de Planejamento



EXPEDIENTE:

Ricardo Nasser Sefer – Procurador-Geral do Estado Ana Carolina Gluck Paúl – Procuradora-Geral Adjunta do Contencioso Adriana Franco Borges Gouveia – Procuradora-Geral Adjunta Administrativa Danielle Paola Pimenta Amanajás – Coordenadora do Núcleo de Controle Interno Iêda Andrade Fernandes Alvetti – Coordenadora do Núcleo de Planejamento Geize Maria Teixeira da Silva de Figueiredo – Agente de Controle Interno

P964p Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratações da Procuradoria-Geral do Estado / Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Belém, 2023.

35p.

1. PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS. 2. MACROPROCESSO DE CONTRATA-ÇÕES. 3. PGE/PA I. TÍTULO.

CDD: 342.07



SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	5
2	CONCEITOS FUNDAMENTAIS	6
2.1	RISCO	6
2.2	PROBABILIDADE	8
2.3	IMPACTO	9
2.4	MATRIZ DE RISCO	10
2.5	APETITE E TOLERÂNCIA AO RISCO	11
3	GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NA PGE/PA	12
3.1	INSTÂNCIAS	12
3.2	INSTRUMENTOS	16
4	PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS DA PGE/PA	17
4.1	ROTEIRO	18
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
6	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	23
APÊN	NDICES	25



1 APRESENTAÇÃO

A Lei N°14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021), busca garantir agilidade, transparência e eficiência ao processo das compras públicas. No Estado do Pará, o Decreto N° 2.939/2023 (PARÁ, 2023a) regula a estruturação dos processos de aquisição de bens e serviços que, na Procuradoria-Geral do Estado (PGE/PA), estão detalhados na Portaria N° 212/2023 (PARÁ, 2023b).

A partir desse novo arcabouço jurídico, a PGE/PA passou a implementar uma série de medidas para aprimorar o processo de contratação de bens, obras e serviços, com o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública, cujas minutas são de observância obrigatória, por força dos arts. 3°, §1° do Decreto N° 2.939/2023 (PARÁ, 2023a) e 10, §9° da Portaria N° 212/2023 (PARÁ, 2023b).

O objetivo deste estudo, elaborado pelos Núcleos de Controle Interno (Nuci) e de Planejamento (Nuplan), é contribuir com a divulgação das legislações supracitadas e auxiliar os setores da PGE/PA a gerenciar os riscos das contratações públicas realizadas no órgão, a partir do alinhamento entre missão e valores institucionais.

Os objetivos específicos do presente estudo são: a) materializar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) Nº16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes); b) promover transparência; c) garantir integridade e conformidade legal; e d) aprimorar o processo de planejamento institucional.

A estrutura proposta baseia-se em dois grandes blocos. O primeiro, com um breve referencial teórico e, o segundo, com o Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação. Ao final são feitas recomendações, a título de contribuição para o amadurecimento do processo de governança das contratações públicas na PGE/PA.

Ressalta-se que não há pretensão de esgotar o tema, posto que, no cotidiano, novas situações poderão ensejar a atualização deste que é apenas um primeiro exercício, dentro de um processo maior de aprimoramento organizacional de enfrentamento dos riscos inerentes às contratações públicas.



2 **CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

2.1 RISCO

O termo risco é proveniente da palavra *risicu* ou *riscu* que, em latim, significa ousar (BERNSTEIN, 1996). Usualmente, o risco é compreendido como a possibilidade de algo não dar certo. Entretanto, esse empirismo cedeu lugar à ciência e atualmente o conceito requer quantificação e qualificação.

Nesse sentido, o conceito de risco pode ser modernamente traduzido como a possibilidade de um evento ocorrer e afetar positiva, ou negativamente, os objetivos das organizações (ENAP, 2021).

A política de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União (TCU) considera as melhores práticas internacionais sobre gestão de riscos e classifica o conceito como a **possibilidade de que um evento afete o alcance de objetivos** (BRASIL, 2017).

Dos conceitos acima, depreende-se que **os riscos são eventos que têm causa e geram consequências** e podem ser assim decompostos:

a) Evento: Fato identificado;

b) Consequência: Fatos gerados a partir do evento;

c) Causa: Fatos que permitiram que o evento ou suas

consequências acontecessem.

Nesse sentido, o risco é uma conjuntura de fatores: natureza/tipo de risco, forma de ocorrência, tipo de exposição, probabilidade de ocorrência, magnitude das consequências etc (DAGNINO, 2007). Esses fatores podem ter relação com o meio ambiente, o método e a tecnologia aplicados, a mão de obra empregada (pessoas) e os materiais utilizados.

A Gestão de Riscos é o mecanismo de governança que consiste em identificar ameaças e administrá-las, a fim de garantir o alcance dos objetivos da instituição, enquanto a Matriz de Risco é o documento que materializa o gerenciamento de risco a partir da avaliação de probabilidade e impacto.

A prática de avaliar riscos tem se tornado referência de boa governança, e se revela particularmente importante no setor público, por refletir o anseio da população por serviços mais seguros e transparentes (HILL, 2006).

Há diversas ferramentas para identificar, analisar, planejar, monitorar e controlar riscos. Em relação à identificação dos riscos, destacam-se as seguintes: *Brainstorming*, Diagrama de *Ishikawa*, análise *Swot* e *Bow-tie* (SERRA, 2008).

Pela simplicidade na aplicação, este estudo recomenda o emprego das técnicas *Brainstorming* (tempestade de ideias) e Diagrama de *Ishikawa* (espinha



de peixe) no âmbito da PGE/PA, sem, contudo, descartar a possibilidade de empregar concomitante outras ferramentas se a situação enfrentada assim exigir.

O **Brainstorming** é uma ferramenta associada à criatividade, e busca soluções para problemas. Em termos práticos, significa **tempestade de ideias** e consiste em uma técnica grupal direcionada ao estímulo da criatividade.



O método foi criado em 1939 por Alex Osborn, que o definiu como "o ato de usar o cérebro para tumultuar um problema" (OSBORN,1987, p.73).

A segunda técnica indicada é o **Diagrama de Ishikawa**, que consiste no exercício de **identificar a causa, ou causas, que deram origem ao problema**, em vez de apenas lidar com seus sintomas imediatos e óbvios. A avaliação progride de causas mais evidentes para subjacentes, a partir da análise das variáveis envolvidas: humana, tecnológica, material, ambiental etc.

Segundo Silveira (2023), o Diagrama de *Ishikawa* consiste em uma **forma gráfica usada para representar fatores de influência (causas) sobre um determinado problema (efeito)**. Recebe o nome de seu criador e pode também ser chamado de Espinha de Peixe devido ao seu formato gráfico. Trata-se de um **diagrama de causa e efeito**:

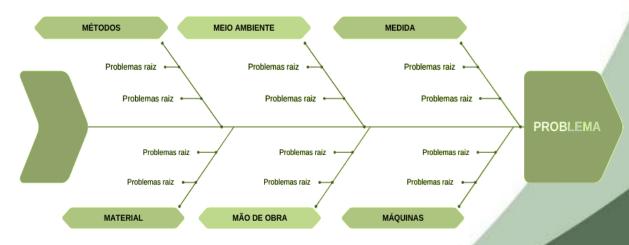


Figura 1: Diagrama de *Ishikawa* Fonte: Adaptado de Silveira, 2023.

Esse diagrama pode ser empregado desde a etapa de análise dos riscos, para ajudar a estimar probabilidade de ocorrência, até a etapa de tratamento, para direcionar ações prioritárias às causas principais.



Para que a aplicação das duas ferramentas – Brainstorming e Diagrama de Ishikawa – seja bem sucedida é necessário estimular ambientes ausentes de críticas, com espaço para criatividade e conexão de ideias, e incentivo à ampla participação.

Para serem adequadamente aplicadas à realidade da PGE/PA são necessárias ações, a exemplo de oficinas de trabalho, para instituir e amadurecer a cultura da interação para compartilhamento de soluções inovadoras.

2.2 PROBABILIDADE

O risco está presente em situações, áreas, processos, etapas, e procedimentos em que há probabilidade de ocorrer algum tipo de crise, ameaça, perigo ou problema.

Para determinar a probabilidade, observam-se as forças que atuam sobre o evento investigado e o grau de convicção de que elas ocorram com base em estudo de possibilidades (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A análise da probabilidade requer avaliar as chances de um evento considerado crítico (ameaça, perigo, problema), bem como determinar sua possível frequência de ocorrência (COSO, 2007). Logo, a probabilidade pode ser assim decomposta:

- a) Evento crítico (crise, ameaça, perigo ou problema);
- b) Forças que atuam sobre o evento;
- c) Convicção de que o evento ocorra e frequência de ocorrência.

Na prática, se na PGE/PA o atraso na renovação de determinada contração, como um sistema de informática, por exemplo, for identificado como evento de alto risco, haverá a necessidade de mensurar a probabilidade desse fato acontecer e seus impactos, tais como a paralização de setores e até mesmo a perda de prazos.

No exemplo acima, o impacto seria alto e geraria grandes prejuízos, mas haveria uma baixa probabilidade de acontecer, tendo em vista a existência de mecanismos mitigadores, como o controle de prazos pelo fiscal do contrato, e recursos orçamentários previamente assegurados.

Com base em estudos realizados pelo TCU (2017) e pela Enap (2021), as probabilidades podem ser categorizadas em altas, médias ou baixas. Para definir critérios de probabilidade, este estudo propõe duas escalas que se complementam, percentual e numérica, e sugere a seguinte classificação:



Tabela 1: Análise e classificação da probabilidade.

CLASSIFICAÇÃO	CONSEQUÊNCIAS	CHANCE DE OCORRER	ESCALA
ALTA	Evento praticamente certo de ocorrer. As informações disponíveis indicam claramente essa possibilidade, uma ou mais vezes durante o processo, atividade, projeto, programa etc.	60% ou +	3
MÉDIA	Evento possível de ocorrer, com base em informações que indicam essa possibilidade, uma vez ou em situações esporádicas durante o processo, atividade, projeto, programa etc.	15 a 60%	2
BAIXA	Evento improvável . Excepcionalmente pode ocorrer, acontecer de forma inesperada, ou incidir uma única vez durante o processo, atividade, projeto, programa etc.	Até 15%	1

Fonte: Adaptação ENAP,2021 e TCU, 2017.

Na Matriz de Risco a probabilidade corresponde ao eixo horizontal (X).

2.3 IMPACTO

O impacto se refere às consequências do risco caso ele ocorra. Implica em avaliar prejuízos, danos e oportunidades a partir da sua incidência sobre o evento e pode ser medido em níveis (HILL, 2006).

Com base em estudos do TCU (2017) e da Enap (2021), os impactos podem ser categorizados em altos, médios ou baixos. Para análise de impacto, este estudo propõe a seguinte escala:

Tabela 2: Análise e classificação do impacto.

CLASSIFICAÇÃO	CONSEQUÊNCIAS	CHANCE DE OCORRER	ESCALA
ALTO	Inviabiliza, paralisa ou impacta profundamente o alcance do resultado esperado. De difícil reversão .	90%	15
MÉDIO	Dificulta razoavelmente o alcance do resultado esperado. É recuperável.	70%	10
BAIXO	Não compromete o resultado esperado. Causa danos mínimos .	10%	5

Fonte: Adaptação ENAP,2021 e TCU, 2017.

O impacto corresponde ao eixo vertical (Y) da matriz de risco.



2.4 MATRIZ DE RISCO

O mapeamento de riscos requer a identificação das situações, setores e etapas de cada processo em que há probabilidades, vulnerabilidades, acaso ou azar de ocorrer alguma espécie de crise, ameaça, perigo ou problema. Para isso é preciso seguir etapas:

- a) Estabelecer o contexto;
- b) Identificar riscos;
- c) Analisar/avaliar riscos;
- d) Tratar os riscos;
- e) Comunicar partes interessadas;
- f) Monitorar e implementar melhoria contínua.

A Matriz de Probabilidade e Impacto, também denominada **Matriz de Risco, apresenta uma visão simplificada de quais riscos exigem mais atenção** a partir do apetite para o risco determinado pela alta gestão (ENAP, 2021). A Matriz de Risco analisa o quão grave e provável de ocorrer é um evento:

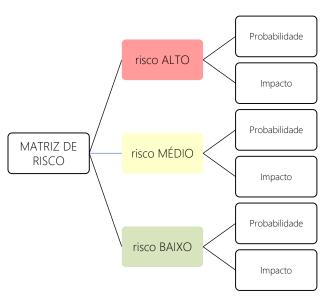


Figura 2: Matriz de Risco. Fonte: Autoras.

O risco enquadrado na região verde é entendido como baixo, logo, admite-se aceitação. Se estiver na região amarela é médio e na região vermelha é alto. **Riscos médios e altos exigem prevenção** (IBGC, 2007).

Definidas as escalas para alta, média e baixa Probabilidade (3, 2 ou 1) e alto, médio e baixo Impacto (15, 10 e 5) multiplica-se uma escala pela outra para identificar o nível de risco e direcionar ações de mitigação.



Repetindo, analisados o Impacto (I) e a Probabilidade (P), o produto da equação (I x P) é graficamente enquadrado na **Matriz de Risco**:

Tabela 3: Escala de classificação de probabilidade e impacto.

CLASSIFICAÇÃO DO RISCO	ESCALA DE VALOR ATRIBUÍDA
ALTO	30 a 45
MÉDIO	15 a 20
BAIXO	5 a 10

Fonte: Adaptado de TCU, 2017.

A Matriz de Risco é a função gráfica dos eixos X (Probabilidade) e Y (Impacto).

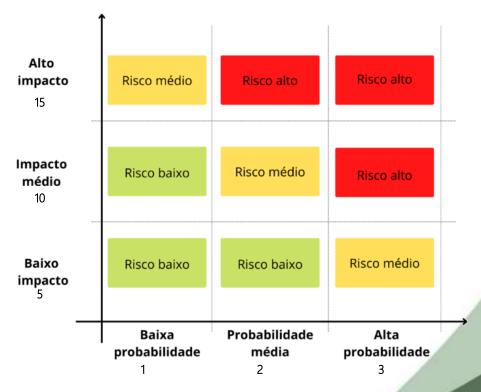


Figura 3: Matriz de Risco. Fonte: Adaptação da ENAP.

2.5 APETITE E TOLERÂNCIA AO RISCO

A análise de riscos requer a compreensão da natureza e da gravidade dos riscos inerentes à determinada atividade, ação, processo, projeto (ABNT, 2009) e serve para:

- a) determinar o nível de risco aceitável;
- b) subsidiar o processo de tomada de decisão;
- c) indicar caminhos para o tratamento dos riscos.

Para tratar riscos é importante definir o Apetite e a Tolerância ao Risco. O Apetite ao Risco refere-se ao grau de exposição a perdas que a organização entende aceitável. A Tolerância define a variação desse apetite (ENAP, 2021).

Em outras palavras, o Apetite ao Risco é o nível de risco que a organização está disposta a aceitar (muda com o tempo) e a Tolerância ao Risco é a capacidade da organização lidar com impactos do risco.

Exemplificando, um órgão público pode assumir o risco de implantar representações regionais, mas pode estabelecer limites de tolerância em relação ao investimento que está disposto a fazer para não comprometer seu orçamento.

Definir o Apetite e a Tolerância ao Risco qualificam o processo de tomada de decisão, pois agrega segurança e integridade. Para isso, é fundamental traçar o plano de gerenciamento de riscos descrito nos próximos capítulos.

As pesquisas realizadas pelo Nuci e pelo Nuplan para este estudo embasam a sugestão das seguintes estratégias de enfrentamento de riscos no macroprocesso de contratação da PGE/PA:

Tabela 4: Estratégias de enfrentamento dos riscos.

RISCO	AÇÃO	DESCRIÇÃO					
ALTO Resposta São intoleráveis. Exigem resposta rápida e monitoramento contínuo							
MÉDIO	Eliminação Mitigação Transferência	Ações para eliminar a probabilidade ou impacto e monitoramento. Redução de probabilidade ou impacto e monitoramento. Colocar sob a responsabilidade de terceiros e monitorar.					
BAIXO	Aceitação	Não adotar medidas preventivas. Monitorar.					

Fonte: Adaptação de IBGC, 2007.

De acordo com a ABNT (2009), a análise de riscos indica quais riscos necessitam de tratamento e estabelece prioridades em relação ao tratamento.



3 GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NA PGE/PA

A Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b), que dispõe sobre a Política de Governança e Gestão das Contratações Públicas no âmbito da PGE/PA, estabelece que **a gestão de riscos é uma diretriz que deve ser observada por todos**.

3.1 INSTÂNCIAS

Com base no Modelo das Três Linhas, consolidado internacionalmente pelo Institute of Internal Auditors (IIA)¹, a nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) define papeis e responsabilidades para o gerenciamento de riscos. Na visão de Cunha (2023), tal modelo pode ser assim descrito:

"De maneira sistêmica, o modelo das três linhas de defesa (controle) institui a cooperação no gerenciamento de riscos e de controles internos da contratação entre os agentes responsáveis pelo processo de licitação (1ª linha), as unidades de supervisão e de controles internos setoriais (2ª linha) e o órgão de auditoria ou controle interno (3ª linha) da Administração Pública".

A definição de linhas não indica elementos estruturais, mas apenas a diferenciação de papéis. Assim, a numeração (primeira, segunda, terceira) não significa operações sequenciais, mas papéis desempenhados simultaneamente.

Em função das linhas de defesa, e a considerar o rol previsto na Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b), a governança das contratações públicas na PGE/PA pode ser assim apresentada:



Figura 4: Linhas de atuação na governança das contratações na PGE/PA.

¹ O The Institute of Internal Auditors (The IIA) é o mais reconhecido educador e fornecedor de normas, orientações e certificações para auditoria interna. Fundado em 1941, atende mais de 200.000 membros em mais de 170 países. Sua sede fica em Lake Mary, na Flórida, EUA. Para mais informações: www.globalia.org.



Por este modelo, infere-se a **relevância da participação de todos os servidores**, em especial aqueles diretamente envolvidos nos processos de compras e aquisições de bens, serviços e obras, pois, ainda de acordo com a Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b):

"O macroprocesso de contratações é o agrupamento dos processos de trabalho que se desdobram desde o planejamento da contratação e seleção de fornecedores até a gestão dos contratos, constituindo o ciclo de vida da contratação".

No contexto do planejamento estratégico da PGE/PA, a Gestão de Riscos enquadra-se na perspectiva "processos" e materializa o indicador relacionado ao "aprimoramento do processo de aquisições". Seu objetivo é contribuir para o alcance das metas organizacionais e sua implementação visa administrar situações com impacto sobre as contratações do Órgão.

De modo geral, as fases da contratação de bens, serviços e obras são classificadas em três momentos: planejamento; seleção e contratação; e fiscalização e gestão contratual. **Os riscos devem ser identificados em todas as fases do processo de contratação** a partir de registro, avaliação e tratamento (ENAP, 2021). Melhor explicando:

- a) Na fase preparatória, a equipe de planejamento da contratação de um objeto deve produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos da demanda;
- b) Na fase de seleção do fornecedor, o agente de contratação, com apoio dos integrantes técnicos e requisitantes, deve atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos, se necessário;
- c) Na última fase, de gestão contratual, o fiscal deverá respeitar e atualizar (se necessário), o Mapa de Gerenciamento de Riscos.

Todo risco deve ser monitorado. Cada instância deve reavaliar os riscos identificados em fases anteriores, para atualizar ações de tratamento ou apontar novos riscos. Essa atuação articulada garante integridade ao processo de contratação, permite aprendizado contínuo e gera expertise para evitar a repetição de ocorrências e prevenir novas falhas.

O gráfico a seguir ilustra de forma resumida o macroprocesso de contratações da Lei Nº14.133/2021 (BRASIL, 2021) e seus principais produtos:



Figura 5: Macroprocesso de contratação. Fonte: Adaptação baseada na nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021).

As instâncias de governança das contratações públicas na PGE/PA estão definidas no rol descrito no artigo 4º da Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b) e possuem atribuições claramente delimitadas. São elas:

Tabela 5: Instâncias de governança das contratações públicas na PGE/PA.

INSTÂNCIA	RESPONSABILIDADE
Procurador-Geral do Estado (PGE)Procurador-Geral Adjunto Administrativo (PGA-ADM)	Governança e gestão das contratações, na condição de ordenadores de despesa.
Núcleo de Planejamento (Nuplan)	Plano Anual de Contratação (PAC).
 Diretoria Administrativo-Financeira (DAF) e suas coordenações (COAD e COFIN) e gerências. 	Aquisições em geral: gestão do macroprocesso de contratação.
 Diretoria de Tecnologia da Informação e Gestão Documental (DTIGD), em parceria com a DAF 	Contratações de insumos, suprimentos e soluções de TI: gestão do macroprocesso.
 Escola Superior de Advocacia Pública (ESAP), em parceria com a DAF 	Aquisições de livros, material acadêmico, cursos e afins: gestão do macroprocesso.
• Gerência de Licitações e Contratos (GLC)	Responsável por processos de contratação e gestão contratual.
• Procuradoria Consultiva (PCON)	Análise jurídica e controle de legalidade do macroprocesso de contratação.
• Núcleo de Controle Interno (Nuci)	Controle de regularidade e eficiência do planejamento e do macroprocesso de contratação.

Fonte: Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b).

Em termos gerais, a governança das contratações na PGE/PA resume um grande feixe de prerrogativas e obrigações materializadas em instrumentos legais e graus de responsabilidade. Graficamente, pode ser retratada a partir da seguinte figura ilustrativa:



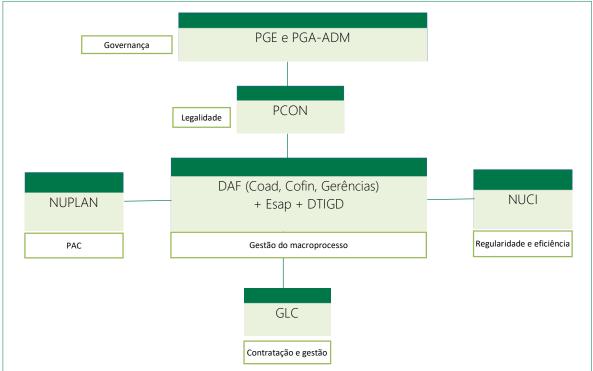


Figura 6: Fluxo da governança das contratações na PGE/PA. Fonte: as autoras

Definidos atores e responsabilidades, o comando legal impõe o poderdever de cada agente público, no âmbito de suas atribuições, adotar medidas para sanear e mitigar riscos (BRASIL, 2023 e PARÁ, 2023b).

3.2 INSTRUMENTOS

De acordo com a Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b), os instrumentos de governança e gestão das contratações públicas na PGE/PA são:

- a) Plano Anual de Contratações (PAC);
- b) Plano Anual de Capacitação;
- c) Política de Gestão de Estoque;
- d) Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratações.

A tabela a seguir apresenta a descrição de cada instrumento, com detalhamento de instâncias e suas responsabilidades.



Tabela 6: Instrumentos de governança das contratações públicas na PGE/PA.

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Plano Anual de Contratações (PAC)	 Anualmente, setores encaminham demandas ao Nuplan; Anualmente, Nuplan reúne demandas para o ano seguinte; Procurador-Geral aprova e remete à Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad).
Plano Anual de Capacitação	 Anualmente, Esap prospecta qualificações; Procurador-Geral aprova.
Política de Gestão de Estoque	 DAF, com colaboração e gestão da Gmap, elaboram política; Procurador-Geral Adjunto Administrativo aprova.
Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratações	 Bienalmente, Nuplan e Nuci elaboram plano; Procurador-Geral, Procurador-Geral Adjunto Administrativo e DAF aprovam.

Fonte: Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b).

4 PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS DA PGE/PA

De acordo com a Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b) o **Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratações é de competência do Nuplan e do Nuci**. Seu objetivo é identificar e tratar eventuais situações que possam impactar o resultado das contratações e, nos termos da Portaria Nº 212/2023 (PARÁ, 2023b), consiste em um instrumento voltado a:

"Prever as ações a serem implementadas para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos avaliados no macroprocesso de contratações, especificando os controles de segurança a serem aplicados, os responsáveis, os prazos e recursos alocados para esse fim".

A mencionada Portaria também recomenda a identificação de causas e consequências dos riscos mais relevantes o que, por orientação deste estudo, deve ser objeto de oficinas de trabalho sobre a utilização das técnicas brainstorming e diagrama de Ishikawa.

Para mapear riscos **este estudo também recomenda a adoção de formulários** para fins de padronização e avaliações qualitativa e quantitativa de riscos. A seguir, uma breve descrição dos passos necessários (roteiro) para o mapeamento de riscos na PGE/PA.

4.1 ROTEIRO

- Identifique a fase do macroprocesso de contratação (preparatória, seleção e contratação ou gestão contratual). Essa identificação vincula a instância responsável por avaliar os riscos (requisitante, agente de licitação, ordenador de despesa, consultoria jurídica ou controle interno);
- 2. **Identifique o risco** que pretende avaliar na sua etapa e instância de contratação. Utilize os parâmetros das **tabelas 8, 9 e 10** deste estudo;
- 3. Aplique as técnicas *brainstorming* e diagrama de Ishikawa para delimitar causas e consequências dos riscos identificados;
- 4. Classifique a probabilidade de ocorrência do risco:
 - a) Riscos de baixa probabilidade (escala 1):
 - 1. São improváveis. Ocorrem uma vez ou nunca ocorrem;
 - 2. Podem ser mitigados com estratégias prévias;
 - 3. São toleráveis e não demandam ação inicial.
 - b) Riscos de média probabilidade (escala 2):
 - 1. É provável que ocorram em situações esporádicas;
 - 2. Podem ser mitigados com custos e ações adicionais.
 - c) Riscos de alta probabilidade (escala 3):
 - 1. De ocorrência altamente provável ou mais de uma vez;
 - 2. São de difícil mitigação.
- 5. Classifique os **possíveis impactos do risco**:
 - a) Riscos de **baixo impacto** (**escala 5**):
 - 1. Pouco ou nenhum comprometimento do resultado.
 - b) Riscos de **médio impacto** (**escala 10**):
 - 1. Dificultam razoavelmente o alcance do resultado pretendido.
 - c) Riscos de alto impacto (escala 15):
 - 1. Inviabilizam o alcance do resultado esperado.

- 6. **Correlacione probabilidade (P) versus impacto (I)**, lembrando que o resultado dessa equação define o **grau do risco**:
 - a. Baixo: P x I = 5 ou 10 (São aceitáveis);
 - b. Médio: P x I = 15 ou 20 (Requerem tratamento: eliminação, mitigação ou transferência);
 - c. Alto: P x I = 30 ou 45 (São intoleráveis. Resposta rápida).

7. Trace a **Matriz de Risco**:

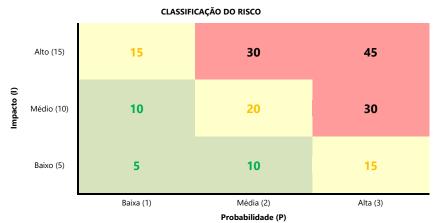


Figura 7: Matriz de Risco. Fonte: Adaptação da ENAP.

Legenda: Aceitar (5 e 10); Tratar (15 e 20); Não tolerar (30 e 45).

Na PGE/PA **todo risco deve ser monitorado**, pois a classificação pode passar por alterações e, além disso, o acompanhamento permitirá o acúmulo de conhecimento para evitar o agravamento das condições identificadas, bem como o monitoramento de causas e consequências.

8. Indique a resposta ao risco:

- a) Riscos baixos: são aceitos e devem servir de aprendizado;
- b) **Riscos médios**: exigem atenção, monitoramento e tratamento a médio prazo (eliminação, mitigação ou transferência);
- c) **Riscos altos**: intoleráveis, exigem ação rápida e contínuo monitoramento, devendo ser imediatamente tratados e, se possível, evitados ou transferidos.



- 9. Preencha as tabelas 8, 9 ou 10 (escolha a tabela adequada à fase e risco avaliados):
- 10. Apresente o resumo do risco

Como dito, e nunca é demais repisar, o controle de riscos deve ser realizado por todos, nas diversas etapas do processo de contratação, de acordo com as responsabilidades definidas em cada linha de atuação.

Tabela 7: Resumo do roteiro do acompanhamento de riscos na PGE/PA.

ORDEM	AÇÃO
1,	Identificar a fase do macroprocesso;
2.	Identificar risco (ver tabelas 8, 9 ou 10);
3.	Aplicar técnicas brainstorming e diagrama de Ishikawa para delimitar causas e consequências;
4.	Classificar a probabilidade (P) de ocorrência de cada risco;
5.	Classificar o possível impacto (I) de cada risco;
6.	Correlacionar probabilidade (P) versus impacto (I) para encontrar o grau de cada risco;
7.	Identificar a resposta adequada a cada risco;
8.	Preencher as tabelas 8, 9 ou 10, conforme a fase da contratação;
9.	Resumir e classificar o risco a partir na tabela 11.

Por fim, este estudo recomenda consulta permanente à fonte de informação primária para acompanhar eventuais atualizações.



Controle Interno e Planejamento

5 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desenvolver instrumentos e mecanismos para promover a cultura de integridade pública é requisito essencial no atual estágio de amadurecimento da democracia brasileira. Trata-se de medida fundamental para garantir a proteção e a promoção dos princípios constitucionais que asseguram transparência e eficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade.

Com base nesse entendimento, a governança de riscos deve ser encarada como uma estratégia que alcança todos os níveis organizacionais e todas as atividades de direção e controle, devendo ser incorporada às rotinas e perpassar todos os processos organizacionais (ABNT, 2009).

A Nova Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 2021) trouxe grandes avanços em relação ao controle de integridade das contratações públicas, entre os quais, destaca-se a gestão de riscos. Na esteira dessas mudanças, o Estado do Pará regulou o tema no Decreto N°2.939/2023 (PARÁ, 2023a) e, internamente, a PGE/PA definiu critérios para a governança das contratações com a publicação da Portaria N°212/2023 (PARÁ, 2023b).

Este estudo foi concebido para lançar luz sobre a complexa temática que envolve a gestão de riscos das contratações e preparar a PGE/PA para iniciar o processo interno de avaliação e tratamento dos riscos relacionados ao macroprocesso de contratação de bens, serviços e obras. Trata-se de um primeiro passo, rumo à maturidade organizacional.

A missão institucional da PGE/PA revela o anseio de que todas as pessoas e atividades desempenhadas pelo Órgão contribuam para entregar à sociedade valores como ética, excelência, humanização, inovação, profissionalismo e transparência.

A apropriação desses valores por todos, e sua incorporação em todas as rotinas, é necessária para materializar a missão de "Exercer a representação judicial do Estado, sendo instrumento de promoção da justiça e do desenvolvimento da sociedade" (PARÁ, 2021).

É consenso entre os autores dedicados à ciência da Administração aplicada aos serviços públicos que, estabelecer uma estrutura clara para a gestão de riscos, monitorá-la e avaliá-la, são boas práticas que atribuem eficácia e eficiência ao desempenho organizacional. Entretanto, a pergunta sempre recorrente, e que norteou o presente estudo, é: por onde começar?

Em busca de caminhos que apontassem respostas para a realidade da PGE/PA, os núcleos ligados ao controle interno (Nuci) e ao planejamento estratégico (Nuplan), montaram um grupo de trabalho e estudaram o tema para



Controle Interno e Planejamento

se familiarizar com conceitos, conectar responsabilidades, e refletir sobre metodologias descritas na literatura e testadas em outros órgãos.

Como resultado, os mencionados núcleos apresentam este estudo com recomendações práticas que estruturam uma proposta inicial da arquitetura de gestão de riscos na PGE/PA. Com aprovação superior, as recomendações passam a orientar a política interna de tratamento de riscos, a partir de critérios e comandos que podem, e devem, ser aprimorados em todos os níveis hierárquicos.

Convém destacar o caráter consultivo da abordagem estabelecida neste estudo, que se ocupa de orientações técnicas com capacidade de influenciar a melhoria dos processos de gestão e governança das contratações na PGE/PA. Na prática, a gestão de riscos deve ser feita no dia a dia, por todos, em todas as rotinas.

A adoção das boas práticas estabelecidas neste estudo é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistêmica, oportuna e estruturada para a gestão de riscos na PGE/PA e, assim, contribuir para a excelência dos processos de governança e gestão das contratações do Órgão.



Controle Interno e Planejamento

6 **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BERNSTEIN, Peter. **Desafio aos deuses**: a fascinante história do risco. Rio de Janeiro: Alta Books, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017.

____. **Lei Nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, ed. 61-F, seção 1, 1 de abril de 2021.

____. Tribunal de Contas da União. **Resolução Nº 287**, de 12 DE ABRIL DE 2017. Dispõe sobre a política de gestão de riscos do. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <file:///C:/Users/ieda.fernandes/Downloads/Resolucao%20287%202017%20-%20Politica%20de%20GR%20(2).pdf>. Acesso em: julho, 2023.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada. Sumário executivo e estrutura. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007.

CUNHA, Isaías Lopes da. Revista **Consultor Jurídico**, 24 abr. 2023. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e as três linhas de defesa. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-24/isaias-cunha-lei-licitacoes-linhas-de-fesa. Acesso em: 12 jul. 2023.

DAGNINO, Ricardo de Sampaio. **Risco: o conceito e suas aplicações**. Módulo de Riscos e Unidades Ambientais, UNICAMP, 2007. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/dagnino/files/risco-o-conceito-e-sua-aplicao-apresenta.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Análise de Riscos**. SILVA, Hugo da Luz (Coord), 2021. Disponível em: https://www.enap.gov.br/media files/ documentos/SEI ENAP - 0330031 - An%C3%A1lise de Riscos PE 4.pdf>. Acesso em 24 jul. 2023.

HILL, S. Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. Brasília: Escola



Controle Interno e Planejamento

Nacional de Administração Pública (Enap), 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia de orientação para gerenciamento de riscos corporativos**. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2007.

OSBORN, A. **O poder criador da mente**: princípios e processos do pensamento criador e do brainstorming. São Paulo: Ibrasa, 1987.

PARÁ. **Decreto Nº 2.939**, de 10 de março de 2023. Dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal no 14.133, de 10 de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional, e revoga o Decreto Estadual no 1.504, de 26 de abril de 2021. Belém: Diário Oficial do Estado, ed. 35.321, 13 de março de 2023.

Procuradoria-Geral do Estado. Portaria Nº 212/2023 , de 5 de abril de
2023. Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão das Contratações Públicas
no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado. Belém: Diário Oficial do Estado do
Pará, ed. 35.355, 10 de abril de 2023.

____. Relatório de Gestão da Procuradoria-Geral do Estado. Belém, 2021. 49p.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (PJSC). **Gestão de Riscos em Contratações Públicas**, 2021. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/3526468/5872852/mapa_gestao_riscos_Seg_unda_Versao.pdf/41aebe24-23dc-ee8c-401f-63db28133836?t=1634148002803>. Acesso em: 24 jul. 2023.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Tradução de Ernesto Montes-Bradely y Estayes. Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos: Natal, 2008.

SILVEIRA, Cristiano. **Diagrama de Ishikawa, Causa e Efeito ou Espinha de Peixe**. Disponível em: https://www.citisystems.com.br/diagrama-de-causa-e-efeito-ishikawa-espinha-peixe/. Acesso em 06 de setembro de 2023.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.



APÊNDICES (material de apoio produzido pelas autoras).

Tabela 8: Mapeamento de riscos no macroprocesso de contratações públicas na PGE/PA.

FASE PREPARATÓRIA (art. 10, Portaria N° 212/2023 – PGE.G e art. 3.°, Decreto 2.939/2023)

N°	RISCO AÇÃO	RESPONSÁVEL	PROBABILIDADE (P)			IMPACTO (I)			NÍVEL DE RISCO	
				Alta	Média	Baixa	Alto	Médio	Baixo	(PxI)
1	Ausência de formalização da demanda	Elaboração do Documento de Formalização da Demanda (DFD)	Unidade requisitante*							
2	Ausência ou incompletude do estudo técnico preliminar	Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Unidade requisitante*							
3	Ausência da análise de riscos	Realização da análise de riscos	Unidade requisitante*							
4	Ausência de Termo de Referência (TR), anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	Confecção dos referidos documentos que se fizerem necessários	Unidade requisitante*							
5	Não autuação eletrônica do processo administrativo	Proceder a autuação eletrônica do processo	Unidade requisitante*							
6	Não encaminhamento da demanda	Encaminhamento dos autos	DAF							



... continuação

		<u> </u>	1				
7	Ausência de orçamento estimado	Redação do atestado de disponibilidade orçamentária	Unidade responsável pela gestão orçamentária				
8	Ausência de minuta** do edital ou do aviso de dispensa eletrônica	Confecção da minuta do edital ou do aviso de dispensa, conforme for o caso	GLC				
9	Ausência de minuta** do contrato	Confecção da minuta do contrato	GLC				
10	Não observância das minutas** ou ausência de identificação clara das respectivas adaptações	Atentar para as minutas ou identificar as adaptações	GLC				
11	Confecção das peças processuais fora de ordem	Realizar saneamento do processo	GLC / DAF				
12	Ausência de parecer jurídico	Encaminhamento para o setor para expedição de parecer	PCON				
13	Ausência de autorização do ordenador da despesa	Remessa dos autos para o setor competente para a autorização	DAF, Esap, DTIGD				

Legenda:

^{*}Salvo decisão em contrário da DAF (art. 10, § 1.º, da Portaria Nº 212/2023 – PGE.G).

^{**} Minutas do Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública são de observância obrigatória, por força dos arts. 3°, §1° do Decreto N° 2.939/2023 (PARÁ, 2023a) e 10, §9° da Portaria N° 212/2023 (PARÁ, 2023b).



Tabela 9: Mapeamento de riscos no macroprocesso de contratações públicas na PGE/PA.

FASE DE DISPUTA DO PREGÃO

(art. 11, Portaria Nº 212/2023 PGE.G)

N°	RISCO	AÇÃO	RESPONSÁVEL	PROBABILIDADE (P)			IMPACTO (I)			NÍVEL DE RISCO
				Alta	Média	Baixa	Alto	Médio	Baixo	(PxI)
1	Não coordenar os trabalhos da equipe de apoio, quando houver	Realizar a efetiva coordenação	Agente de contratação							
2	Não receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e seus anexos, facultada a requisição de subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos	Receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos	Agente de contratação							
3	Não verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital	Verificar se as propostas atendem aos requisitos do edital	Agente de contratação							
4	Não coordenar a sessão pública e o envio de lances	Realizar efetivamente a coordenação da sessão e o envio dos lances	Agente de contratação							



						 contin	uação
5	Não verificar e julgar as condições de habilitação	Verificar e julgar essas condições	Agente de contratação				
6	Não realizar diligências a fim de sanar irregularidades formais	Realizar as diligências necessárias ao saneamento das irregularidades formais	Agente de contratação				
7	Não coordenar e conduzir a fase competitiva dos lances, quando for o caso	Coordenar efetivamente e conduzir a fase competitiva dos lances	Agente de contratação				
8	Não indicar o detentor da melhor proposta e sua aceitabilidade	Indicar o detentor da melhor proposta e sua aceitabilidade	Agente de contratação				
9	Não negociar melhores condições com o detentor da melhor proposta	Negociar efetivamente melhores condições	Agente de contratação				
10	Não receber os recursos e, se não reconsiderar sua decisão, encaminhá-los à autoridade competente	Receber os recursos e, quando for o caso, encaminhá-los à autoridade competente	Agente de contratação				
11	Não recomendar a adjudicação do objeto, quando não houver recurso	Recomendar a adjudicação quando não houver interposição de recurso	Agente de contratação				



... continuação

12	Não elaborar parecer técnico para fundamentar a escolha do fornecedor, nos casos de inexigibilidade de licitação e nos processos de dispensa que não sejam processados pelo rito do Decreto Estadual nº 2.787/2022;	Elaborar o parecer técnico	Agente de contratação				
13	Não encaminhar o processo devidamente instruído, depois de encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, à autoridade competente, para adjudicação e homologação	Instruir e encaminhar o processo	Agente de contratação				
14	Não instruir e conduzir os procedimentos auxiliares	Instruir e conduzir os procedimentos auxiliares	Agente de contratação				
15	Não propor à autoridade competente a instauração de procedimento para apuração de responsabilidade, a revogação ou anulação da licitação, quando for o caso	Propor à autoridade cometente a instauração do procedimento cabível	Agente de contratação				
16	Não divulgar os dados referentes ao procedimento licitatório no Portal ComprasPará, no Portal Nacional de Contrações Públicas (PNPC) e no sítio eletrônico oficial do órgão, e providenciar as publicações previstas em lei	Conferir publicidade do procedimento licitatório no nos portais e sítios	Agente de contratação				



Tabela 10: Mapeamento de riscos no macroprocesso de contratações públicas na PGE/PA.

	GESTOR E FISCAL DE CONTRATO (art. 12, Portaria N° 212/2023 PGE.G)									
Nº	RISCO AÇÃO RESPONSÁVEL	PROBABILIDADE (P)			IIV	ІРАСТО	NÍVEL DE RISCO			
				Alta	Média	Baixa	Alto	Médio	Baixo	(PxI)
1	Ausência de formalização do ato de designação dos servidores para o exercício das funções de gestor e fiscal do contrato	Edição do respectivo ato de designação	Procurador-Geral do Estado ou a quem este delegar							
2	Ausência cientificação dos servidores de suas indicações para as funções de gestor e fiscal de contrato	Expedição de documento apto a cientificar os servidores	Procurador-Geral Estado							
3	Apresentação de escusa motivada por suspeição, impedimento ou fato superveniente pelo servidor indicado para o exercício das funções de gestor ou fiscal do contrato	Deliberação sobre a escusa	Procurador-Geral do Estado							
4	Não analisar a documentação que antecede o pagamento	Realizar a respectiva análise	Gestor do contrato e Fiscal do contrato							
5	Não analisar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato		Gestor do contrato e Fiscal do contrato							
6	Não analisar eventuais alterações contratuais, após ouvido o fiscal de contrato		Gestor do contrato e Fiscal do contrato							



	continuação							ão	
7	Não analisar os documentos referentes ao recebimento do objeto contratado		Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
8	Não acompanhar o desenvolvimento da execução por meio de relatórios e demais documentos relativos ao objeto contratado	Acompanhar efetivamente o desenvolvimento da execução	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
9	Não decidir provisoriamente a suspensão da entrega de bens ou a realização de serviços	Exarar a devida decisão	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
10	Não efetuar a digitalização e armazenamento dos documentos fiscais e trabalhistas da contratada	Digitalizar e armazenar os documentos necessários	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
11	Não coordenar a instrução processual necessária ao encaminhamento e à formalização do procedimento administrativo de aplicação de sanções	Coordenar a instrução processual	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
12	Não acompanhar a manutenção das condições de habilitação da contratada	Acompanhar se as condições de habilitação permanecem as mesmas	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						
13	Não elaborar o relatório final de execução do contrato	Confeccionar o referido relatório	Gestor do contrato e Fiscal do contrato						



				 		co	ntinuaçã	ăo
14	Não prestar apoio técnico e operacional ao gestor de contrato, subsidiando-o de informações pertinentes às suas competências	Prestar efetivamente apoio técnico e operacional ao gestor	Fiscal do contrato					
15	Não anotar, no histórico de gerenciamento do contrato, todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, inclusive o controle do saldo e da vigência contratual, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados	Realizar a devida anotação	Fiscal do contrato					
16	Não fiscalizar a execução do contrato, para serem cumpridas todas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), conferindo as notas fiscais e as documentações exigidas para o pagamento, e após o ateste, encaminhar ao gestor de contrato, para ratificação	Realizar efetivamente fiscalização a execução do contrato	Fiscal do contrato					
17	Não comunicar o gestor de contrato em tempo hábil o término do contrato sob sua responsabilidade, visando à tempestiva renovação ou prorrogação contratual	Realizar a comunicação sobre o término do contrato em tempo hábil	Fiscal do contrato					



elementos instrutores

... continuação Não exigir o uso correto dos equipamentos Exigir o uso correto dos de proteção individual e coletiva de 18 Fiscal do contrato equipamentos necessários segurança do trabalho, quando for o caso Não manter contato com o preposto da contratada e, caso necessário, promover Manter o respectivo reuniões periódicas ou especiais para a 19 contato com o preposto Fiscal do contrato resolução de problemas na entrega dos da contratada bens ou na execução dos serviços ou das obras; Não efetivar o recebimento do objeto Realizar o recebimento do 20 Fiscal do contrato contratado, quando for o caso objeto contratado Sugerir a abertura de Não sugerir à autoridade competente a procedimento abertura de procedimento administrativo Fiscal do contrato 21 administrativo para a para apuração de responsabilidade autoridade competente Não manter, quando for o caso, pasta atualizada com projetos, alvarás, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos Manter a pasta atualizada órgãos reguladores competentes nos casos 22 com os devidos Fiscal do contrato exigidos, orçamentos e fiscalização, edital documentos da licitação e respectivo contrato, cronograma físico-financeiro e os demais



Ultrapassada a fase de preenchimento das planilhas 8, 9 ou 10 (conforme o caso), recomenda-se o preenchimento tabela 11 (a seguir). Ela apresenta uma visão geral de cada risco identificado, suas possíveis causas e consequências, podendo constar do despacho final.

Tabela 11: Resumo e classificação de cada risco identificado no mapeamento do macroprocesso de contratações públicas da PGE/PA.

Fase do macroprocesso:	Setor responsável:
Risco identificado:	Nível de Risco (Pxl):
Causas:	
Consequências:	
Resposta:	

Fonte: Adaptação ENAP,2021.



