

GUIA ESTADUAL SOBRE

RISCOS E CONTROLES

EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

2ª EDIÇÃO





EDMAR MOREIRA CAMATA

Secretário de Estado de Controle e Transparência

ARTUR ANTONIO MORAES MARQUES

Subsecretário de Estado de Controle

Equipe Técnica

Magaly Guimarães Lucas

Coordenadora de Consultoria em Governança,
Gestão de Riscos e Controles Internos – CGRC.



APRESENTAÇÃO

A Auditoria Interna, conforme preceitua o Instituto dos Auditores Internos (IIA), é concebida para prestar serviços de avaliação e consultoria, com vistas a agregar valor e melhorar as operações de uma organização, bem como auxiliá-la a atingir seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada, com foco na avaliação e melhoria da eficácia de seus processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.





Nesta perspectiva, além do processo de auditoria (avaliação), serviço comumente prestado pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, conforme as práticas internacionais de Auditoria Interna, é papel da SECONT a prestação de serviços de consultoria, definida, segundo Da Silva (2023)¹, como uma atividade:

de aconselhamento prestado ao cliente, cuja natureza e escopo são acordados previamente e que se destina a adicionar valor à gestão, a indicar caminhos com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de governança, gerenciamento de riscos, bem como da avaliação de melhores práticas que visem a implementação e/ou aperfeiçoamento de controles internos.

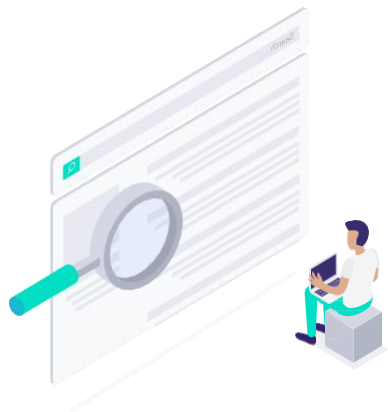
Dentre as vertentes da atividade de Consultoria, conforme Da Silva (2023), encontra-se a linha orientativa que contempla as atividades de elaboração, publicação e divulgação de informativos, cartilhas, referenciais, orientações e qualquer outro tipo de divulgação de informações à administração.

¹ DA SILVA, Diocésio Sant'Anna. Manual de Consultoria do STJ. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/174273/AF_manual_consultoria_aud.pdf



Nesse sentido, trazemos ao Poder Executivo Estadual este Guia, que contempla exemplos de eventos de riscos ligados ao macroprocesso de aquisições e contratações públicas, assim como causas, consequências e exemplos de controles internos a dispor dos proprietários dos riscos, como forma de impulsionar a Gestão de Riscos na Administração Pública Estadual, a fim de que Órgãos e Entidades passem a analisar os diversos processos de trabalho sob a ótica dessa importante ferramenta.

Importante ressaltar que este Guia é exemplificativo, ficando a cargo de cada órgão/entidade a leitura e compreensão dos riscos inerentes às suas atividades, elaborando e implementando sua própria análise de riscos.





REFINAMENTO DA ABORDAGEM

2ª EDIÇÃO

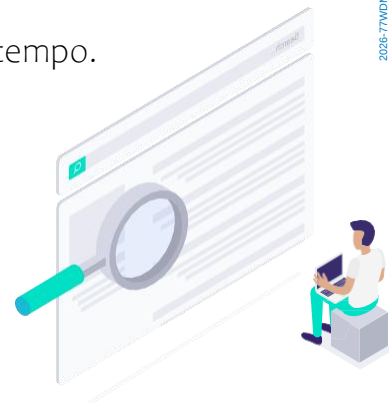
A experiência de aplicação da primeira edição do Guia Estadual evidenciou que um rol amplo de riscos, ainda que tecnicamente consistente, tende a produzir o efeito inverso ao desejado em termos de controle interno. A quantidade elevada de eventos de risco dificultava a priorização, fragmentava a atenção dos gestores e dispersava recursos em frentes de atuação de baixa materialidade, reduzindo a efetividade do monitoramento e das respostas ao risco.

Diante desse cenário, **a nova edição não apenas reduziu o número de riscos listados, mas reorganizou e condensou eventos semelhantes em riscos-síntese, de maior abrangência e relevância.** Em outras palavras, não houve abandono da avaliação dos pontos antes contemplados; eles foram integrados e reclassificados em categorias mais robustas, que continuam a espelhar os principais fatores de exposição do macroprocesso de contratações.



Trata-se, portanto, não de “enxugar controles”, mas de qualificar e racionalizar a gestão de riscos: menos itens a monitorar, porém mais estruturados e representativos; preservação da cobertura de riscos relevante; maior aderência à capacidade operacional das unidades; e melhor alinhamento às exigências de eficiência, eficácia e transparência estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

Com isso, o guia torna-se uma ferramenta mais pragmática e aplicável, favorecendo a implementação de controles internos consistentes e sustentáveis ao longo do tempo.





GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO



A Gestão de Riscos pode ser entendida como um conjunto de atividades articuladas para dirigir e coordenar as instituições no que se refere a riscos, sendo uma importante aliada no que tange à criação e proteção de valores organizacionais, assim como uma ferramenta de apoio no alcance dos objetivos das organizações (ABNT, 2018)².

A Gestão de Riscos de forma estruturada, com aplicação de metodologias e efetivo registro e controle das informações, é fundamental para a realização de contratações públicas e perpassa pela compreensão e adoção de princípios pela Organização, de forma que o processo seja dotado de eficácia e eficiência, com capacidade de alcançar os fins desejados. Ou seja, o sucesso da iniciativa depende de um conjunto de elementos a serem incorporados e entendidos por todos os agentes da instituição. Estes princípios são assim descritos na ISO 31000:2018:

²ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de riscos – Diretrizes



- ✓ A gestão de riscos é parte integrante de todas as atividades organizacionais;
- ✓ Uma abordagem estruturada e abrangente para a gestão de riscos contribui para resultados consistentes e comparáveis;
- ✓ A estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados e proporcionais aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos;
- ✓ O envolvimento apropriado e oportuno das partes interessadas possibilita que seus conhecimentos, pontos de vista e percepções sejam considerados. Isto resulta em melhor conscientização e gestão de riscos fundamentada;
- ✓ Riscos podem emergir, mudar ou desaparecer à medida que os contextos externo e interno de uma organização mudem. A gestão de riscos antecipa, detecta, reconhece e responde a estas mudanças e eventos de uma maneira apropriada e oportuna;
- ✓ As entradas para a gestão de riscos são baseadas em informações históricas e atuais, bem como em expectativas futuras. A gestão de riscos explicitamente leva em consideração quaisquer limitações e incertezas associadas a estas informações e expectativas. Convém que a informação seja oportuna, clara e disponível para as partes interessadas pertinentes;
- ✓ A gestão de riscos é melhorada continuamente por meio do aprendizado e experiências.



No setor público, a Gestão de Riscos, conforme o TCU (2020)³, está intimamente associada ao princípio constitucional da eficiência; não podendo ser entendida como um fim em si mesma, uma vez que sua implementação somente será dotada de sentido quando proporcionar ganhos em termos de entrega de resultados e alcance dos objetivos institucionais; garantir a qualidade dos serviços prestados ao cidadão; permitir a tomada de decisões de forma racional; contribuir para aumentar a capacidade da organização em lidar com eventos inesperados, que podem afetar negativamente os objetivos; estimular a transparência; favorecer o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos; bem como fortalecer a imagem da Instituição.

Dessa forma, propõe-se estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno com vistas a obter a melhoria do desempenho organizacional.

³ Tribunal de Contas da União (TCU) – Manual de Gestão de Riscos do TCU – um passo para a eficiência. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>



Sendo assim, considerando a materialidade de recursos públicos envolvidos nas aquisições e contratações realizadas pelos Órgãos da Administração Pública Estadual; a atenção que deve ser dispensada por parte dos Órgãos aos princípios regem a Lei 14.133/2021; a necessidade dos procedimentos decorrentes deste estarem em conformidade com o que rege este dispositivo legal; assim como a função do controle interno no contexto da Gestão de Riscos; espera-se que o presente Guia possa contribuir para a atuação dos agentes responsáveis pelos riscos, de modo que suas ações sejam conduzidas por uma visão ampliada que, além dos processos administrativos decorrentes propriamente ditos (procedimentos licitatórios, compras, contratos, etc.), observe o todo, ou seja, o conjunto de fatores afetos ao macroprocesso de aquisições e contratações públicas.

ATUAÇÃO DA SECONT

NO CONTEXTO DO MACROPROCESSO DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES PÚBLICAS





Dentre as inovações da Nova Lei de Licitações (14.133/2021), destaca-se a ênfase conferida ao controle interno e a utilização da gestão de riscos pelos Órgãos da Administração Pública quanto ao alcance dos objetivos do procedimento licitatório e das aquisições/contratações realizadas.

No que tange ao controle interno, ressalta-se também o conceito das Três Linhas, desenvolvido pelo Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA/2020)⁴.

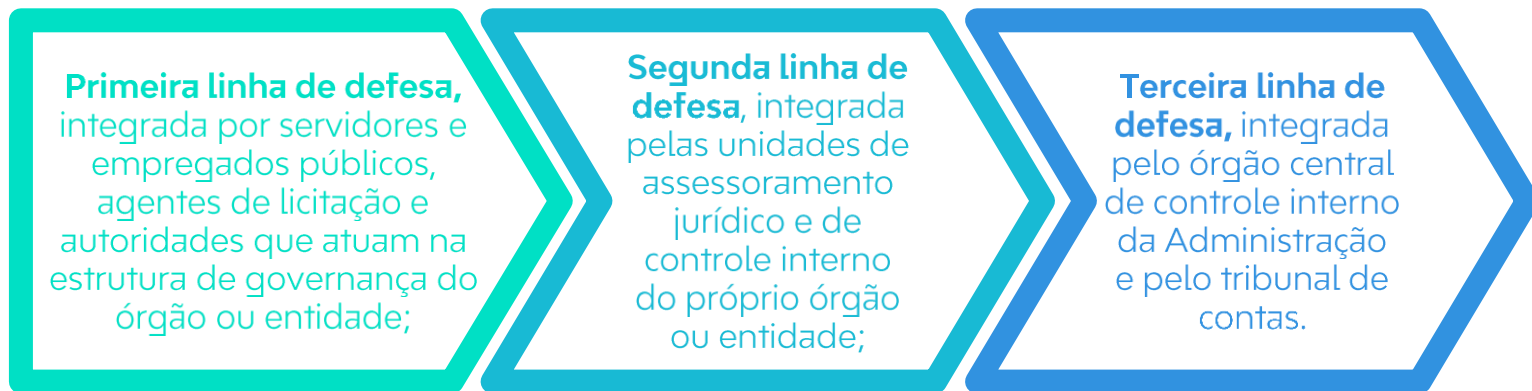
O modelo das Três Linhas do IIA reconhece o controle interno como uma atividade de gestão intrínseca ao procedimento administrativo, bem como uma ferramenta capaz de contribuir para o alcance dos objetivos da organização, considerando o contexto da gestão de riscos, definindo diferentes papéis aos diversos atores de uma instituição.

4 - IIA (2020) Modelo das três linhas do IIA 2020 – Uma atualização das Três Linhas de defesa. Disponível em : <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-iaa-2020>





No âmbito da Administração Pública, especificamente no que diz respeito ao macroprocesso “aquisições e contratações pública”, o art.169 da Lei Federal 14.133 ao tratar do Controle das Contratações, definiu a composição dos integrantes baseado no modelo do IIA/2020:





No âmbito estadual, a Lei Complementar Estadual 856/2017 que definiu a SECONT como Órgão Central de Controle Interno, também estabeleceu o Modelo das Três Linhas de Defesa no Poder Executivo. Para a 1ª Linha de Defesa a responsabilidade se encontra pautada na implementação dos controles; para a 2ª Linha de Defesa, a cargo das Unidades Executoras de Controle Interno (UECIs), na supervisão e monitoramento dos controles ; e a SECONT como representante para a 3ª Linha de Defesa na responsabilidade pela avaliação destes controles.

A Lei Estadual 856/2017 em seu Art. 3, Incisos III, IV e V apresenta maior detalhamento das três Linhas de Defesa, atribuindo responsabilidades para:





Primeira Linha de Defesa

constituída pelos controles internos da gestão, formados pelo conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de agentes públicos do respectivo Órgão Executor de Controle Interno, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos do órgão ou entidade;



Segunda Linha de Defesa

constituída pelas funções de supervisão, monitoramento e assessoramento quanto a aspectos relacionados aos riscos e controles internos da gestão do órgão ou entidade;



Terceira Linha de Defesa

constituída pela auditoria interna, atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, exercida exclusivamente pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações no âmbito do Poder Executivo Estadual. É responsável por proceder a avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (Primeira Linha de Defesa) e da supervisão dos controles internos (Segunda Linha de Defesa).



Sobre este modelo, é relevante destacar que o Controle Interno deve estar relacionado ao atingimento dos objetivos da organização, e conforme Acórdão 1.171/2017 – TCU, é *“uma ação, uma atividade, um procedimento, ou seja, um mecanismo para reduzir o risco da organização a um nível aceitável”; e “algo de responsabilidade da gestão, pois é esta que deve gerenciar os riscos para obter maior probabilidade de atingir os seus objetivos”*.

Dessa forma, considerando o disposto neste arcabouço legal, e de boas práticas, no ambiente das aquisições/contratações, pode-se observar que a SECONT, como Órgão Central de Controle Interno, possui as seguintes atribuições: coordenar as atividades de controle interno; exercer os controles essenciais; avaliar a eficiência e eficácia dos demais controles existentes; e realizar com exclusividade auditorias para cumprir a função constitucional de fiscalização.

Neste sentido, considerando que a Lei Federal 14.133/2021 enfatiza a gestão de riscos como ferramenta a ser utilizada pelos Órgãos e Entidades nos procedimentos de aquisições/contratações, como forma de auxiliar o alcance dos objetivos ligados ao macroprocesso; a criação deste Guia reforça o posicionamento da SECONT em desenvolver outra missão que é orientar os Órgãos do Poder Executivo naquilo que é uma de suas principais *expertises*: Controle Interno.



GESTÃO DE RISCO

NO CONTEXTO DO MACROPROCESSO DE AQUISIÇÕES/CONTRATAÇÕES PÚBLICAS





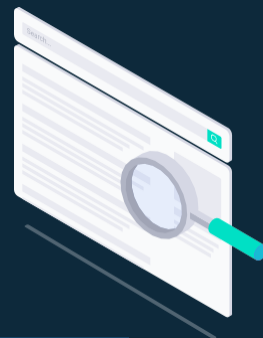
A Lei Federal 14.133/2021 estabelece os seguintes objetivos para os processos licitatórios:

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;

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.





Outrossim, o dispositivo coloca para os agentes públicos a incumbência de alcançar segurança razoável, na perspectiva de um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, bem como promover a eficiência, efetividade e eficácia das aquisições/contratações.

Para tanto confere a esses agentes a responsabilidade pela governança das contratações e o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Neste contexto, conforme a Lei Federal[4.133/2021], as aquisições/contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivos.





Em uma perspectiva teórica a gestão de riscos é o conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar a organização no que se refere a riscos e a oportunidades. Além disso, a gestão de riscos visa preparar a organização para, em determinadas situações, se antecipar na escolha de alternativa mais viável , a fim de que determinada ocorrência negativa seja minimizada ou até mesmo evitada⁵.

Dentre as etapas da gestão de riscos está a identificação dos riscos, que consiste em identificar os eventos de riscos (o que pode acontecer?), seus impactos (consequências) e suas causas, tendo por base os objetivos da organização.

Após a identificação, outra etapa importante no gerenciamento de riscos seria a seleção e uma resposta ao risco dentro das seguintes ações: evitar, transferir, mitigar ou aceitar.

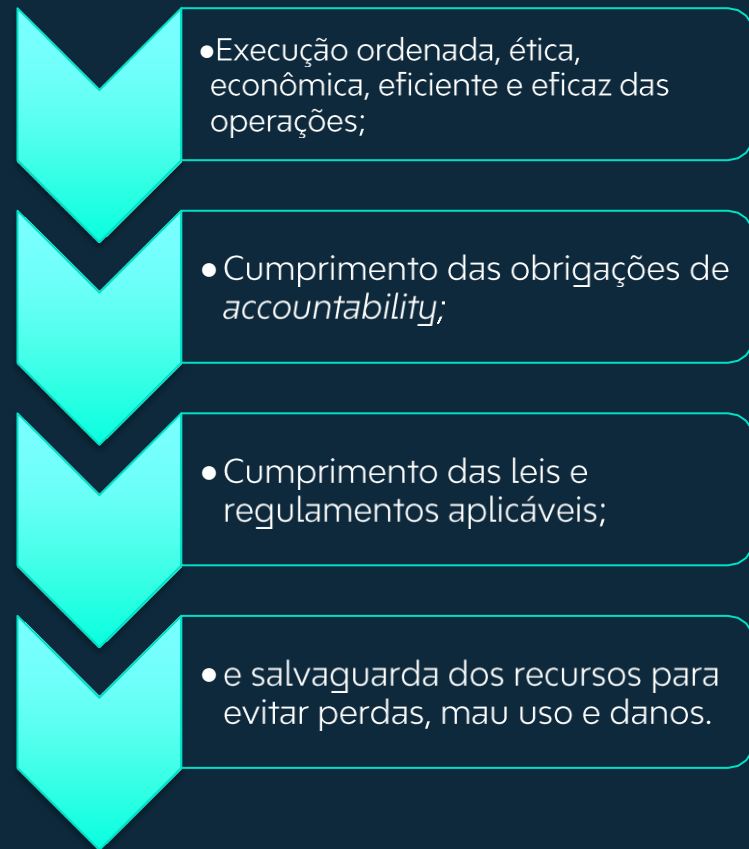
⁵Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/gestao-de-riscos/>





Nesta perspectiva, a atividade de controle é vista como a ferramenta à disposição da organização para mitigar os riscos associados a consecução de determinado objetivo. Ou, na visão da CGU/MP⁶: o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de agentes públicos das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

⁶ Instrução Normativa Conjunta CGU/MP N.01 de 10 de maio de 2016.





Assim, a gestão de riscos não pode estar dissociada da implantação de controles internos. Portanto, na ótica da gestão de riscos e do controle interno, os grandes desafios da gestão são: identificar os eventos de riscos atrelados aos processos/etapas; entender as principais causas que podem concorrer para a materialização destes riscos; analisar as consequências disso no alcance dos objetivos do Órgão Público e estabelecer os controles internos (respostas) para que o nível de riscos residuais esteja alinhado aos patamares de tolerância e apetite a riscos estabelecidos pela organização⁷.

A compreensão deste panorama permitirá ao Gestor estabelecer os controles adequados para tratar as causas e garantir o alcance dos objetivos atrelados ao procedimento de aquisições/contratações.

Desse modo, considerando a tríade "objetivos, riscos e controles", no próximo item apresentamos exemplos⁸ de controles, a dispor dos Órgãos e Entidades na execução das atividades relativas ao macroprocesso de aquisições/ contratações públicas no âmbito da Lei 14.133/2021, considerando suas fases/etapas:

⁷Curso: Avaliação de Controle Internos. TCU (2012)

⁸Retirados do material elaborado pelo Governo de Pernambuco (com adaptações). Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/GUIA-Inventario-Riscos-e-Controles.pdf> ; do Guia de Gestão de Riscos em Compras Públicas do Governo do Distrito Federal (com adaptações). Disponível em: <http://www.gestaoderiscos.cg.df.gov.br/> ; e do Levantamento de Riscos e Controles nas Aquisições do TCU (com adaptações). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/riscos-e-controles-nas-aquisicoes-rca.htm>





1 Etapa Preparatória

Formalização da
demanda/Plano de
Contratações Anual

Termo de
Referência ou
Projeto Básico

Previsão dos
recursos
orçamentários

Parecer
jurídico/Nota
técnica

1.1

1.2

1.3

1.4

1.5

1.6

1.7

1.8

Estudo Técnico
Preliminar

Pesquisa de
preços

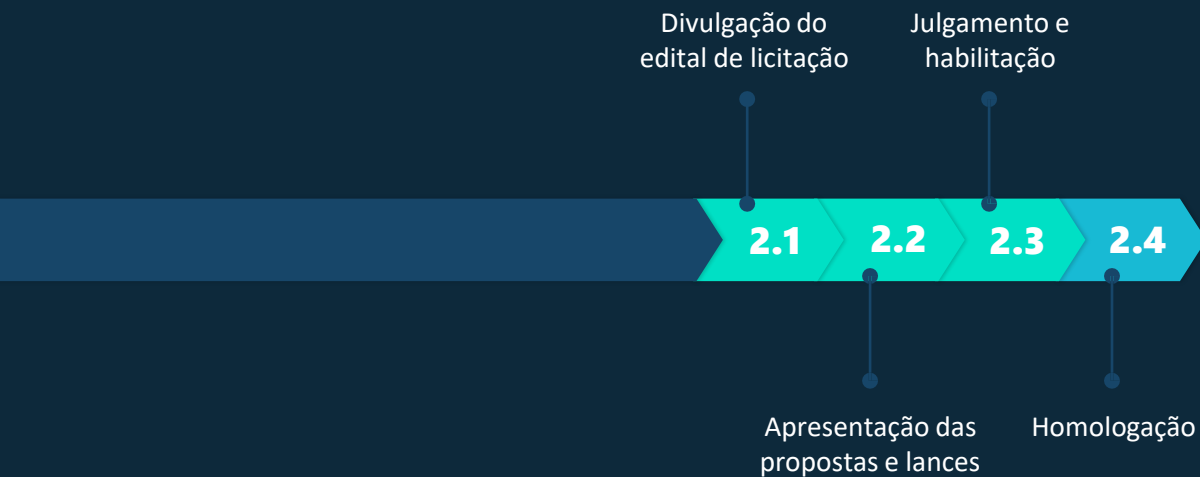
Elaboração do
edital de licitação
e seus anexos

Autorização da
autoridade
competente



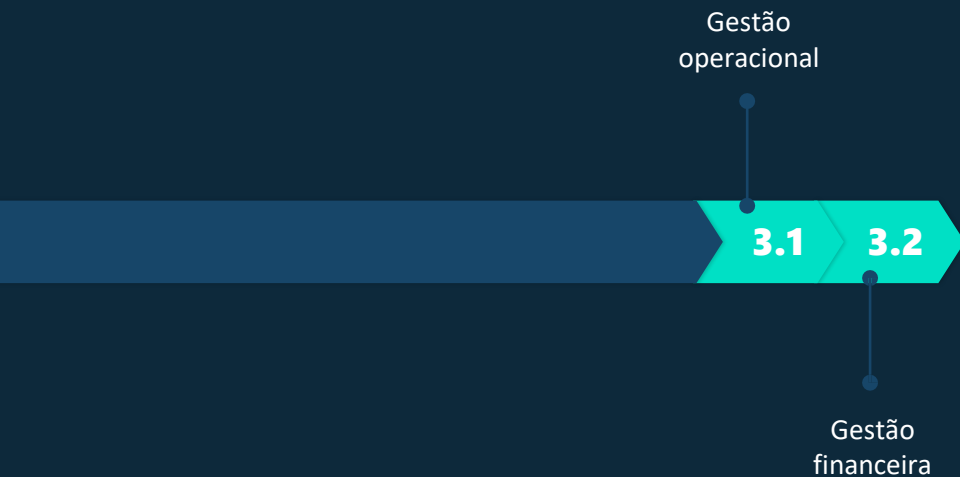


2 Seleção do Fornecedor





3 Gestão de Contrato





EXEMPLOS DE RISCOS E CONTROLES

NAS ETAPAS DO MACROPROCESSO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS





FASE PREPARATÓRIA



FASE PREPARATÓRIA

**FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA/PLANO DE
CONTRATAÇÕES ANUAL**



EVENTOS DE RISCO

Reconhecimento e formalização inadequados da demanda

CAUSAS

- Desconhecimento da real necessidade das áreas;
- Ausência de requisitos claros para formalização da demanda;
- Fluxo processual desorganizado ou inexistente;
- Falta de planejamento integrado e ausência de base histórica;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Contratação de bens ou serviços desnecessários ou incompatíveis com os objetivos institucionais;
- Desperdício ou uso ineficiente dos recursos públicos;
- Retrabalho e sobrecarga de equipes.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Exigência de documentação com detalhamento mínimo padronizado, incluindo justificativa e alinhamento da demanda com os objetivos institucionais;
- Padronização dos fluxos processuais internos;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Planejamento de aquisições com base em histórico e inventário;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Dimensionamento inadequado da demanda

CAUSAS

- Desconhecimento da real necessidade das áreas;
- Falta de planejamento baseado em análise histórica e projeção de demanda;
- Ausência de inventário físico atualizado;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Aquisição em excesso ou insuficiente;
- Descontinuidade de serviços;
- Desperdício ou falta de materiais;
- Contratações não programadas/executadas em caráter de urgência;
- Sobrepreço ou fracionamento indevido.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Planejamento de aquisições com base em histórico e inventário;
- Procedimento sistemático de controle quantitativo de estoque;
- Planilhas comparativas entre aquisições, estoque e estimativas atuais;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Ausência de previsão da demanda no PCA

CAUSAS

- Inexistência ou desconhecimento do PCA;
- Fluxo processual desorganizado ou inexistente;
- Falta de conscientização e baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Contratações não alinhadas aos objetivos estratégicos do órgão/entidade;
- Contratações não programadas/executadas em caráter de urgência;
- Inexistência de disponibilidade orçamentária;
- Comprometimento do controle social.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Padronização dos fluxos processuais internos;
- Concessão de ampla divulgação ao PCA, abrangendo sua importância e metodologia de elaboração;
- Monitoramento e revisão contínua do PCA;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



FASE PREPARATÓRIA

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



EVENTOS DE RISCO

Elaboração deficiente ou ausência do ETP

CAUSAS

- Inobservância ou inexistência de padronização;
- Urgência na contratação;
- Estudo desproporcional à materialidade, oportunidade e relevância da contratação;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Levantamento inadequado das soluções de mercado disponíveis;
- Contratações que não atendem as necessidades reais da organização;
- Dificuldades na realização da pesquisa de preços.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de documentos padronizados;
- Elaboração de cronograma das contratações;
- Aplicação de matriz de materialidade, oportunidade e relevância nas contratações;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Levantamento inadequado das soluções de mercado disponíveis

CAUSAS

- Falta de padronização e instrumentos necessários;
- Pesquisa insuficiente;
- Ausência de referência a outros órgãos;
- Conflito de interesses;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Contratação de soluções inadequadas, obsoletas ou direcionadas;
- Contratações antieconômicas;
- Descontinuidade de serviços públicos;
- Atendimento ineficiente da necessidade que originou a contratação;
- Responsabilização dos agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Estabelecimento de diretrizes e padronização para levantamento de soluções de mercado, com pesquisa ampla, incluindo contratações de outros órgãos e visitas a feiras especializadas;
- Realização de análise da perspectiva de obsolescência da solução;
- Validação prévia dos requisitos da demanda;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Estabelecimento e monitoramento de regras de conduta ética para as equipes envolvidas;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



FASE PREPARATÓRIA

TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



EVENTOS DE RISCO

TR/PB inadequado ou desalinhado ao ETP

CAUSAS

- Inobservância do ETP;
- Inobservância ou inexistência de padronização;
- Urgência na formalização da demanda;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Restrição à competitividade e impugnação ao edital;
- Retrabalho e sobrecarga de equipes;
- Contratação inadequada;
- Contratações que não atendem as necessidades reais da organização;
- Descontinuidade de serviços;
- Desperdício ou uso ineficiente de recursos públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de documentos padronizados;
- Controle criterioso dos requisitos legais;
- Elaboração de cronograma das contratações;
- Utilização de banco de projetos referenciais;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Opção por contratação direta indevida ou ilegal

CAUSAS

- Má aplicação dos critérios legais para dispensa/inexigibilidade;
- Falha no planejamento da contratação;
- Conflito de interesses;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Restrição à competitividade e impugnação ao edital;
- Judicialização;
- Responsabilização dos agentes públicos;
- Desperdício de recursos públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de documentos padronizados;
- Roteiro de análise criterioso para enquadramento em contratação direta;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Estabelecimento e monitoramento de regras de conduta ética para as equipes envolvidas;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



FASE PREPARATÓRIA

PESQUISA DE PREÇOS



EVENTOS DE RISCO

Orçamento estimado incompatível com os valores praticados no mercado

CAUSAS

- Pesquisa de preços restrita;
- Utilização de metodologia inadequada;
- Dificuldade em encontrar preços de referência;
- Ausência de análise crítica;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Licitações realizadas com preços drasticamente superiores ou inferiores aos praticados no mercado;
- Licitações desertas ou fracassadas;
- Contratações antieconômicas;
- Possibilidade de inexecução contratual.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Padronização de procedimentos para elaboração do orçamento estimado, com exclusão de outliers;
- Ampliação e atualização permanente das bases de pesquisa;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



FASE PREPARATÓRIA

PREVISÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



EVENTOS DE RISCO

Ausência de dotação orçamentária para realização da contratação

CAUSAS

- Comprometimento da dotação orçamentária disponível;
- Alterações no cenário fiscal que possam levar a contingenciamentos ou reprogramações financeiras;
- Lacunas ou fragilidades no processo de planejamento institucional;
- Ausência de previsão tempestiva e adequada da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA).

CONSEQUÊNCIAS

- Impossibilidade de realização da contratação;
- Uso inadequado de modalidades alternativas, como o registro de preços;
- Parcelamento indevido da contratação;
- Prejuízo à economia de escala;
- Descontinuidade de serviços públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Registro documental e controle formal da dotação orçamentária;
- Elaboração e monitoramento de um cronograma de contratações, alinhado ao orçamento e ao PCA;
- Definição e revisão continuada das contratações prioritárias.



FASE PREPARATÓRIA

ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO E SEUS ANEXOS



EVENTOS DE RISCO

Edital e anexos com cláusulas direcionadoras, restritivas ou incompletas

CAUSAS

- Inobservância ou inexistência de padronização;
- Ausência de análise por instância de revisão jurídica;
- Definição de requisitos excessivamente restritivos ou permissivos;
- Má-fé de agentes públicos;
- Conflito de interesses;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Impugnação ao edital;
- Nulidade da contratação;
- Responsabilização dos agentes públicos;
- Atraso nas contratações;
- Descontinuidade dos serviços públicos retrabalho/uso ineficiente de recursos públicos;
- Contratações inadequadas ou antieconômicas;

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de documentos padronizados;
- Estabelecimento de instância jurídica revisora, com acompanhamento e cumprimento das recomendações;
- Estabelecimento e monitoramento de regras de conduta ética para as equipes envolvidas;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



FASE PREPARATÓRIA

PARECER JURÍDICO/NOTA TÉCNICA

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



EVENTOS DE RISCO

Ausência, atraso ou descumprimento do parecer do corpo jurídico competente

CAUSAS

- Encaminhamento tardio ou inadequado do processo para análise jurídica;
- Encaminhamento de documentação incompleta ou insuficiente;
- Ausência de comunicação efetiva com a área jurídica;
- Contratações não programadas/executadas em regime de urgência;
- Desconsideração ou não observância das recomendações emitidas pela área jurídica.

CONSEQUÊNCIAS

- Impugnação ao edital;
- Nulidade da contratação;
- Responsabilização dos agentes públicos;
- Atraso nas contratações;
- Descontinuidade dos serviços públicos;
- Contratações inadequadas ou antieconômicas.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Elaboração de cronograma das contratações;
- Registro e controle das recomendações emitidas pela área jurídica;
- Padronização de documentos e informações de envio;
- Estabelecimento de fluxo para situações excepcionais;
- Implantação de um procedimento interno de revisão jurídica prévia.



FASE PREPARATÓRIA

**AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE
COMPETENTE**



EVENTOS DE RISCO

Ausência, recusa ou inadequação da autorização formal da autoridade competente

CAUSAS

- Ausência de controles e procedimentos que possam conferir a legitimidade e a competência da autorização;
- Desconhecimento ou interpretação equivocada das competências legais e normativas;
- Ausência de estabelecimento de limite de alçada para autorizações;
- Receio de responsabilização administrativa, civil ou criminal pela autoridade competente;
- Divergência administrativa ou estratégica entre autoridade competente e equipe técnica;
- Má-fé de agentes públicos;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Responsabilização dos agentes públicos;
- Nulidade da contratação;
- Fraudes ou contratações desnecessárias;
- Paralisação ou atraso significativo no processo de contratação;
- Descontinuidade de serviços públicos;
- Ineficiência operacional e desperdício de recursos públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Estabelecimento de limites de alçada para autorização;
- Alinhamento prévio claro e formal com a autoridade competente quanto a necessidade das contratações;
- Estabelecimento e monitoramento de regras de conduta ética para as equipes envolvidas;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



2

SELEÇÃO DO FORNECEDOR



2.1

SELEÇÃO DO FORNECEDOR

DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO



EVENTOS DE RISCO

Atrasos, insuficiência ou falhas na publicidade/divulgação do processo licitatório

CAUSAS

- Desorganização ou ausência de fluxos processuais estruturados;
- Falhas no planejamento da contratação;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Ausência de transparência e desrespeito aos princípios da publicidade e isonomia;
- Licitações desertas ou fracassadas;
- Restrição à competitividade e impugnação ao edital;
- Contratações antieconômicas;
- Nulidade da contratação;
- Responsabilização dos agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Estabelecimento de cronograma das contratações;
- Registro e controle de prazos processuais;
- Procedimento de validação do cumprimento das obrigações legais;
- Capacitação da área técnica responsável.



2.2

SELEÇÃO DO FORNECEDOR

APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS E LANCES



EVENTOS DE RISCO

Propostas fictícias e conluio entre licitantes

CAUSAS

- Baixo número de participantes;
- Participação de empresas de fachada;
- Falta de controles preventivos e mecanismos antifraude;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Contratação antieconômica ou de empresas com baixa capacidade de execução do objeto;
- Nulidade da contratação;
- Descontinuidade dos serviços públicos;
- Comprometimento da isonomia e lisura do procedimento licitatório;
- Prejuízo à reputação institucional.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Ampliação da publicidade da licitação;
- Análise cadastral e cruzamento de dados dos licitantes;
- Utilização de ferramentas de TI para detecção de fraudes;
- Capacitação da equipe técnica responsável para reconhecer indícios de fraude.



2.3

SELEÇÃO DO FORNECEDOR

JULGAMENTO E HABILITAÇÃO



EVENTOS DE RISCO

Contratação que não atenda aos requisitos estabelecidos nos instrumentos convocatórios e contratuais

CAUSAS

- Especificações ambíguas ou incompletas nos instrumentos convocatórios e contratuais;
- Falha/falta de critérios padronizados para conferência de requisitos;
- Erros ou fraudes cometidos pelos licitantes na apresentação das documentações;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Responsabilização dos agentes públicos;
- Nulidade da contratação;
- Descontinuidade dos serviços públicos;
- Contratação inadequada ou antieconômica;
- Contratação de empresa que não possui capacidade técnica para executar o objeto;
- Entrega de bens ou serviços que não atendam a necessidade pública.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de protocolos formais de revisão;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



2.4

SELEÇÃO DO FORNECEDOR

HOMOLOGAÇÃO



EVENTOS DE RISCO

Homologação de processos com vícios ou irregularidades

CAUSAS

- Falha/falta de critérios padronizados para conferência de requisitos;
- Ausência de revisão técnica independente;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Responsabilização dos agentes públicos;
- Nulidade da contratação;
- Desperdício de recursos públicos;
- Descontinuidade dos serviços públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de protocolos formais de revisão;
- Revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



GESTÃO DE CONTRATO



GESTÃO DE CONTRATO

GESTÃO OPERACIONAL



EVENTOS DE RISCO

Execução inadequada do objeto contratado

CAUSAS

- Comunicação deficiente entre as partes contratantes;
- Falta de capacidade técnica ou experiência da contratada;
- Alterações frequentes ou mal justificadas no escopo do contrato;
- Especificações contratuais ambíguas ou incompletas;
- Inexistência de cronograma ou falha de marcos de entrega intermediários;
- Insumos ou equipamentos insuficientes ou de baixa qualidade;
- Fiscalização ineficiente;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Entrega parcial ou fora das especificações pactuadas;
- Retrabalho ou substituição de bens/serviços;
- Desperdício ou uso ineficiente dos recursos públicos;
- Descontinuidade de serviços públicos;
- Prejuízo à reputação institucional;
- Responsabilização de agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Exigência de plano de execução detalhado;
- Exigência de comprovação de capacitação técnica e currículo de projetos similares do contratado;
- Estabelecimento de canais oficiais e protocolos de comunicação formalizada;
- Previsão contratual de penalidades e garantias proporcionais ao risco;
- Capacitação da equipe responsável pela fiscalização do contrato.



EVENTOS DE RISCO

Descumprimento de cláusulas contratuais acessórias

CAUSAS

- Falta de clareza ou detalhamento das cláusulas acessórias;
- Alterações contratuais sem atualização ou acompanhamento das cláusulas acessórias;
- Ausência de procedimentos internos para monitorar e cobrar o cumprimento dessas cláusulas;
- Fiscalização ineficiente;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Perda de garantias contratuais;
- Pagamentos ou retenções indevidas;
- Responsabilização solidária ou subsidiária da administração pública;
- Atrasos ou interrupções na execução do objeto;
- Judicialização;
- Responsabilização de agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Previsão contratual de penalidades e garantias proporcionais ao risco;
- Monitoramento contínuo do cumprimento dessas cláusulas pelo contratante e pelo contratado;
- Estabelecimento de cláusulas acessórias claras;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Falha no controle e acompanhamento das alterações contratuais

CAUSAS

- Ausência de protocolos formais de acompanhamento do andamento contratual;
- Sobrecarga de trabalho dos responsáveis pela gestão/fiscalização do contrato;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Descontinuidade de serviços públicos;
- Desperdício ou uso ineficiente de recursos públicos;
- Responsabilização de agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Utilização de protocolos formais de acompanhamento do andamento contratual;
- Designação de gestor e fiscais em número e qualificação adequados à complexidade do contrato;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



GESTÃO DE CONTRATO

GESTÃO FINANCEIRA



EVENTOS DE RISCO

Inadequação na aplicação de reajustes e revisões financeiras

CAUSAS

- Comunicação deficiente entre as partes contratantes;
- Falta de clareza ou ambiguidade nas cláusulas financeiras;
- Alterações contratuais sem análise de impacto financeiro;
- Falta de capacidade técnica ou experiência da contratada;
- Ausência de planejamento;
- Fiscalização ineficiente;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe responsável.

CONSEQUÊNCIAS

- Reajustes e revisões financeiras indevidos;
- Litígio entre as partes contratantes;
- Desequilíbrio econômico-financeiro no contrato;
- Atraso na execução do objeto;
- Descontinuidade de serviços públicos;
- Desperdício ou uso ineficiente de recursos públicos;
- Responsabilização de agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Estabelecimento de canais oficiais e protocolos de comunicação formalizada;
- Estabelecimento de cláusulas financeiras claras;
- Planejamento orçamentário prévio;
- Acompanhamento periódico da execução financeira e equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- Capacitação da equipe técnica responsável.



EVENTOS DE RISCO

Pagamentos irregulares ou não conformes

CAUSAS

- Pagamento sem conferência de regularidade, sem empenho, fora da ordem cronológica, ou antecipado sem base legal;
- Desorganização financeira;
- ausência de instância revisora;
- Baixa qualificação ou ausência de capacidade técnica da equipe operacional.

CONSEQUÊNCIAS

- Juros e penalizações contratuais;
- Desperdício ou uso ineficiente de recursos públicos;
- Responsabilização dos agentes públicos.

EXEMPLOS DE CONTROLE INTERNO

- Estabelecimento de rotina de conferência para certificação da regularidade do pagamento;
- Segregação de funções na execução da despesa/revisão técnica preliminar com checagem por segundo avaliador;
- Capacitação da equipe técnica responsável.

CONCLUSÃO

Cabe destacar que o conjunto de eventos, assim como os controles propostos, são apenas exemplificativos e não esgotam as possibilidades de situações que podem ocorrer e de ferramentas de controle, tendo em vista as características de cada Órgão ou Entidade, bem como a dinâmica do contexto das aquisições/contratações públicas.

Ressalta-se ainda que as exemplos de controle internos dispostas neste Guia não excluem as responsabilidades dos Órgãos de estabelecer os controles essenciais adequados para tratar eventuais riscos atrelados ao macroprocesso de aquisições/contratações, considerando os fatos concretos específicos, assim como de adotar os controles de observância e uso obrigatórios dispostos em normas de procedimentos e demais instrumentos legais/normativos vigentes.





Dessa forma, recomenda-se que os Órgãos procurem constantemente aperfeiçoar sua gestão de riscos para que seja possível estabelecer controles internos capazes de tratar adequadamente os riscos relativos ao macroprocesso de aquisições/contratações.

Por fim, é relevante frisar que a busca pelo aperfeiçoamento contínuo não pode dispensar por parte do Órgão a estruturação adequada de seu Controle Interno, nos moldes da Lei Complementar Estadual 856/2017, uma vez que o modelo estabelecido neste dispositivo traz responsabilidades e papéis essenciais relativos à identificação de riscos e ao estabelecimento de controles para garantir segurança razoável ao alcance dos diversos objetivos que o Órgão deve cumprir.





**GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO**

*Secretaria de Controle
e Transparência*



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 19/05/2026 17:13:39 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por LUCAS DO NASCIMENTO MEIRELLES (MEMBRO (COMISSÃO DE AUDITORIA CONTÍNUA DA SECONT) - SECONT -
SECONT - GOVES)
Valor Legal: CÓPIA SIMPLES | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-77WDM4>