

PROCESSO: 007592/2024

CLASSIFICAÇÃO: Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

SETOR: Controladoria-Geral do Município

ORIGEM: PAFI 2024 (Ação 006/2024)

CRIAÇÃO: 11/04/2024

UG: Prefeitura de Colatina, Secretaria Municipal de Obras, Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental - SANEAR

RELATÓRIO DE AUDITORIA 006/2024 ACOMPANHAMENTO

Equipe de Auditores

Jonathan Bruno Blunck Gervasio
Auditor Público Interno – Matrícula 010366

Nildemar Antonio Botti
Auditor Público Interno – Matrícula 110819

Líder de Auditoria

Bianca Simonassi e Franco
Auditora Pública Interna – Matrícula 010462

RESUMO

Trata-se de ação constante no Plano de Fiscalização da Controladoria-Geral do Município, AÇÃO Nº 006: GESTÃO DE RISCOS, na modalidade Acompanhamento, que tem como objeto prestar apoio técnico nas práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações públicas.

Sumário

RESUMO.....	2
1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1 DELIBERAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO.....	4
1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO.....	4
1.3 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES.....	4
1.4 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS.....	5
2. DAS ANÁLISES, CONSTATAÇÕES E PROPOSIÇÕES.....	5
3 CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	8

1. INTRODUÇÃO

A Lei 14.133/2021, conhecida popularmente como a Nova Lei de Licitações e Contratos, estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Após o seu período de transição, passou a ser obrigatória desses entes a partir de 01 de janeiro de 2024.

Em relação a legislação anterior, percebe-se um avanço exponencial nas regras relacionadas ao planejamento e a fase interna das contratações públicas. No novo marco das contratações, o legislador buscou enfatizar a importância da realização de um bom planejamento antes da realização das compras públicas, buscando atender aos princípios do interesse público, economicidade e eficiência, exigindo para isso um efetivo controle de riscos nas contratações públicas.

Neste aspecto, a nova Lei de Licitações impõe a alta administração 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, com o intuito de alcançar os objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Art. 11, §ú).

Considerando que toda contratação envolve riscos que precisam ser gerenciados, na fase preparatória de todo processo de licitação, o planejamento deve ser realizado de forma a analisar todos os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (Art.18).

Segundo a ISO 31000:2018, risco é o efeito da incerteza nos objetivos. De forma geral, pode-se compreender o risco como qualquer situação que possa prejudicar ou contribuir com o alcance dos objetivos, mas que seja proveniente de uma incerteza sobre o acontecimento. Essa análise precisa acompanhar as informações relativas ao estudo técnico preliminar, termo de referência, orçamentos, minuta de edital e minuta de contrato.

Na forma do art. 169, as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. Esses riscos podem estar relacionados ao processo licitatório (ou ao processo de contratação direta), às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação.

Para a realização da gestão de riscos no Município de Colatina foram aprovados os seguintes decretos:

- DECRETO Nº 28.726, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2023, instituiu a Política de Gestão de Riscos na Administração Direta e Indireta;
- DECRETO Nº 28.727, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2023, aprovou a metodologia para Gestão de Riscos de Fraude e Corrupção na Administração Direta e Indireta;
- DECRETO Nº 28.906, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2024, regulamentou a Lei nº 14.133/2021 e a adoção de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

Neste sentido a Equipe de Auditoria concentrou-se em verificar a realização na prática da gestão de riscos nas contratações públicas no âmbito dos órgãos responsáveis pelas compras e licitações do Município de Colatina. Para isso foram selecionados a Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Obras, Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental.

1.1 DELIBERAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

A presente fiscalização foi aprovada no Plano Anual de Fiscalização por meio do Decreto Municipal nº 29.032/2024. A finalidade da presente ação no PAFI-2024 foi de prever na rotina dos serviços de controle e auditoria interna a possibilidade da gestão municipal contar com o apoio do órgão de controle interno conforme dispõe a Lei 14.133/2021.

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

Nesse trabalho buscou-se verificar com os servidores das secretarias responsáveis pelas compras públicas municipais sobre as rotinas de instrução dos processos administrativos com os documentos que evidenciem a realização da gestão de riscos das contratações públicas, prestando apoio técnico na elaboração destes documentos, assim como, acompanhar processos administrativos de compras públicas para verificar o cumprimento da norma municipal no que tange as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

1.3 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

Para cumprimento da fiscalização foram consultados os servidores da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Obras e o Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental – SANEAR sobre as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. Buscou-se ainda a análise documental de processos administrativos de compras públicas para evidenciar a realização ou não da gestão de riscos nas contratações públicas resultando em um diagnóstico sobre a realização ou não da gestão de riscos nos processos

Tanto a Secretaria Municipal de Administração, quanto a Secretaria Municipal de Obras, assim que receberam o Ofício de ciência disponibilizaram acesso para Equipe de Auditoria ao local de arquivo de processos recentes existentes no respectivo órgão para retirada e análise dos processos de 2024. O Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental – SANEAR, por meio do Setor de Compras e Licitações, encaminhou arquivo digital dos processos digitalizados, assim que tomaram conhecimento da ação de auditoria.

Dentre as limitações impostas podemos citar o prazo de execução dos trabalhos desta ação. Explico. A exigência de aplicação da Lei Federal 14.133/2021 iniciou-se em 01/01/2024 e, infelizmente, nesta data o Município de Colatina não havia se organizado e regulamentado a aplicação da Nova Lei de Licitações, pois acreditava-se que haveria uma nova prorrogação de prazo de início da vigência da nova lei. Assim, para que o serviço público não sofresse com risco de paralisações de serviços essenciais por falta de materiais e ausência da contratação de serviços as equipes de contratações precisaram concentrar suas forças em realizar a regulamentação da nova lei de licitações em tempo recorde,

capacitar equipes e avançar com os processos de compras para atender toda a demanda que ficou reprimida.

Além disso, no segundo semestre de 2024, por conta do período de eleições municipais e insegurança quanto a continuidade da relação de trabalho da maioria dos servidores que atuavam nas licitações, não foi possível avançar com a presente ação de auditoria. Assim, tornou-se inoportuna a presença da Equipe de Auditoria para cumprimento desta ação durante todo o ano de 2024.

Em 2025, foi necessário aguardar a transição de governo e a nomeação dos Secretários Municipais para início dos trabalhos da Equipe de Auditoria. Por fim, restou um prazo exíguo para execução de todos os trabalhos relacionados a prestar apoio técnico nas práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações públicas.

1.4 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS

Não se aplica a presente ação de auditoria, uma vez que não há mensuração de valores e sim a verificação de cumprimento de obrigações legais por parte dos gestores municipais. Todavia incumbe mencionar que dados extraídos do sítio oficial da Prefeitura de Colatina e do Portal da Transparência do Município indicam que foram licitados um valor estimado de R\$ 278.020.638,84 (duzentos e setenta e oito milhões, vinte mil, seiscentos e trinta e oito mil reais e oitenta e quatro centavos) no exercício de 2024.

2. DAS ANÁLISES, CONSTATAÇÕES E PROPOSIÇÕES

Conforme demonstrado no tópico inicial, a análise de riscos tem por objetivo identificar, avaliar, tratar, prevenir e mitigar potenciais eventos ou situações que possam pôr em risco o alcance dos objetivos da contratação. Sempre que for necessário, a análise de riscos da contratação poderá ser formalizada por meio do Mapa de Riscos, conforme a metodologia descrita no Decreto Municipal nº 28.727/2023.

Frisa-se que o Mapa de Riscos não deve ser confundido com a matriz de riscos prevista na Lei 14.133/2021, pois a matriz na referida lei é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação.

Podemos definir a Matriz de Risco como o instrumento que define as responsabilidades do Contratante e do Contratado na execução do contrato. Com base na Matriz de Risco é que são definidas as diretrizes das cláusulas contratuais.

Na forma da Lei 14.333/2024, a matriz de riscos é definida como:

Art. 6º, inciso, XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:



- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Um pouco mais adiante, a Lei de Licitações e Contratos faculta a realização de matriz de riscos nos editais de licitação e, posteriormente, torna obrigatória nos casos de contratações obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada. Segue a redação legal:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

Para analisar se o Município vem instruindo seus processos de contratação pública com a Análise de Riscos, Mapa de Riscos e Matriz de Riscos na fase preparatória dos processos de contratações foram selecionados e solicitados os seguintes processos:

- Secretaria Municipal de Administração: **017778/2024, 015343/2024, 013330/2024, 025289/2024**
- Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental: **018/2024, 029/2024, 035/2024, 058//2024**
- Secretaria Municipal de Obras: **12632/2024, 019366/2024, 009776/2024, 007231/2024**

Nesses processos de contratações constatou-se que a Secretaria Municipal de Administração e o Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental – SANEAR não confeccionam nem a análise de riscos, nem o mapa de riscos. Já a Secretaria Municipal de Obras confecciona a análise de riscos e o mapa de riscos em todas as suas contratações.

Em contato com a servidora OLIVIAN BARCELOS CAMPO DALL ORTO, agente de contratações da Secretaria Municipal de Obras, foi informado que todos os processos de contratações da secretaria são acompanhados de análise de riscos, mapa de risco e matriz de riscos que são publicados como anexo do edital.

Em contato com a servidora CELIA ALVARENGA DE FREITAS GIUBERTI GRASSI, agente de contratações do SANEAR, a mesma informou que a análise de risco não é uma prática nos processos de contratação e só foi realizada em 01 processo da Autarquia em 2024. Ademais ressaltou que entende que não é um documento legalmente obrigatório nos processos, mas que se houver recomendação de instrução dos processos orientará os responsáveis pela confecção.

Em contato com a servidora LORRANYE NOGUEIRA DE SOUZA, Chefe do Setor de Compras, designada pelo Secretário de Administração para atendimento da Equipe de Auditoria, foi informado que os processos de 2024 da Secretaria Municipal de Administração não são instruídos com análise de riscos, mapa de riscos e matriz de riscos, todavia tem conhecimento que o Município já regulamentou tanto a nova lei de licitações, como a metodologia de gestão riscos.

Portanto faz-se necessário que a alta gestão implemente e promova a cultura de gestão de riscos nas contratações públicas junto a todas as secretarias municipais, especialmente aos responsáveis pelas contratações públicas de obras e serviços de grande vulto.

Ademais, apesar da gestão de riscos ser facultativa nos demais processos, recomenda-se que essa rotina seja implementada em todas as contratações públicas com o intuito de mitigar riscos inerentes a cada contratação.

3 CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que nas propostas de encaminhamento são consignadas as medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais que a Equipe de Auditoria avalia que o gestor deva determinar ou recomendar que sejam adotadas para os fatos identificados.

3.1 Seja dado ciência ao Chefe do Poder Executivo para análise e adoção junto a sua equipe das medidas recomendadas pela Equipe de Auditoria e/ou outras que entender cabíveis com a finalidade de que aperfeiçoe, implemente e promova a cultura de gestão de riscos e controles preventivos nas contratações públicas junto a todas as secretarias municipais, especialmente aos responsáveis pelas contratações públicas de obras e serviços de grande vulto.

3.2 Seja adotado um modelo básico de Mapa de Riscos, podendo ser utilizado como exemplo, o Mapa de Riscos da Secretaria Municipal de Obras, para que após análise, seja adaptado pelo responsável a cada tipo de contratação.

3.3 Seja atualizada a IN SEMAD nº 04-2022 que “Dispõe sobre orientações e procedimentos para compras governamentais” constante no Manual de Rotinas do Município, regulamentando os procedimentos conforme as diretrizes da nova lei de licitações e contratos.

3.4 Seja incluído no calendário de capacitações da Administração Pública Direta e Indireta cursos voltados para elaboração de gestão de riscos no intuito de familiarizar os servidores com a política de riscos adotada pelo Município de Colatina.

3.4 O arquivamento do presente processo.

Colatina, 27 de fevereiro de 2025.

NILDEMAR ANTONIO BOTTI
Auditor Público Interno – Ciências Contábeis
CRC/ES N° 7.420/O-7

JONATHAN BRUNO BLUNCK GERVASIO
Auditor Público Interno – Ciências Jurídicas
OAB/ES N° 17402

BIANCA SIMONASSI E FRANCO
Líder de Auditoria