

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
AUDITORIA INTERNA**

Av. Tenente Raimundo Rocha, 1639 / Cidade Universitária
Juazeiro do Norte – CE / CEP: 63048-080
Sala 405, Bloco I, Campus Juazeiro do Norte|
(88) 3221-9490 / (88) 3221-9491| auditoria@ufca.edu.br



AÇÃO 2.3 – PAINT 2023
**GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS
E CONTROLES PREVENTIVOS NAS
CONTRATAÇÕES**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 004/2023

TIPO: AVALIAÇÃO

VERSÃO FINAL

Juazeiro do Norte - CE

Novembro - 2023

AÇÃO 2.3 – PAINT 2023

GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES PREVENTIVOS NAS CONTRATAÇÕES

Unidade auditada: Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (CGS/PRO-PLAN)

Tipo de relatório: Relatório de Avaliação

Número do relatório: 004/2023

Período de realização dos trabalhos: 03 de abril a 29 de novembro de 2023

Abrangência temporal da análise: 2023

Equipe de auditoria envolvida:

Antonio Rafael Valério de Oliveira
Coordenador da Ação

Edson Menezes Vilar
Supervisor da Ação

Raíza Caroline Salvador de Oliveira
Gerente da Ação

MISSÃO, VISÃO E VALORES

A **missão** da Audin é agregar valor aos processos de gerenciamento de riscos, aos controles internos, à integridade e à governança institucional, bem como zelar pela eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos.

A **visão** é ser reconhecida como órgão de assessoramento e aconselhamento da gestão por meio do desenvolvimento de trabalhos que objetivem a avaliação da governança, dos riscos organizacionais e dos controles internos administrativos.

Os **valores** são:

- Integridade;
- Ética;
- Simplicidade e praticidade;
- Visão e estratégia global;
- Imparcialidade;
- Objetividade;
- Zelo profissional;
- Independência.

Tipo de serviço prestado no presente trabalho:

Avaliar as ações de governança, de gestão de riscos e de controles internos preventivos nas contratações da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

Tipo de auditoria:

Avaliação

RESUMO DO RELATÓRIO (*HIGHLIGHT*)

Número do Relatório Final: 004/2023

Unidade(s) auditada(s): Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (CGS/PROPLAN)

Objeto auditado: Governança, gestão de riscos e controles preventivos nas contratações

1. Qual foi o trabalho realizado pela AUDIN?

A Ação de Auditoria nº 2.3 – Governança, gestão de riscos e controles preventivos nas contratações, do tipo avaliação, do Plano Anual de Auditoria (PAINT) 2023, iniciou em 03 de abril de 2023, por meio da Ordem de Serviço nº 004/2023. Verificou-se as ações de governança, de gestão de riscos e de controles internos preventivos nas contratações da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

2. Por que a AUDIN realizou esse trabalho?

A demanda para realização desse serviço de auditoria originou-se das orientações inseridas no inciso III, do artigo 16, da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, da qual destaca-se a necessidade de inclusão nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações. A mencionada portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Estabelece, em seu art. 2º, que governança das contratações públicas é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor ao negócio do órgão ou entidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis.

3. Quais as conclusões alcançadas pela AUDIN? Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A partir das análises realizadas, no período de abril a novembro de 2023, pôde-se perceber oportunidades de melhorias na governança, gestão de riscos e nos controles preventivos nas contratações, referente às avaliações quantitativas e qualitativas do pessoal da área de contratações, necessidade de adequações do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) aos elementos das Portarias Seges/ME nº 8.678/2021 e SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023, elaboração e tratamento dos relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual, elaboração e implementação da política de compras compartilhadas, gestão dos estoques e de interação com o mercado, além da implantação da gestão por competências do processo de contratações públicas na UFCA. Ainda, como oportunidade de aprimoramento, o estabelecimento de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências e a elaboração da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual. Por fim, destaca-se, também, a necessidade da gestão de riscos contemplar os níveis do metaprocesso de contratações, atendendo às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual e os processos específicos de contratação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
CGS	Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade
CGGC	Comitê de Governança e Gestão de Contratações
CONSUP	Conselho Superior <i>Pro Tempore</i>
DFD	Documento de Formalização de Demanda
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
GTT	Grupo Técnico de Trabalho
IGG	Índice de Gestão e Governança
ME/EPP	Microempresas/ Empresas de Pequeno Porte
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PCA	Plano de Contratações Anual
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDP	Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PLS	Plano Diretor de Logística Sustentável
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PNPC	Portal Nacional de Compras Públicas
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
QACI	Questionário de Avaliação do Controle Interno
SADS	Sistema de Avaliação de Desempenho
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGES/ME	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SIADS	Sistema Integrado de Gestão Patrimonial
SISDIP	Sistema de Dimensionamento de Pessoas
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI/MP	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental
UFCA	Universidade Federal do Cariri

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	RESULTADO DOS EXAMES	8
2.1	Autoavaliação das unidades auditadas	8
2.2	Avaliação da equipe de Auditoria	9
3	RELAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES	45
4	CONCLUSÃO	47

1 INTRODUÇÃO

A Ação de Auditoria nº 2.3, do tipo avaliação, do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2023, que trata da Governança, gestão de riscos e controles preventivos nas contratações, sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e da Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade (CGS), vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e orçamento (PROPLAN), teve início em 03 de abril de 2023, por meio da Ordem de Serviço nº 004/2023. O objetivo geral foi avaliar as ações de governança, de gestão de riscos e de controles internos preventivos nas contratações da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

Quanto ao objeto, destaca-se que, de acordo com a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a governança das contratações públicas é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis.

Conforme a norma, os instrumentos de governança nas contratações públicas: Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS); Plano de Contratações Anual (PCA); Política de gestão de estoques; Política de compras compartilhadas; Gestão por competências; Política de interação com o mercado; Gestão de riscos e controle preventivo; Diretrizes para a gestão dos contratos; e Definição de estrutura da área de contratações públicas devem estar alinhados entre si e contribuir para que os objetivos, efetividade, preço econômico, isonomia, justa competição, inovação e desenvolvimento sustentável sejam atingidos.

Reitera-se que a demanda para realização desse serviço de auditoria originou-se do artigo 16, inciso III, da Portaria supramencionada, que destaca a necessidade de inclusão nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações. A seguir, apresentam-se as questões de auditoria, formuladas a partir dos resultados da matriz de riscos e controles, que subsidiaram a presente ação e que representam os objetivos específicos do trabalho:

Questão 1: A UFCA implementou melhorias na estrutura organizacional da área de contratações públicas, por meio de elaboração de normativos e da promoção/capacitação da equipe?

Questão 2: O Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), contendo todos os elementos mínimos, está sendo utilizado no âmbito da UFCA e possui vinculação, com o planejamento estratégico e o PCA com práticas e critérios para definição dos objetos?

Questão 3: O Plano de Contratação Anual (PCA) foi elaborado, via Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), aprovado pelas instâncias competentes e implementado na UFCA, considerando todas as regras da legislação vigente?

Questão 4: A Política de Compras Compartilhadas foi institucionalizada, de modo a fomentar as contratações de bens e serviços de uso comum de forma compartilhada, por meio das soluções centralizadas?

Questão 5: No âmbito da UFCA, há uma Política de Gestão de Estoques institucionalizada, que contribua para minimização de perdas, deterioração e obsolescência dos bens móveis, garantindo níveis mínimos de estoques que considere nos estudos técnicos preliminares os custos de gestão de estoques?

Questão 6: A gestão por competências do processo de contratações públicas está institucionalizada na UFCA, de modo a garantir que as funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão

da área sejam fundamentadas nos perfis de competências, com previsão, no PDP, de ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes envolvidos no processo de contratação?

Questão 7: No âmbito da UFCA, há Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais devidamente institucionalizada, que contemple regras para otimizar as especificações dos objetos, considerando os custos, as obrigações da contratada e as suas responsabilidades, quanto a descumprimentos, bem como promove a transparência da fase de seleção do fornecedor, assegurando oportunidades de ampla participação?

Questão 8: A gestão de riscos e os controles preventivos das contratações foram institucionalizados no âmbito da UFCA, contemplando os níveis do metaprocessos de contratações e atendendo às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual, dos processos específicos de contratação?

Questão 9: As diretrizes para a gestão dos contratos foram implementadas e contemplam os indicadores, metas, base de dados de lições aprendidas, perfil de competências e a gestão dos riscos, notadamente, relacionados à integridade e a transparência ativa das informações?

Questão 10: A alta administração fomenta a implementação e a manutenção dos mecanismos e dos instrumentos de governança das contratações públicas?

A fim de obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar as conclusões e recomendações para a gestão da PROAD e da CGS, referente ao objeto avaliado, a equipe de Auditoria Interna empreendeu os seguintes procedimentos de auditoria: análise documental, por meio de exame dos documentos encaminhados pelos gestores, em resposta às Solicitações de Auditoria e aos Questionários de Avaliação dos Controles Internos (QACIs) e àqueles extraídos diretamente dos portais internos e externos; indagação escrita e oral, via encaminhamento de Solicitações de Auditoria e de questionários, com o objetivo de requerer informações e/ou documentos.

Faz-se necessário esclarecer que nenhuma restrição foi imposta à execução do trabalho. Em seguida, registra-se que foram emitidas duas Solicitações de Auditoria, uma para a PROAD e a CGS (005/2023) e outra para a gestora da Ouvidoria Geral da UFCA (006/2023). Além disso, encaminhou-se nove questionários de autoavaliação, com o objetivo de coletar informações relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles preventivos nas contratações da UFCA, objeto dessa auditoria.

Na oportunidade, destaca-se que alguns processos da PROAD foram auditados em anos anteriores, em decorrência das seguintes Ações de Auditoria: 3.1, 3.3, 4.1 e 5.1 (PAINT 2016); 3.1 e 5.1 (PAINT 2017); 3.1 (PAINT 2018); 3.1 (PAINT 2019) e 4.5 (PAINT 2020). Todos os relatórios se encontram publicados na [página da AUDIN](#), no Portal da Instituição. Além disso, é possível consultar o andamento do monitoramento das recomendações emanadas, por meio do [Painel de Monitoramentos e Indicadores](#), também disponível em meio eletrônico de acesso público.

Por fim, acrescenta-se que houve atraso na entrega do Relatório de Auditoria (Versão Final), uma vez que o previsto na Ordem de Serviço era 31 de outubro de 2023. Assim, convém esclarecer que o atraso se deu em virtude de demandas extras, por exemplo os trabalhos relacionados à ação de auditoria, do tipo apuração, nº 3.2 – Solicitação da Alta Administração.

Nesse sentido, a equipe da Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) vem apresentar a V. S^a. o resultado dos exames realizados junto à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e à Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade (CGS), da Pró-Reitoria de Planejamento e orçamento (PROPLAN), no tocante à governança, à gestão de riscos e aos controles preventivos nas contratações da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

2 RESULTADO DOS EXAMES

Considerando o planejamento realizado, o escopo, o objetivo do serviço /e a metodologia do serviço, foi emitida Solicitação de Auditoria (SA) demandando informações relativas ao atendimento de normativos relacionados à governança e efetuada coleta de evidências e informações publicizadas no *site* institucional.

Além disso, foram encaminhados questionários de autoavaliação, elaborado pela equipe da UAIG da UFCA, com base na Portaria nº SEGES/ME Nº 8.678/2021, contendo afirmações acerca da implementação de mecanismos e instrumentos de governança preconizados.

Os questionários disponibilizados, via google formulários, além de aferir a percepção dos gestores quanto ao estágio de implementação dos mecanismos de governança nas contratações, permitiu a inserção de comentários e apresentação de evidências por parte da unidade auditada.

Como referência, utilizou-se a metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para aferir o [Perfil Integrado de Governança e Gestão Públicas \(IGG 2021\)](#). Assim, foi atribuída pontuação escalonada por grau de implementação assinalado, buscando aferir o “Índice Geral de Governança nas Contratações”. Para cada um dos nove instrumentos de governança analisados, foram inseridas respostas às informações, considerando as ponderações e os pesos: não adota (0), há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la (0,25), adota em menor parte (0,5), adota parcialmente (0,75) e adota em maior parte ou totalmente (1). Em relação aos estágios de capacidade, apresenta-se as informações no Quadro 1.

Quadro 1 - Estágios de capacidade

Inexpressivo	Iniciando	Intermediário	Aprimorado
0% a 14,99%	15% a 39,99%	40% a 70%	70,01% a 100%

Fonte: Adaptado do IGG (2021).

Com o objetivo de promover comparações e correção de eventuais distorções, foram mensurados dois índices: um com a percepção dos gestores responsáveis pela implementação de cada instrumento de governança e outro com a percepção dos membros da UAIG/UFCA.

Diante das análises realizadas, transcreve-se os resultados das avaliações realizadas quanto ao objeto auditado, considerando a gestão, a governança, os riscos e os controles internos preventivos nas contratações públicas.

2.1 Autoavaliação das Unidades Auditadas

Os questionários foram elaborados com base nos parâmetros da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que atribui à alta administração a competência de implementação dos instrumentos de governança das contratações públicas. Desta forma, considerando os nove instrumentos de governança elencados no artigo 6º da portaria, elaborou-se nove questionários, a partir das áreas temáticas.

1. Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS);
2. Plano de Contratações Anual (PCA);
3. Política de Gestão de Estoques;
4. Política de Compras Compartilhadas;
5. Gestão de Competências;
6. Política de Interação com o Mercado;
7. Gestão de Riscos e Controles Preventivos;
8. Diretrizes para a Gestão de Contratos;
9. Definição de Estrutura da Área de Contratações Públicas;

Nesse sentido, considerando as análises realizadas nas respostas aos itens de cada instrumento do questionário, aferiu-se o resultado **“Intermediário”** no estágio de institucionalização dos instrumentos de governança das contratações, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Estágio de institucionalização dos instrumentos de governança de contratações

Instrumento	Pontuação máxima	Resultado	%	Estágio
Estruturação da área de contratações	6	4,5	75	Aprimorado
Plano de Logística Sustentável (PLS)	7	4,25	60,7	Intermediário
Plano de Contratações Anual (PCA)	17	12	70,6	Aprimorado
Política de Compras Compartilhadas	3	1,5	50	Intermediário
Política de Gestão de Estoques	7	5,25	75	Aprimorado
Gestão por Competências nas contratações	5	2,5	50	Intermediário
Política de interação com mercado fornecedor e com associações empresariais	4	3,75	93,75	Aprimorado
Gestão de Riscos e controles preventivos	6	5	83,3	Aprimorado
Diretrizes para a Gestão dos Contratos	7	4	57,1	Intermediário
TOTAL	62	42,75	69	Intermediário

Fonte: Resultados dos questionários da autoavaliação realizada pelos servidores da PROAD e CGS.

Os resultados elencados no Quadro 1, autoavaliação, apontam para oportunidades de melhorias em todos os instrumentos, sobretudo no Plano de Logística Sustentável (PLS), Política de Compras Compartilhadas, Política de Compras Compartilhadas, Gestão por Competências nas contratações e Diretrizes para a Gestão dos Contratos.

2.2 Avaliação da Equipe de Auditoria

A partir das respostas apresentadas no questionário, dos comentários e sobretudo das evidências anexadas, realizou-se avaliação de forma a confirmar os dados apresentados pela PROAD. A análise permitiu comparativo entre as informações dispostas no questionário com os critérios avaliativos adotados, bem como comparativo dessas afirmações em contraponto às práticas adotadas na governança das contratações.

Quadro 3 - Estágio de institucionalização dos instrumentos de governança de contratações

Instrumento	Pontuação máxima	Resultado	%	Estágio
Estruturação da área de contratações	6	3,5	58,3	Intermediário
Plano de logística sustentável (PLS)	7	3,25	46,4	Intermediário
Plano de Contratações Anual (PCA)	17	11	64,7	Intermediário
Política de Compras Compartilhadas	3	0,75	25	Iniciado
Política de Gestão de Estoques	7	2	28,6	Iniciado
Gestão por Competências nas contratações	5	1,25	25	Iniciado
Política de interação com mercado fornecedor e com associações empresariais	4	2,5	62,5	Intermediário
Gestão de Riscos e controles preventivos	6	3,75	62,5	Intermediário
Diretrizes para a Gestão dos Contratos	7	3,25	46,4	Intermediário
TOTAL	62	31,25	50,4	Intermediário

Fonte: Resultados dos questionários da avaliação realizada pelos servidores da UAIG/UFCA.

Considerando as análises realizadas nas respostas da equipe da AUDIN aos itens de cada instrumento do questionário, aferiu-se o resultado **“Intermediário”** no estágio de institucionalização dos instrumentos de governança das contratações, conforme o Quadro 3. Diante do exposto, convém ressaltar que diferentemente da autoavaliação, não se obteve nenhum resultado aprimorado e constatou-se a existência de três instrumentos no nível iniciado.

Nesse sentido, vale ressaltar que a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, além de consolidar definições e orientações, determina que os instrumentos de governança citados, devem

estar alinhados entre si. Assim, buscou-se, primeiramente, evidenciar a existência formal deles e, em segunda análise, a sua adoção prática nos processos de contratações da UFCA. Em complementação ao diagnóstico, apresenta-se os resultados dos exames realizados conforme indicado no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2023.

CONSTATAÇÃO 01:

Deficiências quanto à estruturação da área de contratações, notadamente relacionadas à insuficiência de avaliação qualitativa e quantitativa de pessoal e ao estabelecimento em normativos internos de critérios que contemplem, as competências, atribuições e responsabilidades dos agentes e a delegação de competências.

Condição:

Questionou-se aos gestores da PROAD, por meio da Solicitação de Auditoria nº 005/2023, sobre a estruturação da área de contratações. Em resposta, informou-se sobre a existência de estudos empíricos de dimensionamento, a existência de normativos como manuais, cartilhas e *checklists*, avaliação de desempenho estabelecido SADS/UFCA. Ainda, mencionou o gestor acerca da atuação da Câmara Administrativa e do Comitê de Governança no tocante às contratações. Nesse sentido, realizou-se análises e constatou-se que:

- a) As avaliações quantitativas e qualitativas ocorrem periodicamente por meio de levantamento empírico de necessidade de pessoal, contudo não se configura como uma ferramenta de planejamento da força de trabalho em que se busca estabelecer a quantidade ideal de pessoas a ser aplicada em determinada tarefa, unidade ou organização;
- b) Os normativos internos, embora existam, necessitam de atualizações e não contemplam, integralmente, o estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e dos demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;
- c) Os comitês mencionados pelos gestores não estão formalmente instituídos com a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações;
- d) A agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições da UFCA não está publicada em meio eletrônico de acesso público.

Critério:

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a definição de estrutura da área de contratações é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 18 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas: I - proceder, periodicamente, à **avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal**, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos; II - estabelecer em **normativos internos**: a) **competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes**, incluindo a **responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos**; b) **competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes** que atuam no processo de contratações; e c) **política de delegação de competência** para autorização de contratações, se pertinente. III - **avaliar** a necessidade de **atribuir a um comitê**, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a **responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações**; IV - zelar pela **devida segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos; V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a **centralização de compras** pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que

recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna. (grifo nosso)

Em relação ao assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário, já vinha se manifestando assim:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a: **9.2.1.1. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização; 9.2.1.2. estabelecer diretrizes para as suas aquisições**, incluindo as referentes a terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas; 9.2.1.3. avaliar se os normativos internos estabelecem:

9.2.1.3.1. definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados; **9.2.1.3.2. competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, dos dirigentes, nesses incluídos a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições; 9.2.1.3.3. política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados; 9.2.1.4. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;**

[...]

9.2.1.11. determinar a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições; (grifo nosso)

Posteriormente, por meio do Acórdão nº 1049/2019 – Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) se manifestou da seguinte forma:

9.1.2.2. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa), com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização;

Quanto à avaliação qualitativa e quantitativa, a Portaria SEDGG/ME nº 7.888, de 1º de setembro 2022, estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Uma boa prática que merece ser citada é a página, na internet, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que trata da Governança de Contratações. No topo, os responsáveis indicam que: “*Esta página destaca como está estruturada a Governança de Contratações do Tribunal, informando o modelo adotado, instrumentos, políticas e normativos relacionados e tópicos da gestão de contratações*”.

Assim, é possível encontrar informações acerca do “Modelo de Governança e Gestão de Contratações”; “Instrumentos”, “Políticas e Normativos”, “Cartilhas”, “Gestão de Contratações” e “Resultados levantamento TCU – Indicadores”. O tribunal também possui uma Política de Governança de Contratações, instituída pela Resolução Pleno 19/2021.

Quanto à avaliação da necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações, vale ressaltar a existência da Portaria GPR 2138/2021, do mesmo órgão, que institui o Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC.

No âmbito das Universidades, cita-se o Comitê de Gestão de Contratações e Logística Sustentável (CGCLOS), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e o Comitê de Gestão de Contratações e Logística Sustentável (CGCLOS), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Causa(s):

Não realização periódica de avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

Insuficiência de normativos internos que tratem de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, bem como dos demais agentes públicos;

Ausência de uma política de delegação de competência para autorização de contratações.

Efeito(s) / Consequência(s):

Possibilidade de prejuízo ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultura; Possível prejuízo à credibilidade institucional e aos processos de contratação executado pela universidade;

Um mesmo agente público atuar simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 01:

Informamos que a CCON possui planilha de controle das designações de gestores e fiscais dos contratos, que é atualizada periodicamente e encontra-se disponível no site da UFCA, conforme o endereço eletrônico

"https://docs.google.com/spreadsheets/d/12qN9aeD3_i4u1CoQCeHkDjtupaCB-cRG4_8T3kFOWZqc/edit#gid=752072048"

A PROAD e a CCON, em posse de tais informações, reavaliarão, em parceria com os setores demandantes, as portarias de nomeação de gestores e fiscais dos contratos, visando a um melhor dimensionamento das designações dos agentes da área de contratação e observando o teor do Ofício Circular nº 001/2022/PROAD/UFCA, que dispõe sobre as atribuições dos gestores e fiscais dos contratos administrativos e orientação para o registro de ocorrências contratuais. Tendo em vista que a indicação dos gestores e fiscais de contratos é atribuição dos setores demandantes e a sua designação em portaria específica é de competência da PROAD ou da Reitoria, comunicamos que a CCON sempre encaminha aos referidos setores demandantes ofícios solicitando as indicações das equipes de gestão e fiscalização de contratos, em conformidade com a recomendação constante na alínea “e” do item 9.1.8 do Acórdão nº 2342/2016 - TCU - Plenário, consoante transcrição abaixo:

“e) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;”

Informamos ainda que a CCON realizará reuniões com os setores mais críticos, a fim de mitigar os riscos relacionados à designação das equipes de gestão e fiscalização de contratos, visando à sensibilização quanto à importância da avaliação, em cada caso, dos quantitativos de contratos distribuídos para cada servidor, bem como quanto à capacitação necessária para o exercício das funções.

Desta forma, a avaliação será realizada em comum acordo com os setores demandantes, haja vista que estes detém maior capacidade de análise dos perfis e competências individuais dos servidores a serem designados para as respectivas funções, sendo que as providências implementadas serão devidamente registradas em atas, ofícios circulares, dentre outros documentos cabíveis.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Contratos/PROAD/UFCA
Prazo para implementação: 31 de julho de 2024

Providências para a Recomendação 02:

Publicar Portaria dos agentes de contratações / Pregoeiros com atividades gerais delimitadas. Atualização dos checklists com a nova lei. A princípio foi criado um grupo provisório para a criação dos checklists referentes à conformidade dos processos de pregão eletrônico (comum e SRP), como também os referentes à conformidade de dispensa eletrônica (aquisição e serviço), tendo em vista que o maior vulto de contratações e aquisições se dá por dispensa e pregão.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Licitações e Coordenadoria Executiva/PROAD/UFCA
Prazo para implementação: 31 de julho de 2024

Providências para a Recomendação 03:

Levar recomendação para **discussão na Comissão de Gestão de Riscos nas Contratações** composta atualmente por representantes da DTI, PROPLAN e PROAD para analisar a possibilidade de construção de uma proposta de subcomitê vinculado e subordinado ao Comitê de Governança e suas atribuições para **auxiliar nas decisões com base na gestão de riscos. Analisar também a inclusão de orientações e diretrizes sobre as contratações na Política de Governança da UFCA.**

Responsável pela implementação: Pró-Reitoria de Administração/UFCA
Prazo para implementação: 31 de março de 2024

Providências para a Recomendação 04:

Solicitar orientações a Reitoria e UGI sobre os procedimentos técnicos para estruturação e publicação da agenda de compromissos públicos do Pró-Reitor até o dia 30/11/23 para posterior efetivação da utilização do E-agenda com as ressalvas do decreto nº 10.889 de 9 de dezembro de 2021 e operacionalização pelo Núcleo de Gestão desta Pró-Reitoria.

Responsável pela implementação: Núcleo de Gestão e Pró-Reitoria de Administração/PROAD/UFCA
Prazo para implementação: 30 de abril de 2024

Análise e Conclusão da AUDIN:

Munido das manifestações dos gestores e de consulta ao site da UFCA, aba Dimensionamento, constatou-se, quanto à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, que ocorre periodicamente levantamento empírico de necessidade de pessoal, contudo, resta empregar maior rigor ao processo, especificamente na metodologia. Para isso, cita-se por exemplo, o uso do Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip), que é uma ferramenta tecnológica disponibilizada pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec) para apoiar a gestão, registrar dados, armazenar informações e executar os cálculos dos dimensionamentos por meio de entregas, bem como agregar indicadores qualitativos e quantitativos acerca da força de trabalho nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Corroborando a manifestação do gestor acerca da necessidade de avaliar quantitativa e qualitativamente o número de servidores envolvidos na governança de contratações, de modo exemplificativo e resumido, elenca-se as comunicações do Relatório da Dispensa 2/2023, extraído do Compras.gov.br.

Objeto da compra: Aquisição de lâmpadas específicas para microscópio biológico de imunofluorescência, conforme condições e exigências estabelecidas no aviso		
Entrega de propostas:	De 10/07/2023 às 15:56 até 13/07/2023 às 07:59	
Abertura da sessão pública: Dia 13/07/2023 às 08:00 (horário de Brasília)		
Mensagens do chat da compra		
Responsável	Data/Hora	Mensagem
Sistema	3/07/2023 às 08:00:16	A sessão pública está aberta. A partir deste momento todos os itens estão abertos para disputa até as 14:00. Mantenham-se conectados
Sistema	13/07/2023 às 08:58:23	Bom dia senhores(as) licitantes. Sou Luciano Silva e conduzirei esta dispensa.
Comunicações diversas entre os dias 13 e 14/07/2023 (Ver Relatório da Dispensa).		
	14/07/2023 às 16:35:00	Senhores, não finalizamos à análise do produto ofertado. Neste sentido e considerando o afastamento do pregoeiro para procedimento cirúrgico, fica suspenso o certame. Retornaremos dia 24/07/2023 às 10h:00min. Estejam todos conectados.
	24/07/2023 às 10:00:35	Bom dia, Senhores Fornecedores.
	24/07/2023 às 10:00:47	Sou o agente de contratação, Bruno Callou, vou substituir o agente de contratação, Luciano Gomes Silva, que se encontra afastado por motivo de saúde.

Fonte: Relatório da Dispensa 2/2023.

Conforme é possível observar nos registros, o afastamento do servidor responsável pela condução do processo e a sua substituição, em uma quantidade de tempo razoavelmente elevada, evidencia a necessidade da avaliação supramencionada.

Realizada a contextualização e munido das providências indicadas para a recomendação 01, vale ressaltar que os servidores da PROAD trataram apenas dos gestores e fiscais dos contratos, restando esclarecer a limitação de pessoal e a realização, periodicamente, da avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos. Assim, orienta-se, portanto, a reformulação da providência, que será acompanhada ao longo do prazo pactuado.

Quanto aos normativos internos, observou-se a existência de organograma e de atribuições relacionadas às unidades da PROAD, porém não publicizadas. Em relação à recomendação 02, os gestores se comprometeram realizar a publicação de portaria e a elaboração de *checklists* referentes à conformidade dos processos de pregão eletrônico e à conformidade de dispensa eletrônica.

Reitera-se, entretanto, a necessidade de estabelecer em normativos internos, além dos itens citados, as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, consoante disposto no Art. 18 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. Assim, se faz necessária a ampliação da providência quando da sua implementação no prazo pactuado.

Quanto ao auxílio nas decisões relativas às contratações pela alta administração, os gestores indicaram, na fase de testes, que é realizado tanto na Câmara Administrativa, quanto no Comitê de Governança, contudo, constatou-se que, nas pautas levadas à Câmara Administrativa, não houve discussões relativas às contratações, consoante as duas últimas atas publicadas, a título de exemplo. Nesse sentido, munido do conteúdo da recomendação 03, se comprometeram a discutir, na Comissão de Gestão de Riscos nas Contratações, a possibilidade de construir uma proposta de subcomitê vinculado e subordinado ao Comitê de Governança e suas atribuições para auxiliar nas decisões com base na gestão de riscos. Nesse sentido, elogia-se a proposta e orienta-se que as decisões contemplem todos os instrumentos de governança.

Em relação à publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições, Pró-Reitor de Administração, constatou-se que o atual foi nomeado por meio da Portaria de Pessoal GR/UFCA nº 167, de 07 de junho de 2023, conforme Boletim interno de pessoal e serviços

(junho/2023), página 121. Contudo, ao realizar acesso ao portal da UFCA, na aba da PROAD, constatou-se que não existe, de junho a setembro, compromissos registrados na agenda do Pró-Reitor, tampouco atividades associadas ao Pró-Reitor Adjunto, com exceção às reuniões de Pró-Reitores às segundas-feiras, das 14 às 17h, tendo o local registrado como sendo o Centro Multiuso do Cariri, não utilizado pela UFCA, desde o segundo semestre de 2023.

Além disso, em consultas ao Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e-Agendas, instituído pelo Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, para registro e divulgação das informações das agendas de compromissos públicos dos agentes públicos de que tratam o art. 2º e o art. 3, observou-se que não há o cadastro do atual Pró-Reitor no sistema.

Vale esclarecer que, conforme inciso I, do art. 7º, do mencionado Decreto, o e-Agendas é de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Na oportunidade, reitera-se que o assunto já fora abordado na Ação de Auditoria 2.3 - Programa de Integridade, do PAINT 2021, apresentando como um dos resultados, pontuados no Relatório de Auditoria nº 005/2021, a emissão da Portaria Normativa GR/UFCA nº 01, de 20 de janeiro de 2022, que designa o Assessor de Controle Interno para monitorar, no âmbito desta Universidade, o cumprimento da divulgação da agenda de compromissos públicos pelos gestores ocupantes de Cargos de Direção níveis CD-1, CD-2 e CD-3, a partir do dia 27 de janeiro de 2022, data em que passa a vigorar a referida portaria.

Nesse contexto, os gestores se comprometeram a buscar orientações sobre os procedimentos técnicos para estruturação/publicação da agenda de compromissos públicos do Pró-Reitor e para posterior operacionalização do e-Agendas, ficando a cargo no Núcleo de Gestão da PROAD. Diante do exposto, elogia-se as propostas e informa-se que a equipe da AUDIN acompanhará a implementação. Por fim, referente à necessidade de proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno, prevista no inciso V do artigo 18, ressalta-se que o assunto será tratado na constatação nº 04.

Recomendação 01:

Estabelecer procedimentos para, periodicamente, avaliar de forma quantitativa e qualitativa o pessoal da área de contratação, a fim de delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos, realizando a devida documentação dos procedimentos, inclusive com foco no zelo pela devida segregação de funções.

Recomendação 02:

Estabelecer em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e dos demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, além de avaliar a pertinência da política de delegação de competência para autorização de contratações.

Recomendação 03:

Avaliar a necessidade de atribuir, formalmente, a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

Recomendação 04:

Empreender esforços para a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições da UFCA.

CONSTATAÇÃO 02:

Deficiências no Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), em virtude da ausência de vinculação plena ao planejamento estratégico e ao Plano de Contratação Anual, bem como de todos os elementos previstos nas Portarias SEGES/ME nº 8.678/2021 e SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023.

Condição:

Constatou-se, por meio das análises às respostas da Solicitação de Auditoria (S.A) nº 005/2023 e do questionário, cujo *link* foi enviado por meio do Ofício nº 035/2023/AUDIN/UFCA, bem como de consulta ao site da Universidade, aba UFCA Sustentável, as seguintes inconsistências:

- a) O PLS da UFCA, documento vigente que se encontra publicizado, não está aderente ao modelo de referência previsto na Portaria SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023;
- b) Insuficiência de monitoramento efetivo e sistemático dos indicadores e metas previstos no PLS, considerando para fins de elaboração deles, sempre que possível, os objetivos dispostos no art. 3º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021;

Critério:

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que o Plano Diretor de Logística Sustentável é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, os artigos 7º, 8º e 9º do normativo asseguram os seguintes termos:

Art. 7º Os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS, de acordo com modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Parágrafo único. Os critérios e práticas definidos pelo PLS deverão ser considerados para fins de definição: I – da especificação do objeto a ser contratado; II – das obrigações da contratada; ou III – de requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 67 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 8º Os PLS devem conter, no mínimo: I – diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade; II – metodologia para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado; III – ações voltadas para: a) promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços; b) racionalização da ocupação dos espaços físicos; c) identificação dos objetos de menor impacto ambiental; d) fomento à inovação no mercado; e) inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; e f) divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável; IV – responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS; e - metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS. § 1º O PLS deverá nortear a elaboração: I – do Plano de Contratações Anual; II – dos estudos técnicos preliminares; e III – dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação. § 2º Os objetivos dispostos no art. 3º deverão, sempre que possível, ser desdobrados em indicadores e metas, e monitorados pelo PLS. § 3º O PLS será publicado no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade.

Art. 9º O PLS deverá estar vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual.

Recentemente, em 15 de setembro de 2023, na edição 177, seção 1, página 168, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por meio da Secretaria de Gestão e Inovação, publicou a Portaria SEGES/ME/MGI nº 5.376, de 14 de setembro de 2023, que institui o modelo de referência do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) de que trata o art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021.

Art. 1º Fica instituído o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (gov.br/compras), como modelo de referência a ser utilizado pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, consoante prevê o art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021.

Art. 2º Os órgãos e entidades deverão ajustar seus PLS ao modelo de referência até a data de 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência do plano atual, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro.

§ 1º Os órgãos e entidades sem PLS em andamento deverão elaborar seus planos seguindo o modelo de referência e iniciar sua implementação no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação desta Portaria.

§ 2º Os órgãos e entidades com unidades descentralizadas poderão elaborar o PLS separadamente, devendo a publicação ser realizada de forma centralizada, nos termos do art. 3º.

Art. 3º Após as etapas de elaboração ou revisão, o PLS deverá ser encaminhado para aprovação da autoridade competente e, no prazo de quinze dias, ser publicado no sítio eletrônico do respectivo órgão ou entidade.

Art. 4º As ações definidas no PLS deverão ser monitoradas e os resultados avaliados, consolidados e anualmente publicados em formato de Relatório de Avaliação de Desempenho, a fim de aferir a efetividade das ações implementadas.

Nesse contexto, uma boa prática que merece ser citada é a página eletrônica do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que trata da Governança de Contratações. Especificamente no instrumento “Plano de Logística Sustentável”, é possível acessar o PLS 2021-2026, Metas e Planos de Ações PLS 2021-2026, Infográfico e o Painel de Monitoramento dos Indicadores do PLS.

No Portal de Compras do Governo Federal, especificamente no tópico que trata do Plano Diretor de Logística Sustentável, é possível acessar as Portarias mencionadas e os materiais de apoio: Caderno do PLS, Perguntas Frequentes e os Modelos de Documentos do PLS.

No âmbito da UFCA, o tema é tratado por meio das Resoluções nº 18 e 24/2018 - CONSUP/UFCA, que instituíram, respectivamente, a Política de Gestão da Sustentabilidade, em 21 de junho de 2018, e o Plano de Logística Sustentável, em 16 de agosto de 2018. Além disso, vale destacar também, a existência do Guia de critérios para aquisições sustentáveis da Universidade Federal do Cariri (UFCA), de 2021, disponível em meio eletrônico de acesso público.

O próprio site da Universidade, aba UFCA Sustentável, e todas as ações desenvolvidas pela CGS são excelentes práticas, todavia, tratando especificamente do PLS, é premente que, para a elaboração, a execução e o monitoramento dele, considere as alterações normativas recentes, uma vez que sua aprovação ocorreu em 2018.

Causa(s):

Deficiência no processo de atualização e de monitoramento do PLS na UFCA.

Efeito(s) / Consequência(s):

Realização de contratações sem observância aos critérios mínimos relacionados às contratações sustentáveis;

Realização de contratação em desalinhamento com a estratégia e ao PLS;

Avaliação negativa quanto aos indicadores e metas relacionadas à governança das contratações.

Manifestação da unidade auditada

Plano de Ação remetido via Ofício nº 59/2023/CGS/PROPLAN/UFCA:

Providências para a Recomendação 05

- O Plano de Logística Sustentável (PLS), da Universidade Federal do Cariri (UFCA), vem sendo estruturado e desenvolvido sob a conduta da Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade, da Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento (CGS/Proplan).

- Este ano a CGS/Proplan teve uma mudança que atingiu diretamente a divisão que cuida do PLS. Dessa forma, em 18 de maio de 2023, o novo servidor foi designado para cuidar dessa atividade (Portaria de Pessoal GR/UFCA nº 133, de 18 de maio de 2023). De imediato, os trabalhos já começaram com base no caderno de PLS, inicialmente, mediante documento disponível para consulta pública.
- Desde então, foi realizada uma série de reuniões internas da CGS, também com a Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE/Proplan), e ainda com a equipe completa da Proplan, no intuito de ser elaborado o novo documento do PLS, agora já com base no Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS (LINK), instituído pela Portaria SEGES/MGI Nº 5.376, de 14 de setembro de 2023 publicada no DOU (LINK).
- Como sugerido pelo citado Caderno, o PLS pode ser elaborado em três etapas, a citar, Etapa 1 Investigação, Etapa 2 Proposição, e Etapa 3 Validação Final. Até a presente data, o PLS encontra-se na Etapa 1, tendo concluída a fase de diagnóstico das características das compras da instituição, realizadas entre 2021 a 2023. Porém, esse diagnóstico ainda não foi publicizado, previsto para ser divulgado em um único documento do novo PLS. A conclusão da Etapa 1, com a lista das problemáticas advinda do citado diagnóstico, é prevista para Dezembro de 2023.
- Em relação à contextualização e viabilização do novo PLS com o planejamento estratégico, a CPGE/Proplan tem contribuído bastante com a redação do novo PLS baseado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI UFCA 2025) e Plano Estratégico Institucional (PEI) da UFCA. Um dos esforços que vem sendo realizado é a vinculação dos indicadores-chaves do PDI UFCA 2025 com os princípios e diretrizes do PLS em elaboração. Além disso, a Coordenadoria de Planejamento Orçamentário (CPO) vem tomando ciência desse vínculo para contribuir também nas diretrizes de alocação orçamentária da instituição.
- A CGS/Proplan já entrou em contato com a Proad para o agendamento de uma reunião prevista para o dia 05/12 deste ano. A ideia é que até lá já haja um documento mais estruturado para que possamos debater com os setores envolvidos na Proad, e assim evoluir ainda mais para um documento final.
- Após a finalização do documento pela CGS/Proplan, o documento será disponibilizado para consulta pública, com previsão para junho de 2024, para apreciação e sugestões em um prazo de 15 (quinze) dias.
- Com o término da consulta pública, a CGS/Proplan irá analisar as interações e atualizar o documento do PLS.
- Em seguida, pretendemos levar o novo PLS para apreciação do Comitê de Governança da UFCA a partir de Agosto de 2024, a depender do calendário de reuniões do Comitê.
- Após apreciação do Comitê de Governança, o documento do PLS atualizado será encaminhado para reunião do CONSUNI, a partir de Outubro de 2024, a depender da disponibilidade do CONSUNI.
- Com a aprovação do CONSUNI, a CGS/Proplan poderá apresentar a versão final do documento do PLS.

Responsável pela implementação: CGS/PROPLAN

Prazo para implementação: 30/11/2024

Providências para a Recomendação 06

- Com o documento do PLS aprovado no CONSUNI, este será encaminhado, a partir de Dezembro de 2024, para a Reitoria com a solicitação de publicação como normativa da instituição.

- Logo após a publicação do novo PLS, como normativa da instituição, a CGS/Proplan dará ampla publicidade ao novo PLS, tanto através da divulgação no site da UFCA, como através de informe

Responsável pela implementação: CGS/PROPLAN

Prazo para implementação: 31/12/2024

Providências para a Recomendação 07

- Conforme o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável, a gestão pode definir a frequência de monitoramento. Dessa forma, o monitoramento dos indicadores e metas será feito semestralmente.

- Essa divulgação deverá ser feita, primeiramente, junto ao Comitê de Governança, e em seguida, publicizada no site da UFCA, bem como via informe.

Ressalta-se que após cada fase de monitoramento, a CGS divulgará para toda comunidade acadêmica da UFCA, os resultados encontrados, usando um painel de controle informatizado

Responsável pela implementação: CGS/PROPLAN

Prazo para implementação: 30/06/2025

Análise e Conclusão da AUDIN:

Inicialmente, convém reiterar os elogios aos servidores da CGS pelas ações desenvolvidas e divulgadas em meio eletrônico de acesso público, no portal [UFCA Sustentável](#).

Nesse sentido, verificou-se, em consulta ao referido portal e munido das respostas e documentos remetidos, as Resoluções nº 18 e 24/2018, CONSUP/UFCA, que instituíram, respectivamente, a Política de Gestão da Sustentabilidade, em 21 de junho de 2018, e o Plano de Logística Sustentável da Universidade Federal do Cariri (UFCA), em 16 de agosto de 2018. Na oportunidade, cita-se também o Guia de Critérios de Aquisições Sustentáveis de 2021. No entanto, em virtude das recentes mudanças na legislação, é necessário que sejam realizadas adaptações dos documentos, especificamente para atender à Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e à Portaria SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023.

Diante do exposto, os gestores disponibilizaram, por meio do plano de ação, o cronograma detalhado das etapas de “Investigação”, “Proposição”, “Validação Final”, a fim de promover as adequações ao modelo de referência do PLS.

Além disso, há também o compromisso de, após a conclusão das etapas de aprovação, enviar o documento para a autoridade competente dar ampla publicidade.

Quanto à forma e à periodicidade do monitoramento do PLS, os servidores envolvidos mencionaram que o farão por meio das reuniões do Comitê de Governança e promoverão a divulgação ativa em painel informatizado.

Assim, convém ressaltar que os gestores reconhecem a necessidade de adequações para atender aos normativos vigentes e promover maior divulgação ativa dos indicadores e das metas estabelecidas, fato corroborado em suas manifestações.

Por fim, no que se refere à consonância do PLS à estratégia, ao PCA e aos documentos de planejamento das licitações, a equipe da AUDIN acompanhará os ajustes exigidos pela norma, bem como a execução e o monitoramento do Plano, conforme as recomendações desse item.

Recomendação 05:

Ajustar o Plano de Logística Sustentável (PLS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA) ao modelo de referência previsto na Portaria SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023, observando todos os critérios da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, até o dia 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência do plano atual, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro.

Recomendação 06:

Encaminhar o PLS, após as etapas de elaboração ou revisão conforme o modelo de referência, para aprovação da autoridade competente e, no prazo de quinze dias, publicar o documento no sítio eletrônico da UFCA.

Recomendação 07:

Realizar o monitoramento efetivo e sistemático dos indicadores e metas previstos no PLS, considerando para fins de elaboração deles, sempre que possível, os objetivos dispostos no art. 3º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

CONSTATAÇÃO 03:

Inconsistências no Plano de Contratação Anual (PCA), em virtude da inobservância às diretrizes do novo PLS; da ausência de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano; e da inexistência de sistemática formalizada para tratamento dos dados inseridos no PCA, nos termos da legislação.

Condição:

Constatou-se, por meio das análises às respostas da Solicitação de Auditoria (S.A) nº 005/2023, do questionário cujo *link* foi enviado por meio do Ofício nº 035/2023/AUDIN/UFCA e de consulta ao site da Universidade, aba Calendário de Compras e Contratações, que:

- a) Ausência de informações pormenorizadas no PCA vigente e publicado no Portal Institucional, similares ao Portal Nacional de Contratações Públicas, limitando-se ao calendário de compras e contratações;
- b) Inexistência de publicização do monitoramento do PCA, dificultando ou impossibilitando a realização do controle social;
- c) Elaboração do PCA em inobservância às diretrizes do PLS, que se encontra desatualizado;
- d) Limitações da prática de gestão de riscos das contratações no processo de elaboração do PCA, incorrendo na ausência dos relatórios de riscos de não efetivação da contratação de itens constantes do plano;
- e) Insuficiência de controles preventivos quanto à dispensa de registro no PCA de informações classificadas como sigilosas, nos termos da lei, bem como no cadastramento no PGC das partes não classificadas como sigilosas, nas hipóteses de classificação parcial das informações.

Critério:

A nova Lei de Licitações e Contratações (Lei nº 14.133/21), no art. 12, VII, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), *in verbis*:

No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...) VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que o Plano de Contratações Anual (PCA) é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 10 do normativo assegura os seguintes termos:

Os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Parágrafo único. O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.

Posteriormente, o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022 regulamentou o inciso VII, do caput do art. 12, da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A norma apresenta regras importantes, especificamente cita-se:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

[...]

Exceções

Art. 7º Ficam dispensadas de registro no plano de contratações anual:

I - as informações classificadas como sigilosas, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

[...]

Parágrafo único. Na hipótese de classificação parcial das informações de que trata o inciso I do **caput**, as partes não classificadas como sigilosas serão cadastradas no PGC, quando couber.

[...]

Divulgação

Art. 14. O plano de contratações anual dos órgãos e das entidades será disponibilizado automaticamente no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades disponibilizarão, em seus sítios eletrônicos, o endereço de acesso ao seu plano de contratações anual no Portal Nacional de Contratações Públicas, no prazo de quinze dias, contado da data de encerramento das etapas de aprovação, revisão e alteração.

Relatório de riscos

Art. 19. A partir de julho do ano de execução do plano de contratações anual, os setores de contratações elaborarão, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual até o término daquele exercício.

§ 1º O relatório de gestão de riscos terá frequência mínima bimestral e sua apresentação deverá ocorrer, no mínimo, nos meses de julho, setembro e novembro de cada ano.

§ 2º O relatório de que trata o § 1º será encaminhado à autoridade competente para adoção das medidas de correção pertinentes.

§ 3º Ao final do ano de vigência do plano de contratações anual, as contratações planejadas e não realizadas serão justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano de contratações referente ao ano subsequente.

Além disso, no Portal de Compras do Governo Federal, no tópico que trata das orientações e procedimentos, consta “Orientações sobre o relatório de gestão de riscos do Plano de Contratações Anual – PCA”.

Em relação ao PCA, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário, corroborado pelo Acórdão nº 1049/2019 – TCU – Plenário, assim se manifestou:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da

organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

Quanto à publicação do PCA, em meio eletrônico de acesso público, algumas boas práticas merecem destaque. A Universidade Federal do Ceará (UFC) divulga, na página do “Plano de Contratações Anual (PCA)”, o *link* do painel para acompanhamento de compras da Universidade, sendo possível encontrar a metodologia e o *link* para o PCA da UFC no Portal Nacional de Contratações Públicas, tanto o anterior – por item, quanto o atual – por classe.

No âmbito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a página que trata do Plano de Contratações Anual apresenta breve histórico, a publicação dos Planos de Contratações Anuais (2020 a 2023), os documentos acessórios e os webinários sobre o Plano de Contratações Anual.

Na página que trata da Governança de Contratações, no site do TJDF, constam informações sobre o instrumento: Plano Anual de Contratações, o Plano de Contratações 2023 (Soluções Educacionais) e o Relatório do Plano Anual de Contratações 2023. O painel divulgado no site apresenta o histórico dos PCA's do Tribunal, constatando que são divulgadas as demandas, as deliberações do CGGC, o calendário das contratações e o acompanhamento do plano em execução. Além disso, apresenta um tópico sobre os dados abertos – contratações.

Por fim, a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) elaborou e aprovou a Resolução nº 381-CD/UFMS, de 3 de maio de 2023, que trata das Diretrizes para o Plano de Contratações Anual no âmbito da Instituição.

Causa(s):

Insuficiência de alinhamento entre os instrumentos internos de planejamento estratégico e de contratações;

Ausência de critérios para tratamento de dados relacionados ao PCA;

Insuficiência de identificação e de tratamento de riscos relacionados ao PCA.

Efeito(s) / Consequência(s):

Fragilidades no alcance das metas do PDI;

Fragilidade no planejamento e na execução de compras da instituição;

Acesso a dados sigilosos, por meio da possibilidade do uso de informações sigilosas;

Possíveis danos à imagem institucional;

Efetivação de riscos não identificados e não tratados.

Manifestação da unidade auditada

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 08:

A Pró-Reitoria de Administração está **finalizando a elaboração de seu plano de gestão** para os próximos 4 anos. Uma das propostas a serem desenvolvidas é a **criação de painéis gerenciais** internos (para acompanhamento do planejamento pelos gestores e gestoras da PROAD) e externos (para acompanhamento e monitoramento pela transparência ativa da UFCA). E demanda poderá ser atendida com a referida proposta dentro do prazo estabelecido no plano de gestão - **Criar um painel de monitoramento dos processos aprovados no PCA, indicando a situação de momento de cada processo.**

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras e Pró-Reitoria de Administração/PROAD/UFCA

Prazo para implementação: 31 de julho de 2025

Providências para a Recomendação 09:

Criação de checklist para controle preventivo de informações sigilosas no PGC e PCA

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras da PROAD/UFCA

Prazo para implementação: 30 de abril de 2024

Providências para a Recomendação 10:

Criar um Mapa de Riscos com parâmetros de análise objetivos. No momento já se tem um modelo de matriz de riscos na calendário de contratações sendo finalizada para aplicação em 2024. Por meio da ferramenta, a gestão poderá tomar decisões sobre os recusos orçamentários.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras da PROAD/UFCA

Prazo para implementação: 31 de julho de 2024

Análise e Conclusão da AUDIN:

Mediante análises das evidências disponibilizadas e das consultas realizados ao site da UFCA, ao Portal Nacional de Contratações Públicas e aos informes, via e-mail, convém elogiar as ações desenvolvidas pelos gestores envolvidos na implementação do instrumento de governança.

Contudo, constatou-se limitações quanto ao atendimento do artigo 14, parágrafo único, do Decreto nº 10.947/2022, uma vez que apenas o calendário de compras e contratações está publicado no site da UFCA. Além disso, orienta-se, como oportunidade de melhoria, que a planilha ou outro controle referente ao monitoramento do PCA também seja publicizado.

Quanto à manifestação referente à recomendação 08, inserida no Plano de Ação, é importante ressaltar que as iniciativas de elaboração de plano de gestão e de painéis gerenciais são louváveis, entretanto, orienta-se que, ao tempo que conclui as providências, os gestores promovam, de forma célere, as inserções do PCA no site, quer seja pela disponibilização na íntegra, quer seja pela inclusão de *link* para direcionamento ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Em relação ao item “b” da condição, o gestor corrobora que o documento não é elaborado seguindo às diretrizes do PLS, nesse sentido, cabe a orientação de que, tão logo a CGS promova as adequações previstas nos normativos, os gestores da PROAD adequem as suas práticas para atender ao artigo 10 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

No tocante à recomendação 09, constatou-se que não há implementação de controles, notadamente preventivos, para mitigar os riscos relacionados à inserção de informações classificadas como sigilosas no PCA, bem como nos casos de classificação parcial das informações. Ciente do fato, os gestores se comprometeram a elaborar *checklist* para controle preventivo de informações sigilosas no PGC e PCA. Diante do exposto, a equipe da AUDIN aguardará a implementação da providência, ao tempo que orienta a realização de consultas prévias ao encarregado de dados para obter a manifestação do servidor. Vale informar que a situação descrita ocorre previamente à publicação dos relatórios de auditoria elaborados pela equipe da UAIG/UFCA.

Por fim, referente à recomendação 10, ressalta-se que, embora existam iniciativas quanto às práticas de gestão de riscos das contratações no processo de elaboração do PCA, como a finalização do Modelo de matriz de riscos no calendário de contratações para aplicação em 2024 e a intenção de criar mapa de riscos, vale reiterar que a recomendação trata da necessidade de que os gestores, em atendimento integral ao artigo 19, do Decreto nº 10.947/ 2022, elaborem e deem tratamento ao relatório de riscos previsto nas normas.

Recomendação 08:

Promover melhorias na divulgação do PCA no Portal Institucional, bem como do seu acompanhamento, avaliando a possibilidade de elaborar painéis interativos, em complementação à divulgação no PNCP e do Calendário de Compras e Contratações.

Recomendação 09

Implementar mecanismos para verificar, de forma preventiva, as possíveis informações classificadas como sigilosas inseridas no Plano de Contratações Anual (PCA) e no Sistema PGC, além das medidas de tratamento para essas informações.

Recomendação 10:

Elaborar, apresentar e encaminhar à autoridade competente, nos termos do artigo 19 do Decreto nº 10.947/2022, os relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual.

CONSTATAÇÃO 04:

Ausência de Política de Compras Compartilhadas, devidamente instituída, de modo a fomentar as contratações de bens e serviços de uso comum de forma compartilhada, por meio das soluções centralizadas.

Condição:

Por meio da S.A. nº 005/2023, questionou-se os gestores acerca da instituição de uma Política de Gestão de Compras Compartilhadas, conforme orientações da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Em resposta, foi informado que não há, no âmbito da UFCA, o referido documento. Posteriormente, considerando as análises das respostas ao questionário elaborado no *google* formulário, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, constatou-se que a ausência da Política de Compras Compartilhadas pode ocasionar possíveis aumento dos custos das contratações.

Critério:

Sobre o assunto em comento, é importante trazer à baila o que assevera o artigo 19 da Lei nº 14.133/2021:

Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: I - **instaurar instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços**; II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; (Grifo Nosso).

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a Política de compras compartilhadas é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, os artigos 12 e 13 do normativo asseguram os seguintes termos:

Art. 12. Compete ao órgão ou entidade, quanto às compras compartilhadas do processo de contratações públicas: I - realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada; e II - utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário.

Art. 13. A Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital constituirá seu portfólio de contratações compartilhadas considerando as informações dos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades.

Algumas iniciativas, no âmbito de estados, ressaltando as suas particularidades, podem nortear a UFCA no atendimento aos normativos que exigem a institucionalização da Política de compras compartilhadas. Por meio do Decreto n.º 49.291, de 26 de junho de 2012, o Estado do Rio Grande do Sul assegura os seguintes termos:

Art. 7º Ao Departamento de Planejamento de Licitações compete:
III – definir se a licitação é centralizada ou descentralizada e elaborar calendário de eventos licitatórios;

No caso de Minas Gerais, à Diretoria Central de Planejamento, Padronização e Estratégias de Contratação, compete, dentre outras ações, planejar, coordenar, orientar e executar atividades para a realização de compras compartilhadas, conforme orientações do Decreto nº 48.636/2023:

Art. 58 – A Diretoria Central de Planejamento, Padronização e Estratégias de Contratação tem como competência coordenar o planejamento de compras, bem como propor e desenvolver modelos, mecanismos, processos e procedimentos relacionados à inteligência e à modelagem de estratégias de aquisição e contratação de bens e serviços, com atribuições de:

I – planejar, coordenar e prestar orientação sobre as atividades para a realização do planejamento de compras dos órgãos, das autarquias e fundações e realizar o planejamento de compras da Subsecretaria;

II – modelar estratégias de aquisição e contratação, atentando-se para critérios de sustentabilidade, eficiência administrativa, ganhos de escala e de qualidade, inovação, transparência, padronização e melhoria do gasto público;

III – **planejar, coordenar, orientar e executar atividades para a realização de procedimentos licitatórios ou auxiliares e de contratação direta relativos a compras centralizadas de bens e serviços de uso em comum para atendimento aos órgãos, autarquias e fundações, bem como de compras estratégicas;**

Por fim, reitera-se que os estados possuem particularidades quanto ao assunto, entretanto, considera-se que os critérios apresentados são bons caminhos para a institucionalização da política supramencionada.

Causa(s):

Priorização de outras atividades;
Baixo quantitativo de pessoal para atender à demanda.

Efeito(s) / Consequência(s):

Realizar contratações mais onerosas, em virtude da inobservância do portfólio de contratações compartilhadas.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 11:

Criar um canal de comunicação com outras instituições federais para compartilhamento de informações sobre as compras previstas no exercício, de modo que cada uma possa analisar a viabilidade de participação conjunta. Cumpre frisar que a UFCA já participa frequentemente de processos de compras compartilhadas da Central de Compras do Ministério da Economia.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras, Coordenadoria de Licitações e Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de julho de 2025

Análise e Conclusão da AUDIN:

Inicialmente, é importante reiterar que não há, no âmbito da UFCA, Política de Compras Compartilhadas, embora possua práticas de aderir a compras compartilhadas promovidas pela Central de Compras do Governo Federal. Esse processo ocorre em casos pontuais e não como uma situação institucionalizada, no âmbito da Universidade, que possa fomentar a aferição da economia de escala, com a compra compartilhada.

Quanto à intenção de criar canal de comunicação com outras instituições federais, elogia-se o plano, entretanto, convém ressaltar que a ação contemplaria apenas um elemento da política exigida pela Lei nº 14.133/2021 e pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Assim, orienta-se o estabelecimento da Política de compras compartilhadas com todos os critérios exigidos pela norma.

Por fim, esclarece que, na centralização de compras em sentido amplo, é preciso atenção dos gestores para salvaguardar e proteger empresas locais, como política pública de desenvolvimento local, além de garantir o cumprimento da lei complementar nº 123/2006 e seus dispositivos, que se aplicam às ME/EPP nos processos licitatórios.

Recomendação 11:

Institucionalizar, no âmbito da UFCA, a Política de Compras Compartilhadas, de modo a fomentar as contratações de bens e serviços de uso comum de forma compartilhada, nos termos da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

CONSTATAÇÃO 05:

Ausência de Política de Gestão de Estoques, que possa contribuir para a minimização de perdas, deterioração e obsolescência dos bens móveis, garantindo níveis mínimos de estoques e a correta destinação dos inservíveis, bem como que considere nos estudos técnicos preliminares os custos da gestão dos estoques.

Condição:

Por meio da S.A. nº 005/2023, questionou-se os gestores acerca da institucionalização da Política de Gestão de Estoques, conforme orientações da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Em resposta, foi informado que não há, no âmbito da UFCA, o referido documento. Posteriormente, considerando às análises das respostas ao questionário elaborado no google formulários, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, constatou-se que:

- a) A ausência da Política de Estoque tem impactado os procedimentos de alienação, cessão e/ou transferência de bens inservíveis, bem como a sua destinação final de forma ambientalmente responsável;
- b) O Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS) não está sendo utilizado no âmbito da UFCA;
- c) Os custos de gestão do estoque, quando cabível, não estão sendo considerados na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Critério:

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a Política de gestão de estoques é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 11 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de estoques do processo de contratações públicas:

I - assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis; II - garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento *just-in-time*; III - considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos

preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

Sobre a importância de controles estatísticos da utilização de materiais e a elaboração de política de estoques, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem realizado reiteradas manifestações:

Acórdão TCU nº 1.380/2011 - Plenário

“Uma instituição dotada de mínima organização gerencial deveria possuir controles estatísticos de utilização dos materiais necessários à execução de suas atividades cotidianas, utilizando como referência, por exemplo, registros de consumo desses materiais ao longo de períodos de tempo determinados”.

Acórdão nº 2.743/2015 – Plenário

9.1. recomendar ao TJDF, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.7. estabelecer diretrizes para área de aquisições, incluindo:

9.1.7.1. estratégia de terceirização;

9.1.7.2. política de estoques; (grifo nosso).

Além disso, a Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020, instituiu o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, e dá outras providências.

Assim, sobre as compras, o TCU sinaliza a necessidade de os órgãos realizarem o refinamento do histórico do que se pretende adquirir e que integram as demandas recorrentes da organização.

Como boa prática, vale citar a Resolução CFC nº 1.699, de 17 de agosto de 2023, que instituiu a Política de Gestão de Estoque do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Outra boa prática é a Portaria GPR, de 18 de julho de 2017, que institui a política de estoque TJDF.

Causa(s):

Priorização de outras demandas.

Efeito(s) / Consequência(s):

Gestão do estoque ineficiente;

Perdas/desperdícios ou falta de produtos em momentos chaves;

Ruptura no suprimento;

Ausência de garantia mínima de soluções de suprimento *just-in-time*;

Excesso de custos de estoque;

Espaço subutilizado.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 12:

A Coordenadoria de Materiais e Patrimônio encontra-se ciente do aprimoramento continuado dos processos da política de controle de bens da instituição. Manifestamos que, em momento oportuno, esta unidade promoverá ações de revisão de fluxos e correção da inconsistência levantada nesta constatação em conjunto com as demais inconsistências que poderão ser levantadas durante a revisão. Conforme as atividades de Patrimônio, que inclui o inventário, e outros processos. Vale salientar para que a gestão de estoque de bens móveis acontece, essa Coordenadoria depende da Diretoria de Infraestrutura, a qual é responsável pela compra dos mesmos. E essa troca de comunicação entre os setores já é existente.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Materiais e Patrimônio da PROAD/ UFCA
Prazo para implementação: 31 de outubro de 2024

Providências para a Recomendação 13:

SIADS ainda não utilizado. Aguardando a implantação junto a Diretoria de Tecnologia e Informação. Reforço que a comunicação com o setor citado, quanto a implementação do sistema já vem acontecendo.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Materiais e Patrimônio da PROAD/ UFCA
Prazo para implementação: Não informado

Análise e Conclusão da AUDIN:

Consoante respostas à S.A e consultas ao site da PROAD/UFCA e aos documentos institucionais, na fase de execução da auditoria, constatou-se que a Universidade carece de políticas e diretrizes sistêmicas voltadas para a governança nas contratações, no caso específico, a de gestão de estoque, que contemple todos os itens do artigo 11, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

Quanto às manifestações inseridas no plano de ação para a recomendação 12, embora tenham sido apresentadas rotinas e práticas, elas não são suficientes e/ou não estão estruturadas de maneira a garantir que haja uma atuação sistêmica e efetiva da gestão dos estoques. As oportunidades de melhoria versam sobre os procedimentos de alienação, cessão e/ou transferência dos bens móveis classificados como inservíveis, como também de sua destinação final, de maneira ambientalmente adequada, além da utilização de informações relativas aos custos de gestão de estoques quando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares.

Nesse sentido, reitera-se a necessidade de elaborar uma política de gestão de estoques, considerando todos os critérios da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, em observância também às boas práticas descritas nos critérios e outras que porventura possam ser consideradas pelos gestores.

Referente ao Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS), que o gestor aduziu não está implementado, mas que as comunicações com os gestores da Diretoria de Tecnologia e Informação (DTI) estão em andamento, restou as devidas comprovações, de forma a esclarecer melhor a providência, as ações e o prazo para implementação.

Nesse sentido, convém esclarecer que, conforme Portaria do Ministério da Economia nº 232, de 2 de junho de 2020, ele é de uso obrigatório pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas estatais dependentes.

Recomendação 12:

Institucionalizar a política de gestão de estoques da UFCA, devendo constar regras de governança com os parâmetros mínimos para a gestão de materiais, diretrizes para orientar as unidades responsáveis pelas aquisições e reposição de itens, observando todas as disposições da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

Recomendação 13:

Empreender esforços no sentido de utilizar o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), no âmbito da UFCA, conforme orientações da Portaria do Ministério da Economia nº 232, de 2 de junho de 2020.

CONSTATAÇÃO 06:

Deficiências quanto à implementação da gestão por competências do processo de contratações públicas na UFCA, de modo a garantir que as funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão da área sejam fundamentadas nos perfis de competências.

Condição:

Por meio do questionário elaborado no *google* formulário, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, buscou-se colher informações e documentos junto aos gestores acerca da institucionalização da Gestão por competências no âmbito da UFCA, conforme orientações da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. Assim, embora a PROAD possua estrutura organizacional definida e atribuições relacionadas aos núcleos e às coordenadorias, constatou-se:

- a) Ausência de meios que assegurem a aderência às normas, às regulamentações e aos padrões estabelecidos quanto à gestão por competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações;
- b) Insuficiência de critérios fundamentados nos perfis de competências quanto à escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações;
- c) Fragilidades no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), em virtude de não contemplar, integralmente, as lacunas de competências e os aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis, uma vez que as competências não estão documentadas, tampouco as trilhas de aprendizagem.

Critério:

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a Gestão por competências é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 14 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas: I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sissg, quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações; II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências definidos conforme o inciso I, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021; e III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

O Tribunal de Conta da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2622/2015 – Plenário, aduz que:

9.1 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a **escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;**

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

(...)

9.2.1.3. avaliar se os normativos internos estabelecem:

(...)

9.2.1.3.2. competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, dos dirigentes, nesses incluídos a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.1.3.3. política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados. (grifo nosso)

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) possui boas práticas referente ao instrumento mencionado, notadamente o Guia de gestão por competências para a área de aquisições, o Plano de Capacitação com as listas de soluções educacionais das trilhas de aprendizagem.

Causa(s):

Deficiência quanto à aderência às normas, às regulamentações e aos padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e insuficiência de mapeamento de cargos e funções;
Inexistência de uma política de pessoal que envolva a estruturação da área, a promoção de processo de seleção com critérios objetivos para escolha dos ocupantes de funções-chave e o mapeamento das competências essenciais às funções da área;
Ausência de política de atribuições e matriz de responsabilidades dos atores das contratações e a regulamentação dos fluxos dos processos de trabalho.

Efeito(s) / Consequência(s):

Inobservância aos princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como dos requisitos definidos no art. 7º, da Lei nº 14.133/2021;
Os dirigentes e outros envolvidos no processo de contratações não possuem as competências necessárias para executar as funções requeridas.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 14:

Estabelecer **diálogo com a PROGEP** para amadurecimento da recomendação, receber orientações sobre a estruturação de um documento interno que possa atender nas necessidades e estabelecer possíveis encaminhamentos para posteriormente **ser discutido no Comitê de Governança**. Possivelmente a proposta de elaboração de uma **política poderá ser atendida por meio do projeto de governança da UFCA**.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras e Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 30 de abril de 2024

Providências para a Recomendação 15:

Estabelecer **diálogo com a PROGEP** para amadurecimento da recomendação, receber orientações para atender as necessidades e estabelecer possíveis encaminhamentos para **posteriormente ser discutido com a reitoria**. Possivelmente a proposta poderá ser atendida por meio do **projeto de governança da UFCA**.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras e Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 30 de junho de 2024

Análise e Conclusão da AUDIN:

Vale ressaltar que os instrumentos “gestão por competências” e “definição de estrutura da área de contratações” possuem estrita relação e que a inexistência do primeiro tem impactado diretamente, dentre outros motivos, na incipiência do segundo. Em que pese a PROAD possuir normativos internos, estrutura organizacional e atribuições definidas; e servidores com formação compatível ou qualificação voltadas à área de contratações e avaliações de desempenho, evidenciou-se a ausência de critérios técnicos e objetivos, quanto ao mapeamento das competências, atribuições e matriz de responsabilidades.

A situação em questão ganha maior importância, uma vez que há recomendações sobre lacunas de competências dos colaboradores e gestores, expedida pela Auditoria Interna para a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), voltada para a implementação da Gestão por Competências, bem como para a elaboração de Política de orientação para dimensionamento da força de trabalho, que contemple os perfis profissionais para cada ocupação ou grupo de ocupações da UFCA.

Referente à manifestação para atender a recomendação nº 14, elogia-se as ações propostas e esclarece que a equipe da AUDIN acompanhará a implementação, uma vez que a elaboração de normativo interno que trate das competências-chave, papéis e responsabilidades das funções para todos os agentes envolvidos no processo de contratações constitui-se como uma oportunidade de melhoria.

No tocante à recomendação 15, elogia-se as iniciativas a serem implementadas, entretanto, reitera-se que as capacitações relacionadas à área de contratações não preenchem as possíveis lacunas de competências e os aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis, uma vez que as competências não estão documentadas, tampouco as trilhas de aprendizagem. Por fim, acrescenta-se que a equipe da AUDIN acompanhará as implementações.

Recomendação 14:

Instituir, junto à alta administração, a política de pessoal para a estruturação da área de contratações, contemplando ao mapeamento das competências essenciais às funções da área, as trilhas de aprendizagem, à promoção de processo de seleção com critérios objetivos para escolha dos ocupantes de funções-chave, o estabelecimento das competências, atribuições e matriz de responsabilidades dos atores das contratações e à regulamentação dos fluxos dos processos de trabalho.

Recomendação 15:

Realizar o levantamento das necessidades de desenvolvimento das áreas envolvidas nos instrumentos de governança das contratações, com base em trilhas de aprendizagem, contemplando as ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, observando os aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho das funções, a fim de inseri-las no Plano de Desenvolvimento de Pessoal da UFCA.

CONSTATAÇÃO 07:

Ausência de política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, devidamente instituída, conforme orientações da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021.

Condição:

Por meio da S.A. nº 005/2023, questionou-se os gestores acerca da institucionalização de uma Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, conforme orientações da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Em resposta, foi informado que não há, no âmbito da UFCA, o referido documento. Posteriormente, considerando às análises das respostas ao questionário elaborado no *google* formulários, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, constatou-se o seguinte:

a) Ausência da política, impactando nos procedimentos relacionados ao regular diálogo quando da confecção dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), em atendimento à Lei 14.133/2021 e à Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021;

b) Baixa padronização dos procedimentos para a fiscalização contratual.

Embora possuam iniciativas em relação ao transparente diálogo quando da confecção dos ETP e à padronização dos procedimentos para a fiscalização contratual, o foco das ações é mitigação das consequências e não nos controles preventivos.

Critério:

A Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) procurou avançar no sentido de promover maior interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, por meio de instrumentos como a pré-qualificação e da possibilidade de fazer prova de qualidade de produto:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se

[...]

XLIV - pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto;

[...]

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

[...]

Em complementação, o artigo 21 da referida lei, estabelece a possibilidade de realização de audiência pública, convocada com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados. A audiência poderá ser realizada de forma presencial ou à distância, na forma eletrônica. A Administração também poderá submeter a licitação à prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Posteriormente, o artigo 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a Política de interação com o mercado é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 15 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais: I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade; III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas. Parágrafo único. O disposto neste artigo deverá estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo.

Diante do exposto, é notória a necessidade de institucionalização de Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais para mitigar os riscos de assimetria de informações, em complementação às práticas já adotadas na instituição.

Causa(s):

Deficiências do órgão, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, na promoção regular e no transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares;

Baixa padronização dos procedimentos para a fiscalização contratual.

Efeito(s) / Consequência(s):

Não escolha da melhor solução disponível, desconsideração das corretas especificações, bem como o aumento dos custos das contratações;

Desrespeito ao princípio da publicidade;

Baixa transparência quanto às fases de seleção do fornecedor;

Possível aumento dos pedidos de informações;

Perda da qualidade da fiscalização, bem como a possibilidade de desrespeitar os princípios do devido processo legal e do contraditório.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 16:

Serão realizados estudos sobre os normativos (LNLC e Portaria SEGES) e verificar viabilidade de elaboração e institucionalização de uma Política de Interação com o mercado. O trabalho será realizado por um grupo de estudos na PROAD que também irá pesquisar boas práticas em outras instituições para tomar como base a construção de uma estrutura que seja considerada viável para o atual momento.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Apoio às Compras da PROAD/UFCA

Prazo para implementação: 31 de março de 2024

Análise e Conclusão da AUDIN:

Os gestores reiteraram que não há, no âmbito da UFCA, uma Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, fato comprovado por consultas aos normativos internos publicados. Diante das situações descritas, vale ressaltar que a Portaria mencionada buscou, ao exigir a elaboração da Política, mitigar a ocorrência de assimetria de informações e de questões que acabam por colocar o contratante e o mercado fornecedor em posição de antagonismo.

No momento, é oportuno ressaltar que as respostas aos questionários e aos testes de auditoria, apontam a existência de ações desenvolvidas para fomentar o diálogo transparente, contudo, reitera-se que o foco das ações é mitigação das consequências e pouca abordagem nos controles preventivos. Quanto à manifestação, elogia-se as ações descritas, quer seja pela realização de estudos, por meio de grupo da PROAD, quer seja pela busca de boas práticas. Nesse sentido, a equipe da AUDIN acompanhará a implementação das providências até o prazo pactuado.

Por fim, reitera-se a importância de que todos os envolvidos nos processos de contratações públicas façam valer, de forma institucionalizada, os requisitos e os instrumentos da Lei 14.133/2021 e da Portaria SEGES 8678/2021, elaborando regulamentos que possibilitem o diálogo com o mercado fornecedor.

Recomendação 16:

Institucionalizar a Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais da UFCA, contemplando todos os quesitos elencados no artigo 15 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e nas orientações da Lei 14.133/2021.

CONSTATAÇÃO 08:

Fragilidades na gestão de riscos e nos controles preventivos das contratações no âmbito da UFCA, em virtude de não contemplar os níveis do metaprocessos de contratações e não atender às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual, dos processos específicos de contratação.

Condição:

Por meio da S.A. nº 005/2023 e do questionário elaborado no google formulários, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, indagou-se os gestores acerca da institucionalização de práticas relacionadas à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública, conforme orientações da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Em resposta, foi informado que há o Porfólio de Mapeamento de Processos da Proad, Manual e Cartilha de Compras Proad, a Política e o Plano/Manual de Gestão de Riscos da UFCA, bem como Riscos já mapeados da Proad relativo às contratações.

Assim, constatou-se:

- a) Ausência de sistematização da gestão de riscos e dos controles preventivos do metaprocessos e dos processos específicos de contratação no âmbito da UFCA, sobretudo em virtude das limitações nas entregas do Grupo Técnico de Trabalho (GTT);
- b) Limitação de normativos internos aprovados sobre os riscos nas contratações, uma vez que trazem regras gerais acerca do assunto, sem tratar especificamente sobre contratações nos níveis do metaprocessos e dos processos específicos;
- c) Identificação insuficiente de riscos, relacionados às contratações, uma vez que a planilha disponibilizada apresenta apenas o trabalho em 4 Coordenadorias: Contabilidade e Finanças, Executiva, Apoio às compras e Contratos, sendo que, nas duas últimas, que respondem por importantes instrumentos de governança, há apenas 5 riscos, bem como não há menção à Coordenadoria de Licitações, por exemplo.

Critério:

A nova lei de licitações e contratações, Lei nº 14.133/2021, disciplina o gerenciamento de riscos das contratações desde a fase de planejamento até a execução dos contratos, conforme artigo 169, disposto a seguir:

As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Além disso, o artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que a Gestão de riscos e o controle preventivo são instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 16 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública: I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação; II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I; III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou

da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso. § 1º A gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

De acordo com a Política de Gestão de Riscos da UFCA, aprovada pela Resolução nº 33/CONSUP, de 27 de abril de 2017:

Art. 7º Para que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão da UFCA, incorporado na sua cultura organizacional e nas suas práticas de gestão, e adaptado aos processos de negócios da Instituição, as seguintes atividades serão sistematicamente realizadas:

- I - Comunicação e consulta;
- II- Estabelecimento do contexto;
- III – Mapeamento de processos;
- IV- Identificação de riscos;
- V - Análise de riscos;
- VI - Avaliação de riscos;
- VII - Tratamento de riscos;
- VIII - Monitoramento e análise crítica;

A UFCA também possui o Plano e Manual de Gestão de Riscos da UFCA – 2021/2025, tendo como objetivo orientar a operacionalização da gestão de riscos em todos os níveis organizacionais e setores administrativos e acadêmicos, em alinhamento com o alcance dos objetivos institucionais.

Ademais, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) possui boas práticas referente ao instrumento mencionado: Gestão de Riscos nas Contratações TJDFT, Plano de Tratamento de Riscos de Contratações e o Painel Riscos e Controles do Macroprocesso de Contratações.

Além disso, como boa prática, cita-se também as ações desenvolvidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (MT) em relação à gestão de riscos na área de contratações, ao mapa de riscos das contratações do PCA 2023 e ao banco de riscos, que apresenta informações acerca do macroprocesso de contratações.

Causa(s):

Baixo nível de implementação de um sistema de gestão de riscos e controles internos preventivos nas contratações, nos níveis do metaprocesso e dos processos específicos;

Baixo nível de monitoramento e de avaliação do sistema de gestão de riscos e controles internos preventivos nas contratações, níveis do metaprocesso e dos processos específicos;

Efeito(s) / Consequência(s):

Danos à imagem institucional;

Desperdícios de recursos financeiros em decorrência de danos internos e/ou externos;

Redução da eficácia do sistema que, assim, contribuirá menos para a melhoria do desempenho organizacional;

Indisponibilidade, em tempo hábil, das informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, por parte dos responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade;

Não racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo de contratação e controles desproporcionais aos riscos.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 17:

Atualmente a PROAD tem realizado esforços para **finalização dos produtos da Comissão de Gestão de Riscos nas contratações** junto a PROPLAN. Os produtos a serem entregues contemplam um **formulário para mapeamento dos riscos, catálogo de riscos nas contratações, fluxo mapeado e um conjunto de orientações e capacitações**. Devido às mudanças recentes na gestão e composição da Comissão, trabalhos estão sendo realizados para retomada, finalização e aprovação no Comitê de Governança no início do **primeiro semestre de 2024**. Somando-se a esses esforços, a PROAD tem construído um modelo de matriz de riscos no calendário de contratações, onde por meio de fatores de probabilidade e impacto, poderá analisar itens com maior ou menor risco de serem ou não executados e suas consequências para o orçamento e resultados da UFCA.

Responsável pela implementação: Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de março de 2024

Providências para a Recomendação 18:

A PROAD irá **propor para a comissão de gestão de riscos nas contratações** que inclua entre seus trabalhos, **a revisão dos normativos existentes** e assim complementar os produtos já em construção para aprovação no comitê de governança, dentre eles o catálogo de riscos nas contratações e o fluxo processual.

Responsável pela implementação: Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 30 de abril de 2024

Providências para a Recomendação 19:

A Pró-Reitoria de Administração está **finalizando a elaboração de seu plano de gestão** para os próximos 4 anos. Uma das propostas a serem desenvolvidas é a **criação de painéis gerenciais** internos (para acompanhamento do planejamento pelos gestores e gestoras da PROAD) e externos (para acompanhamento e monitoramento pela transparência ativa da UFCA). **A demanda poderá ser atendida com a referida proposta dentro do prazo estabelecido no plano de gestão.**

Responsável pela implementação: Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de julho de 2024

Análise e Conclusão da AUDIN:

Em consulta aos documentos e respostas disponibilizadas, bem como ao Portal da UFCA, constatou-se que a sistematização da gestão de riscos e dos controles no âmbito da Universidade ocorre de forma geral. Além disso, os trabalhos específicos para a área de contratações públicas limitam-se aos estudos desenvolvidos pelo Grupo Técnico de Trabalho (GTT) de riscos em contratações públicas, aos mapas de riscos exigidos pela IN SLTI/MPOG nº 057/2017 e aos controles formais, como manuais, formulários e *checklists*.

A lei de licitações e contratações prevê, na fase preparatória do processo licitatório, a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, além de possibilitar a inclusão no edital de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar o risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia definida pela Administração.

Vale mencionar que, por meio de recente consulta ao “Painel de Monitoramento da Gestão de Riscos” da UFCA, especificamente na PROAD, observou-se que foram identificados seis riscos em 2022, com o devido controle implementado, e sessenta e cinco em 2023, tendo implementado cinquenta e seis controles, contudo ressalta-se que o painel apresenta informações acerca do acompanhamento das etapas previstas na Política de Riscos e não pormenoriza os riscos relacionados aos níveis do metaprocessos de contratações e nas contratações específicas.

Nesse sentido, considerando as alegações elencadas para a recomendação 17, a equipe da AUDIN acompanhará a implementação das providências. Na oportunidade, orienta-se que as ações foquem, também, nos metaprocessos de contratações e contemplem os controles preventivos.

Quanto à recomendação 18, observou-se, na fase de testes, que os documentos existentes, por exemplo, a cartilha e o manual de compras foram elaborados em 2019 e 2020, respectivamente, necessitando de atualização em observância às mudanças recentes na legislação. Os gestores reconheceram a necessidade de ajustes, apresentando as ações e o prazo ideal. Assim, a equipe da AUDIN acompanhará a conclusão no prazo pactuado.

Quanto à recomendação 19, orientou-se, no Relatório Preliminar, avaliar a inclusão de informações acerca da gestão de riscos e controles preventivos nas contratações públicas em aba específica no portal da UFCA, consoante as práticas do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (MT) e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

Os gestores reconheceram a importância de promover o monitoramento e a transparência ativa dos riscos do macroprocesso de contratações, os mapas de riscos das contratações inseridas no PCA e os controles do metaprocessos e dos processos individuais, com foco nos controles preventivos, por meio de painéis. Para tanto, indicaram que o plano de gestão da unidade contemplará a ação. Nesse sentido, a equipe da AUDIN acompanhará a implementação das providências no prazo descrito.

Recomendação 17:

Sistematizar a gestão de riscos e os controles preventivos na área de contratações da UFCA, de modo que contemple níveis do metaprocessos de contratações, atendendo às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual, dos processos específicos de contratação.

Recomendação 18:

Revisar os normativos existentes relacionados à gestão de riscos nas contratações, a fim de verificar a necessidade de atualizá-los em observância às legislações vigentes, avaliando a conveniência e oportunidade de elaborar documentos complementares, como cartilhas, guias e mapas, consoante boas práticas apresentadas.

Recomendação 19:

Avaliar a conveniência e a oportunidade de elaborar painéis que contemplem os riscos do macroprocessos de contratações, os mapas de riscos das contratações inseridas no PCA e os controles do metaprocessos e dos processos individuais, com foco nos controles preventivos.

CONSTATAÇÃO 09:

Deficiências quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos, não contemplando a elaboração de indicadores, diretrizes para o processo de fiscalização, processo sancionatório e a base de dados de lições aprendidas.

Condição:

Questionou-se os gestores da PROAD, por meio da Solicitação de Auditoria nº 005/2023 e do questionário elaborado no google formulários, *link* remetido via Ofício nº 035/2023, sobre a adoção das diretrizes para a gestão dos contratos. Em resposta, informou-se sobre as práticas adotadas acerca do assunto. Nesse sentido, realizou-se análises às respostas, aos documentos institucionais e ao site da PROAD/UFCA, constatando-se:

- a) Ausência de avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável;
- b) Insuficiência de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências previsto no art. 14, inclusive com a incidência de sobrecarga de atribuições;
- c) Insuficiência de modelação e de diretrizes para o processo sancionatório decorrente de contratações públicas;
- d) Inexistência da elaboração da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual;
- e) Ausência de divulgação de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

Critério:

Quanto ao cumprimento das obrigações assumidas, isto é, ao “seu desempenho na execução contratual”, os parágrafos 3º e 4º, do artigo 88, da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC), asseguram que:

Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.

(...)

§3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o §3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral. (grifo nosso).

O artigo 6º, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, estabelece que as diretrizes para a gestão dos contratos constituem um dos instrumentos de governança nas contratações públicas. Além disso, o artigo 17 do normativo assegura os seguintes termos:

Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos: I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável; II - introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária; III - estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências previsto no art. 14, e evitando a sobrecarga de atribuições; IV - modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; V - prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e VI - constituir, com base no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Referente à fiscalização contratual, a Lei 14.133/2021 determina, no caput do artigo 117, que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos em seu

art. 7º, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição:

I – sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; I – tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e III – não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Além disso, a Instrução Normativa, SEGES/ME nº 75, de 13 de agosto de 2021, estabelece regras para a designação e atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de contratação direta, de que dispõe a Lei nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, no que couber, para a designação dos fiscais e gestores de contratos, bem como para a atuação da gestão e fiscalização da execução contratual nos processos de contratação direta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quanto à fiscalização contratual, capacitação e dimensionamento da força de trabalho, por meio do Acórdão nº 2897/2019 – TCU – 2ª Câmara, o Tribunal assim se manifestou:

1.9.4. recomendar (...) que: 1.9.4.1. avalie a conveniência e a oportunidade de prover capacitação contínua de servidores envolvidos na gestão e **fiscalização** de contratos com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação;
1.9.4.2. redimensione o setor de contratos, com vistas a dotá-lo de logística adequada para o aprimoramento contínuo de sua gestão, de forma a:
1.9.4.2.1. **distribuir, de modo compatível, as atribuições de competência entre os agentes envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos;**
1.9.4.2.2. acompanhar, analisar e aprovar tempestivamente a prestação de contas dos envolvidos;
1.9.4.2.3. estabelecer rotinas internas que permitam a distribuição de responsabilidades pelos atos praticados por agentes envolvidos em sua gestão;

Sobre a gestão e a fiscalização contratual, a Instrução Normativa nº 5/MPDG/SLTI, de 26 de maio de 2017, assegura que:

I - A responsabilidade pela indicação dos gestores e fiscais pelo requisitante, como previsto no artigo 41 da IN 05/2017; II - A obrigatoriedade de cientificação expressa da indicação; III - A ciência das atribuições antes da formalização do ato de designação; IV - A compatibilidade com as atribuições do cargo complexidade da fiscalização; V - O quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades; VI - Definição do agente público responsável pela fiscalização no caso de atraso ou falta de indicação, de desligamento ou afastamento do gestor ou fiscais e seus substitutos; VII - Formalização do ato de designação conforme artigo 42; VIII - Regras para a contratação de terceiros para assistir ou subsidiar as atividades de fiscalização; e IX - Forma de apresentação dos relatórios pelos gestores e fiscais.

Referente aos perfis de atuação dos agentes envolvidos na fiscalização contratual, o Manual de Fiscalização de Contratos da Advocacia Geral da União (AGU) assegura que:

(...)

1.2.1.1. O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, conforme determina o art. 43 da IN SEGES/MP nº 05/2017. **Na indicação do servidor deve ser considerado a compatibilidade com as atribuições do cargo, a**

complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. (Grifo nosso)
(...)

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) possui boas práticas referente ao instrumento mencionado, que podem ser avaliados para possível benchmarking: o Caderno de Boas Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos, o Guia para elaboração do Plano de Fiscalização do Contrato e as Penalidades TJDFT.

Causa(s):

Baixo domínio quanto à definição de indicadores;
Baixa padronização no estabelecimento de diretrizes contratuais e para a nomeação de gestores e fiscais de contratos;
Ausência de modelação do processo sancionatório relacionado a contratações públicas.

Efeito(s) / Consequência(s):

Inibição da função de monitoramento dos indicadores relacionados às obrigações assumidas, não produzindo nenhum resultado para a organização;
Recorrência de falhas já conhecidas quanto aos objetivos e à execução contratual;
Possível sobrecarga de atribuições e a escolha de servidores que não possuem perfil para as atividades;
Possíveis falhas na aplicação de sanções, em virtude de aplicá-las indevidamente ou não as aplicar quando necessário.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 20:

A CCON, a CTER e a NALEGIS elaborarão indicadores para a gestão contratual, a fiscalização e a aplicação de sanções, agrupando os processos por similaridade, iniciando a implementação no âmbito das contratações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra geridos pela CTER. Os indicadores e outros fatores subsidiarão a emissão de documento comprobatório da avaliação realizada quanto ao cumprimento das obrigações assumidas.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Contratos, Coordenadoria de Fiscalização de Serviços Terceirados e Núcleo de Apoio Legislativo (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de dezembro de 2025

Providências para a Recomendação 21:

Considerando a necessidade de normativos específicos relativos à gestão e fiscalização de contratos da UFCA, A PROAD analisará a inclusão, no planejamento de contratações do ano de 2025, de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e elaboração de manual de gestão e fiscalização contratos. Ressaltamos que à CCON também estabelecerá diretrizes para nomeação de gestor e fiscais de contrato, contemplando guia de gestão por competência e plano de fiscalização, a fim de mitigar os riscos de sobrecarga.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Contratos (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de julho de 2025

Providências para a Recomendação 22:

Elaborar o Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas no âmbito da UFCA. Ressalte-se que o Núcleo de Apoio Legislativo já se utiliza do Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas da CGU, bem como dos normativos relacionados ao processo

administrativo sancionador (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2022, Lei nº 14.133/2021, Lei nº 9784/1999, entre outros), nos processos abertos e conduzidos pelo setor, que também possuem um fluxo já estabelecido.

Responsável pela implementação: Núcleo de Apoio Legislativo (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 30 de novembro de 2024

Providências para a Recomendação 23:

A CCON e a CTER elaborarão base de dados com registro das lições aprendidas decorrentes das novas contratações a serem formalizadas, com base nos critérios de materialidade, criticidade e relevância, iniciando a implementação no âmbito das contratações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra geridos pela CTER.

Responsável pela implementação: Coordenadoria de Contratos e Coordenadoria de Fiscalização de Serviços Terceirados (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 31 de dezembro de 2025

Análise e Conclusão da AUDIN:

Inicialmente, convém elogiar as ações desenvolvidas pelos responsáveis pela gestão dos contratos, notadamente àquelas relacionadas à divulgação ativa, no portal institucional, dos [links](#) para acesso ao inteiro teor dos processos de suas licitações e contratações autuados eletronicamente, em atendimento ao item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário. Além disso, quanto à fiscalização contratual, corrobora que a emissão do Ofício Circular nº 001/2022/PROAD/UFCA é uma boa prática e constatou-se que foi publicada, recentemente, [Planilha de Controle de Gestores e Fiscais](#) de contratos.

Entretanto, reitera-se que foram identificadas deficiências na implementação das diretrizes para a gestão dos contratos, uma vez que os indicadores previstos na norma não foram elaborados e não há base de dados de lições aprendidas.

Na providência para a recomendação 20, o gestor corrobora a inexistência de avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos. Vale elogiar as ações descritas, quer seja pela participação dos setores envolvidos no projeto inicial nas contratações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra geridos pela CTER, quer seja pela indicação de que os indicadores e outros fatores subsidiarão a emissão de documento comprobatório da avaliação realizada quanto ao cumprimento das obrigações assumidas.

Ante o exposto, reitera-se que a implementação da melhoria possibilitará o registro das obrigações pactuadas e poderá fornecer ao contratante os insumos necessários para atestar que o contratado cumpre suas obrigações, seguindo critérios objetivos e indicadores previamente definidos, inclusive fazendo constar o registro de eventuais penalidades aplicadas. Assim, conforme prazo indicado, a equipe da AUDIN acompanhará a implementação das providências.

A respeito das providências da recomendação 21, é premente a implementação de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências, bem como a elaboração de guias e plano de fiscalização para fomentar a padronização. Cientes da necessidade de implementar controles preventivos no processo, os gestores indicaram a possibilidade de contratar consultoria para auxiliar na elaboração de manual de gestão e fiscalização de contratos e que os servidores da CCON estabelecerão diretrizes para nomeação de gestor e fiscais de contrato contemplando guia de gestão por competência e plano de fiscalização. Nesse sentido, a implementação das providências será acompanhada no prazo pactuado.

Quanto à recomendação 22, reiterar destaca-se que o assunto foi sutilmente abordado no Relatório de Auditoria nº 05/2021, constatação 03, sendo emitida a recomendação 03, que tratou da necessidade

de os responsáveis elaborarem normativo ou manual próprio que contemple a instituição de procedimentos internos para aplicação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Assim, munido da providência apresentada pelos gestores, reforça-se a premência de que seja implementada a modelação e as diretrizes para o processo sancionatório no âmbito da UFCA, que contemple não apenas o manual, mas outros controles relacionados.

Referente à providência para a recomendação 23, os gestores, ao tempo que, corroboraram que não foram realizados, no âmbito da UFCA, a elaboração da base de dados das lições aprendidas e a divulgação na forma de regulamento de relatório final, previstos na norma, indicaram que o farão com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, iniciando a implementação no âmbito das contratações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, geridos pela CTER.

Diante do exposto, reitera-se aos envolvidos que as ações podem municiar os gestores da Universidade e outros interessados, de informações envolvendo a execução pretérita dos fornecedores dos contratos firmados com a Administração Pública e ser um insumo para a tomada de decisão. Assim, por meio da elaboração de cadastro pautado no desempenho do licitante/contratado, pode-se mitigar o risco de possuir informações fundadas no atendimento de meras formalidades.

Recomendação 20:

Realizar, por meio de indicadores objetivamente definidos, a avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas.

Recomendação 21:

Estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências, avaliando, considerando conveniência e oportunidade, a elaboração de guias e plano de fiscalização, a fim de mitigar os riscos de sobrecargas de atribuições.

Recomendação 22:

Elaborar, como oportunidade de melhoria, cartilha, guia ou política que trate das regras para instrução de penalidades, com o foco na modelação do processo sancionatório, quando constatados indícios de qualquer ato ilícito praticado pela contratada ou diante da verificação de descumprimento de obrigações contratuais.

Recomendação 23:

Elaborar base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual, bem como divulgar o relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, nos termos da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

CONSTATAÇÃO 10:

Baixo fomento à implementação e à manutenção dos mecanismos e dos instrumentos de governança das contratações públicas, por parte da alta administração.

Condição:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 005/2023, questionou-se os gestores da PROAD acerca da atuação da alta administração quanto à implementação e à manutenção dos mecanismos e dos instrumentos de governança das contratações públicas. Em resposta, foi informado que há o acompanhamento do Plano de Contratações Anual, do Planejamento Orçamentário Anual e dos Indicadores de Governança do TCU, sem a devida indicação de que há acompanhamento dos outros instrumentos de governança.

Critério:

A nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, deixa expressamente enfatizado a responsabilidade da alta administração do órgão, referente à governança das contratações, nos seus artigos 11 e 169:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve 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 estabelecidos no caput deste artigo, 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. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; **II** - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a **implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão** ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

Além disso, o artigo 7º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 ao atribuir à autoridade máxima do órgão a promoção da gestão por competências reforça a necessidade prevista no parágrafo único do artigo 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 de que os instrumentos de governança devem estar alinhados entre si:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover **gestão por competências** e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

A supramencionado Portaria, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, aduz o seguinte:

Art. 1º.

§ 1º A **alta administração dos órgãos e entidades** de que trata o caput **deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto nesta Portaria.**

Acompanhamento e atuação da alta administração

Art. 20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo: **I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações; II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo;** e III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade. (grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2622/2015 - Plenário, se manifestou da seguinte forma:

9.4. recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011: 9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

9.4.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.4.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.4.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima.

Recentemente, o TCU reiterou o entendimento acima e assegurou que a alta Administração pode ser responsabilizada pela não implementação da Governança das Contratações, conforme o Acórdão nº 1270/2023 – Plenário.

Causa(s):

Alta administração não implementa, nem mantém, mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas.

Efeito(s) / Consequência(s):

Não munir a gestão de instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

Manifestação da unidade auditada:

Plano de Ação remetido via Ofício nº 101/2023/PROAD/UFCA:

Providências para a Recomendação 24:

Solicitar reunião com a PROPLAN para estudar a possibilidade de **inclusão de mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas no PROJETO DE GOVERNANÇA**, elaborando, metas e indicadores, indo além do que já consta no projeto referente a gestão de riscos nas contratações e estabelecendo entregas periódicas.

Responsável pela implementação: Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - UFCA

Prazo para implementação: 30 de junho de 2024

Comentário Adicional

Ressalta-se como possíveis dificuldades ou barreiras para atendimento das recomendações e/ou prazos, a dependência e necessidade de alinhamento com outros órgãos e instâncias da universidade, ficando assim os resultados associados aos esforços de outros setores que estarão em parceria com a PROAD.

Análise e Conclusão da AUDIN:

Munido das respostas e dos testes realizados, foi possível constatar que a atuação da alta administração quanto à implementação e à manutenção dos mecanismos e dos instrumentos de governança das contratações públicas está limitada à aprovação do Plano de Contratações Anual e do Planejamento Orçamentário; às discussões dos indicadores estratégicos, por meio das reuniões; e à aprovação de documentos relacionados à gestão de riscos, como o Plano e Manual de Gestão de Riscos da Universidade Federal do Cariri (UFCA), entretanto, sem direcionamento para a governança das contratações públicas.

Diante do exposto e munido da manifestação referente à recomendação 24, elogia-se as proposições dos gestores quanto à possibilidade de inclusão de mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas no Projeto de Governança, ampliando o escopo atual que trata apenas da gestão de riscos nas contratações.

Por fim, orienta-se que a alta administração participe efetivamente do processo, uma vez que há a necessidade de implementar, manter e acompanhar todos os mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas, em consonância com o disposto nos normativos e decisões supramencionados.

Recomendação 24:

Atuar, junto à alta administração da UFCA, para implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas, promovendo o acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações.

3 RELAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

01. Estabelecer procedimentos para, periodicamente, avaliar de forma quantitativa e qualitativa o pessoal da área de contratação, a fim de delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos, realizando a devida documentação dos procedimentos, inclusive com foco no zelo pela devida segregação de funções.

02. Estabelecer em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e dos demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, além de avaliar a pertinência da política de delegação de competência para autorização de contratações.

03. Avaliar a necessidade de atribuir, formalmente, a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

04. Empreender esforços para a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições da UFCA.

05. Ajustar o Plano de Logística Sustentável (PLS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA) ao modelo de referência previsto na Portaria SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023, observando todos os

critérios da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, até o dia 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência do plano atual, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro.

06. Encaminhar o PLS, após as etapas de elaboração ou revisão conforme o modelo de referência, para aprovação da autoridade competente e, no prazo de quinze dias, publicar o documento no sítio eletrônico da UFCA.

07. Realizar o monitoramento efetivo e sistemático dos indicadores e metas previstos no PLS, considerando para fins de elaboração deles, sempre que possível, os objetivos dispostos no art. 3º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

08. Promover melhorias na divulgação do PCA no Portal Institucional, bem como do seu acompanhamento, avaliando a possibilidade de elaborar painéis interativos, em complementação à divulgação no PNCP e do Calendário de Compras e Contratações.

09. Implementar mecanismos para verificar, de forma preventiva, as possíveis informações classificadas como sigilosas inseridas no Plano de Contratações Anual (PCA) e no Sistema PGC, além das medidas de tratamento para essas informações.

10. Elaborar, apresentar e encaminhar à autoridade competente, nos termos do artigo 19 do Decreto nº 10.947/2022, os relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual.

11. Institucionalizar, no âmbito da UFCA, a Política de Compras Compartilhadas, de modo a fomentar as contratações de bens e serviços de uso comum de forma compartilhada, nos termos da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

12. Institucionalizar a política de gestão de estoques da UFCA, devendo constar regras de governança com os parâmetros mínimos para a gestão de materiais, diretrizes para orientar as unidades responsáveis pelas aquisições e reposição de itens, observando todas as disposições da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

13. Empreender esforços no sentido de utilizar o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), no âmbito da UFCA, conforme orientações da Portaria do Ministério da Economia nº 232, de 2 de junho de 2020.

14. Instituir, junto à alta administração, a política de pessoal para a estruturação da área de contratações, contemplando ao mapeamento das competências essenciais às funções da área, as trilhas de aprendizagem, à promoção de processo de seleção com critérios objetivos para escolha dos ocupantes de funções-chave, o estabelecimento das competências, atribuições e matriz de responsabilidades dos atores das contratações e à regulamentação dos fluxos dos processos de trabalho.

15. Realizar o levantamento das necessidades de desenvolvimento das áreas envolvidas nos instrumentos de governança das contratações, com base em trilhas de aprendizagem, contemplando as ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, observando os aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho das funções, a fim de inseri-las no Plano de Desenvolvimento de Pessoal da UFCA.

16. Institucionalizar a Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais da UFCA, contemplando todos os quesitos elencados no artigo 15 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e nas orientações da Lei 14.133/2021.
17. Sistematizar a gestão de riscos e os controles preventivos na área de contratações da UFCA, de modo que contemple níveis do metaprocessos de contratações, atendendo às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual, dos processos específicos de contratação.
18. Revisar os normativos existentes relacionados à gestão de riscos nas contratações, a fim de verificar a necessidade de atualizá-los em observância às legislações vigentes, avaliando a conveniência e oportunidade de elaborar documentos complementares, como cartilhas, guias e mapas, consoante boas práticas apresentadas.
19. Avaliar a conveniência e a oportunidade de elaborar painéis que contemplem os riscos do macroprocesso de contratações, os mapas de riscos das contratações inseridas no PCA e os controles do metaprocessos e dos processos individuais, com foco nos controles preventivos.
20. Realizar, por meio de indicadores objetivamente definidos, a avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas.
21. Estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências, avaliando, considerando conveniência e oportunidade, a elaboração de guias e plano de fiscalização, a fim de mitigar os riscos de sobrecargas de atribuições.
22. Elaborar, como oportunidade de melhoria, cartilha, guia ou política que trate das regras para instrução de penalidades, com o foco na modelação do processo sancionatório, quando constatados indícios de qualquer ato ilícito praticado pela contratada ou diante da verificação de descumprimento de obrigações contratuais.
23. Elaborar base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual, bem como divulgar o relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, nos termos da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.
24. Atuar, junto à alta administração da UFCA, para implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas, promovendo o acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações.

4 CONCLUSÃO

A Ação de Auditoria nº 2.3, do tipo avaliação, do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2023, verificou a governança, a gestão de riscos e os controles preventivos nas contratações, sobretudo no que se refere ao conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle e aos instrumentos de governança nas contratações públicas, quais sejam: Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS); Plano de Contratações Anual (PCA); Política de gestão de estoques; Política de compras compartilhadas; Gestão por competências; Política de interação com o mercado; Gestão de riscos e controle preventivo; Diretrizes para a gestão dos contratos; e Definição de estrutura da área de contratações públicas.

O referido serviço teve como unidades examinadas a Pró-Reitoria de Administração (PROAD), principal envolvida, e a Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade (CGS), da Pró-Reitoria de Planejamento e orçamento (PROPLAN), no que se refere ao Plano Diretor de Logística Sustentável.

Mediante as análises realizadas, no período de abril a novembro de 2023, pôde-se perceber oportunidades de melhorias nas avaliações quantitativas e qualitativas do pessoal da área de contratações; na necessidade de adequações do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) aos elementos da Portarias Seges/ME nº 8.678/2021 e SEGES/ME/MGI nº 5.376/2023; na elaboração e tratamento dos relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual; na elaboração e implementação da política de compras compartilhadas, de gestão dos estoques e de interação com o mercado; além da implantação da gestão por competências do processo de contratações públicas na UFCA.

Cita-se também a necessidade de estabelecimento de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências e a elaboração da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual. Por fim, é imprescindível que a gestão de riscos contemple os níveis do metaprocessos de contratações e atenda às fases de planejamento, de seleção do fornecedor e de gestão contratual e os processos específicos de contratação.

Espera-se, portanto, a partir dos resultados apresentados neste relatório, contribuir para implementação de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de melhoria dos controles e processos relacionados às contratações na UFCA, sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e da Coordenadoria de Gestão da Sustentabilidade (CGS), vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN).

Feitas essas considerações, encaminho o presente Relatório de Auditoria – Versão Final para revisão do supervisor e aprovação do gerente, determinando as formalidades de praxe.

Juazeiro do Norte, 27 de novembro de 2023

Antonio Rafael Valério de Oliveira

Chefe da Auditoria Interna

Coordenador da Ação

SIAPE 1228460

Revisado, em 28 de novembro de 2023:

De acordo, em 29 de novembro de 2023:

Edson Menezes Vilar
Chefe do Núcleo de Governança
e Gestão de Riscos
Supervisor da Ação
SIAPE 1170290

Raíza Caroline Salvador de Oliveira
Chefe do Núcleo de Gestão Interna
e Avaliação dos Controles
Gerente da Ação
SIAPE 1019251