



SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO - N.º 02/2022 – COAUDCON

Brasília, 27 de maio de 2022.

Ao Senhor
André Luis Soares da Paixão
Auditor-Geral do Senado Federal

Senhor Auditor-Geral,

1. Trata-se do primeiro ciclo de monitoramento no bojo das 18 (dezoito) recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Operacional do Processo de Planejamento de Contratações - N. 03/2021, juntado ao processo 00200.014374/2019-74.
2. Após manifestação da Administração quanto aos entendimentos e providências a respeito das recomendações emitidas no relatório em comento, a COAUDCON/AUDIT realizou uma avaliação de cada uma das providências informadas. Feita essa análise, a situação atual das recomendações resumida por quantidade e percentual é a seguinte:

Situação atual	Quantidade	Percentual
Recomendação baixada por implementação	4	22,2%
Recomendação baixada por autoridade competente	2	11,1%
Ação em implementação	6	33,3%
Ação atende parcialmente a recomendação	4	22,2%
Ação não iniciada	2	11,1%





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

3. Assim, passa-se a análise detalhada das providências adotadas e informadas pela Administração em atendimento às recomendações, sobre as quais relata-se o seguinte:

4. **Recomendação 2.1 - Faça constar no Plano de Contratações do Senado Federal expressa indicação de qual objetivo ou diretriz estratégica institucional embasa cada contratação.**

5. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. O Plano de Contratações do Senado Federal é elaborado e consolidado por meio do Sistema Integrado de Contratações - SENiC. O sistema ainda se encontra em evolução, cujo desenvolvimento estava amparado pelo CT 36/2018. Contudo, a empresa manifestou desinteresse na prorrogação e, dessa maneira, a equipe de especificação trabalhou, entre janeiro e abril de 2021, para corrigir erros em funcionalidades já existentes, Com o fim do referido contrato, o sistema permaneceu sem equipe de desenvolvimento até abril de 2022, diante das dificuldades enfrentadas pela atual contratada em executar o objeto do CT 61/2021, o qual não será prorrogado. Tão logo tenhamos equipe de desenvolvimento disponível, haverá a implementação de campo específico no sistema para explicitar a qual objetivo ou diretriz estratégica a contratação está relacionada. O vínculo será evidenciado na aba “Planejamento” da página de detalhes de cada contratação, bem como nas planilhas de dados que são exportadas a partir de listagens do Plano disponíveis no SENiC. O Termo de Referência para o novo contrato encontra-se em elaboração.

6. **Análise:** A Administração informa o que será atendida a recomendação em comento quando forem implementadas alterações no Sistema Informatizado SENiC. O caput do art. 5º do Anexo V (política de contratações do Senado) dispõe sobre a obrigatoriedade de a nova contratação estar alinhada ao plano estratégico do Senado Federal. Em termos normativos, as informações a serem fornecidas, pelos Órgãos Técnicos - OT, ao supra citado Sistema SENiC, quando da elaboração de um novo Projeto Básico





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

ou Termo de Referência, estão elencados nas alíneas "a" a "z" , II, art. 11 do Ato da Diretoria Geral 9/2015. Deste modo, além de providências operacionais no sistema que permitam cumprir a recomendação, seria mister o aperfeiçoamento da referida norma, ou outra que venha a substituí-la, no sentido de incluir, no rol de informações necessárias dos OT, qual diretriz ou objetivo estratégico deve ser atingido com a nova contratação.

7. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deva permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação "ação em implementação".

8. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

9. **Recomendação 2.2 – Adequar o cronograma de contratações para que possibilite a utilização formal do Plano de Contratações como efetivo insumo à proposta orçamentária anual do Senado, apresentando evidências documentais pertinentes.**

10. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação não procede. Inicialmente, convém destacar que, em 2019, pela primeira vez o Comitê de Contratações definiu um cronograma para o planejamento de contratações fixo para todos os anos, atingindo inicialmente o planejamento das contratações de 2021. Dessa maneira, ainda não temos dados reais suficientes sobre o assunto. Contudo, podemos fornecer as premissas que levaram o Comitê a adotar o cronograma definido. Conforme informado por esta DIRECON à AUDIT , por ocasião de resposta ao questionário encaminhado pela AUDIT , e também em resposta a outros relatórios de auditoria, está em curso a modificação do normativo interno de procedimentos de contratações, cuja minuta de novo normativo para substituir o atual ADG n. 09/2015 recebeu parecer jurídico no último dia 14 de julho. Por meio do § 3º do art. 8º do referido documento, a intenção da Administração é que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) seja elaborado previamente ao encaminhamento da solicitação de contratação ao Comitê de Contratações, de maneira que o colegiado tenha conhecimento de todas as soluções possíveis ao deliberar sobre a solução proposta pelo





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Órgão Técnico para o atendimento às demandas relacionadas à solicitação. Dessa maneira, o cronograma para o planejamento de contratações definido pelo Comitê permite que os órgãos elaborem os ETPs com uma antecedência não superior a 12 meses, pois, caso contrário, o ETP poderia ter elevada imprecisão diante das constantes evoluções do mercado, o que significaria retrabalho diante das constantes atualizações que seriam necessárias. A nosso sentir, o Plano de Contratações já é utilizado como efetivo insumo à proposta orçamentária anual do Senado e assim continuará sendo com a adoção do cronograma para o planejamento de contratações definido pelo Comitê de Contratações, o que pode ser confirmado pela Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário – COPAC, pois contempla, formalmente consolidado e aprovado, número expressivo de contratações pretendidas para o exercício seguinte, em especial aquelas que são recorrentes e também aquelas que envolvam investimentos. Nesse contexto, é importante frisar que o Plano de Contratações do Senado Federal é dinâmico, pois as aprovações para inclusão, alteração ou exclusão de contratações do Plano são feitas periodicamente pelo Comitê de Contratações, cujas decisões refletem-se imediatamente no SENiC, plataforma na qual é formalmente disponibilizada a versão consolidada e aprovada do Plano de Contratações do Senado Federal (plurianual e por exercício). Adicionalmente, convém destacar que a promulgação da Emenda à Constituição nº 95, de 2016, impôs à Administração a necessidade de concentrar as contratações de maior vulto no primeiro semestre de cada ano, de modo que os pagamentos sejam realizados no mesmo exercício financeiro para o qual estava prevista a contratação. Dessarte, considerando que no momento de envio da proposta orçamentária à Secretaria de Orçamento Federal – SOF já estarão formalmente consolidadas as pretensões aprovadas de contratações recorrentes, de contratações de maior vulto e de contratações que envolvam investimento, o que se espera é a inclusão de contratações residuais até o fim do ano. Fosse estabelecido um cronograma com prazo para inclusão de todas as contratações até a metade do ano anterior ao do exercício do Plano, a Administração forçaria a elaboração de um ETP potencialmente até dezoito meses antes da efetiva contratação do objeto, aumentando a imprecisão dos dados coletados à época de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

elaboração do Plano de Contratações. Por todo o exposto, entendemos que o cronograma para o planejamento de contratações definido pelo Comitê de Contratações é adequado e benéfico ao Senado Federal, conferindo mais precisão às informações do Plano de Contratações, contribuindo para a construção de um planejamento mais próximo da realidade e minimizando o risco de termos dados fictícios no documento, possibilitando, assim, que sirva de efetivo insumo à proposta orçamentária anual do Senado.

11. **Análise:** A Administração faz algumas afirmações, cujos pontos de destaque são delineados a seguir: (1) a de que o modelo atual de cronograma adotado para elaboração do Plano de contratação já possibilita a adoção do plano como insumo à LOA, pois já contemplaria número expressivo de contratações pretendidas para o exercício seguinte, em especial aquelas que são recorrentes e que envolvam investimentos. No entendimento da COAUDCON/AUDIT tal afirmação, embora efetivamente demonstre que o Senado já teria como quantificar previamente as demandas recorrentes e de investimentos e, conforme alegado, tais demandas comporiam um número expressivo de contratações licitadas pelo órgão, tem a imprecisão de não fixar todas as despesas. Ao prever as despesas da maioria dos contratos, mas não de sua totalidade, para o exercício financeiro seguinte, há comprometimento dos princípios orçamentários da universalidade, da exatidão e, reflexamente ao do equilíbrio, pois ao estimar de modo insuficiente as despesas, poder-se-ia incorrer em desequilíbrio entre receitas previstas e despesas fixadas para dado exercício financeiro e (2) a de que não seria possível estabelecer um cronograma com prazo para inclusão de todas as contratações até a metade do ano anterior ao do exercício do Plano: conforme consta no Relatório de auditoria nº 3/2021, a recomendação é de que todas as despesas decorrentes de contratação e relativas ao exercício seguinte fossem consolidadas em um PACC formalmente aprovado em data anterior ao envio da proposta orçamentária do Senado Federal ao poder Executivo, a qual usualmente é até 15 de agosto. No entanto, a conclusão da Administração sobre o tema é que "o cronograma para o planejamento de contratações definido pelo Comitê de Contratações é adequado e benéfico ao Senado Federal, conferindo mais precisão às informações do Plano de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Contratações, contribuindo para a construção de um planejamento mais próximo da realidade e minimizando o risco de termos dados fictícios no documento, possibilitando, assim, que sirva de efetivo insumo à proposta orçamentária anual do Senado" e que "a recomendação não procede".

12. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser "baixada por autoridade competente"¹.

13. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por autoridade competente.

14. **Recomendação 2.4.1– Passe a publicar o Plano de Contratações do Senado com suas respectivas atualizações no Portal da Transparência a fim de possibilitar o acesso ao cidadão e sinalizar ao mercado fornecedor as intenções de compras.**

15. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Considerando que o §1º do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o dever de divulgação do "plano de contratações anual" em "sítio eletrônico oficial", as providências necessárias a tal mister estão sendo desenvolvidas no processo de transição para a aplicação da NLL no Senado Federal, cujo detalhamento já fora esclarecido à AUDIT no bojo do processo nº 00200.019311/2019-12 (Despacho nº 1.022/2022-DGER). Assim, diante da aplicação da Lei nº 14.133/2021, passará a constar do Portal da Transparência do Senado Federal, o plano de contratações então em vigor.

16. **Análise:** A partir da manifestação da Administração sobre o tema, infere-se que a publicação do Plano de Contratações na *internet* (Portal da Transparência) irá ocorrer em momento posterior, qual seja, quando o Senado passar a adotar a Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC (Lei 14.133/2021) em suas contratações. Ao publicar seu Plano de Contratações, com respectivas modificações, na *internet*, o Senado Federal se

¹ Segundo o Manual Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal, a recomendação baixada por autoridade competente ocorre quando a Administração se manifesta no sentido de que assumirá os riscos não adotando qualquer ação.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

equipara a vários Órgãos Federais que já publicam os seus respectivos Planos de Contratações de forma mais ampla, o que favorece o controle social sobre a política de compras desta Casa Legislativa. Cumpre ressaltar que esta COAUDCON/AUDIT já recomendou, em oportunidades anteriores, a referida publicação na *internet*, antes mesmo do sancionamento da NLLC, baseando-se no princípio da publicidade, expresso na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Transparência (Lei 12.527/2011), a qual dispõe que a observância da publicidade deve ser tratada como preceito geral o sigilo como exceção, não havendo, pois, necessidade de aguardar a adoção da NLLC em âmbito interno desta Casa Legislativa.

17. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação atende parcialmente a recomendação”.

18. **Proposta de encaminhamento:** Ação atende parcialmente a recomendação.

19. **Recomendação 2.4.2– Passe a publicar as atas com as deliberações do Comitê de Contratações do Senado no Portal da Transparência a fim de possibilitar o acesso ao cidadão.**

20. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Em termos literais, entende-se que a publicação no Portal da Transparência do SF das atas do Comitê de Contratações não constituiria uma obrigação legal. A própria Lei nº 14.133/2021, por exemplo, estabelece a necessidade de publicação do PAC propriamente dito. Assim, reputa-se que, inicialmente, deve se buscar a publicação do PAC, inclusive no âmbito do PNCP, como dispõe o art. 174, §2º, I, da NLL. Posteriormente, a recomendação da AUDIT será avaliada em cotejo com as demais políticas de transparência e tratamento de dados do SF, além da viabilidade técnica da medida.

21. **Análise:** A Administração informa que a recomendação será avaliada em cotejo com as demais políticas de transparência e tratamento de dados. Cumpre ressaltar





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

que a recomendação de auditoria em apreço, complementar à anterior (Cód. 2.4.1), aborda tanto a publicidade dos atos produzidos internamente pela Administração, como a qualidade que estes atos são disponibilizados ao público. Trata-se da interrelação entre o princípio da publicidade (de sede constitucional) com um aperfeiçoamento deste mesmo princípio, qual seja, a de que não basta apenas que a informação seja disponibilizada, mas que ela seja facilmente assimilável para o cidadão (transparência). Neste sentido, a Lei da Transparência (Lei 12.527/2011) dispõe em seu art. 3º a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (inciso I), fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (inciso IV) e desenvolvimento do controle social da administração pública (inciso V), com algumas exceções que não parecem ser aplicadas ao objeto em tela.

22. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação atende parcialmente a recomendação”.

23. **Proposta de encaminhamento:** Ação atende parcialmente a recomendação.

24. **Recomendação 2.5.1 - Promova o aprimoramento da normatização no tocante a elaboração e acompanhamento do Plano de Contratações, especialmente quanto as competências delegáveis e reservadas do Comitê de Contratações.**

25. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Conforme esclarecido à AUDIT no bojo do processo nº 00200.019311/2019-12, a Administração do SF vem adotando providências para adequação dos normativos internos à Lei nº 14.133/2021. Conforme se pode observar do teor do processo nº 00200.012546/2021-90, a elaboração do novo regulamento de contratações do SF já se encontra em estágio avançado, estando incluídas as principais diretrizes referentes à elaboração e acompanhamento do Plano de Contratações. Encontrase na Diretoria-Geral a versão final de minuta de novo normativo.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

26. **Análise:** A Administração informa que vem adotando medidas para adequação dos normativos internos à Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC). Foi referenciado o processo administrativo 00200.012546/2021-90, o qual trata dos atos normativos internos do Senado Federal potencialmente afetados pela NLLC e, portanto, passíveis de alteração. Especificamente quanto ao achado em apreço, consta no referido processo que a Administração pretende implementar mudanças no sistema de governança em contratações públicas, tendo como modelo a Resolução CNJ nº 347/2020. Em linhas gerais, esta resolução estabelece diretrizes para: gestão e tratamento de risco em contratações, plano anual de capacitação para servidores que atuam no processo de contratação, compras compartilhadas no âmbito do referido órgão e a adoção de um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave ligadas à governança e à gestão de contratações, sendo que as alterações na governança de contratações ainda estão em uma fase de deliberação e estudos para se adequar à NLL.

27. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação em implementação”.

28. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

29. **Recomendação 2.5.2 – Aperfeiçoe o(s) sistema(s) de informação(ões) gerencial(is) atinente(s) ao Plano de Contratação, de modo a armazenar e disponibilizar histórico de todas as atualizações (inclusões, cancelamentos e alterações) realizadas no Plano ao longo do exercício, a fim de aprimorar o seu acompanhamento.**

30. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede, mas não serão adotadas medidas para atendê-la. O histórico completo de todas as atualizações do Plano ao longo do exercício está disponível na página referente ao Plano de Contratações da *intranet*, a qual é organizada de acordo com as reuniões do Comitê, evidenciando-se, assim, em que momento determinada atualização foi feita. No SENiC as contratações





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

canceladas são excluídas do Plano, podendo ser visualizadas a partir do painel de filtros da página “Todas as contratações do Senado”. Ante o exposto, e considerando a ausência, desde abril de 2021, de equipe de desenvolvedores para aprimoramento do sistema, essa demanda não será priorizada em um primeiro momento. Somente após o desenvolvimento de funcionalidades consideradas prioritárias, a Administração poderá envidar esforços para atender à recomendação. O Termo de Referência para o novo contrato encontra-se em elaboração.

31. **Análise:** A Administração informa que o histórico de atualizações do plano de contratações - inclusões, alterações e exclusões - já estão disponíveis na *intranet*, considerando o registro das próprias reuniões do Comitê de Contratações, quando se evidencia o momento no qual a atualização foi realizada, sendo que, no Sistema SENiC, as contratações canceladas são excluídas. Anota-se que a recomendação em tela foi emitida como uma oportunidade de melhoria, estando dentro da discricionariedade administrativa, sendo que a ausência, no SENiC, de um histórico de atualizações ao Plano de Contratações, por contrato ou demanda, dificulta a obtenção de dados gerenciais, os quais poderiam, em tese, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão. Por seu turno, a Administração informou ainda que a recomendação não seria atendida num primeiro momento, visto que há ausência de equipe de desenvolvedores desde abril de 2021 (atualmente em processo de contratação externa) e que haveria necessidade de desenvolver, antes, outras funcionalidades consideradas prioritárias, não se olvidando em atender a recomendação no futuro.

32. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação não iniciada”.

33. **Proposta de encaminhamento:** Ação não iniciada.

34. **Recomendação 2.5.3 – Doravante, incluir todas as contratações previstas para o exercício no respectivo Plano de Contratações, sejam elas realizadas**





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

por licitação ou por contratação direta (Anexo V da Res. 13/2018-SF: art. 3º, art. 5º, inc. VI do art. 7º e art. 9º), inclusive aquelas referentes a ações de capacitação para servidores (art. 25, II, da Lei 8.666/93), as quais deverão constar, no mínimo, sob a forma de uma rubrica genérica com valor total estimado para o exercício.

35. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Preliminarmente, ressaltamos que encontra-se em desenvolvimento um sistema próprio para solicitação, autorização e gerenciamento de ações de capacitação externa. Caberá à Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário – COPAC lançar anualmente o valor do orçamento do Senado Federal que será destinado a ações de capacitação externa e a Diretoria-Geral atribuirá uma parcela desse valor entre as secretarias, conforme critérios que ainda serão definidos. Todas as ações requeridas serão listadas e gerenciadas nesse novo sistema. Todavia, será requerida ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB a elaboração de um único DOD genérico, e o conseqüente envio de uma solicitação de contratação igualmente genérica, cujo valor autorizado pelo Comitê seria igual ao valor que a COPAC lançaria no sistema próprio de ações de capacitação externa. Encaminhada solicitação à COADFI para que seja incluída a contratação genérica no Plano.

36. **Análise:** A Administração informa que a recomendação procede e que estão sendo adotadas medidas para atente-la. Informa ainda que está em desenvolvimento um sistema próprio de autorização e gerenciamento de ações de capacitação externa e que a ideia é a que elas sejam unificadas em um Documento de Oficialização da Demanda - DOD genérico, cujo valor seria autorizado pelo Comitê de Contratações. Embora mereça destaque o fato de a Administração reconhecer a obrigatoriedade de que todas as despesas (inclusive aquelas decorrentes de capacitação externa) devam constar no Plano de Contratações, não foram demonstradas, até o momento, evidências que corroborem tal iniciativa. Destaca-se que a recomendação em apreço encontra respaldo em normas de natureza financeira, precipuamente a Lei 4.320/64, a qual estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União. De





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

acordo com o princípio da universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes do ente, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

37. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação em implementação”.

38. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

39. **Recomendação 2.6 – Avalie a oportunidade e a conveniência de classificar previamente as demandas constantes do Plano de Contratações em termos de complexidade (ex.: baixa, média e alta) e criticidade (ex.: aplicação de Matriz GUT).**

40. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Considerando o amadurecimento dos órgãos técnicos quanto à elaboração do Plano de Contratações por meio do SENiC, a Administração entende já ser possível envidar esforços para atender à recomendação após o desenvolvimento de funcionalidades consideradas prioritárias, considerando a ausência, desde abril de 2021, de equipe de desenvolvedores para aprimoramento do sistema, o que gerou um acúmulo de demandas prioritárias. O Termo de Referência para o novo contrato encontra-se em elaboração.

41. **Análise:** A Administração informa, como em outros casos, que a ausência de equipe de desenvolvedores desde abril de 2021 (atualmente em processo de contratação externa) tem prejudicado o desenvolvimento de funcionalidades do sistema SENiC, mas não se olvidou em atender a demanda após o tratamento de questões consideradas prioritárias. A abordagem da Administração, quanto a esta recomendação, parece estar circunscrita na implementação de funcionalidades no Sistema SENiC. Entende-se que tal abordagem, embora importante para operacionalidade do sistema, deve estar apoiada no estabelecimento formal, por meio de normativos internos, de critérios objetivos para





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

classificação das contratações, segundo sua complexidade e/ou criticidade para o atingimento de objetivos institucionais.

42. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação atende parcialmente a recomendação”.

43. **Proposta de encaminhamento:** Ação atende parcialmente a recomendação.

44. **Recomendação 2.7.1 – Implementar efetivamente a sistemática de monitoramento dos prazos de tramitação na execução do Plano de Contratações, manifestando-se o Comitê de Contratações prévia e formalmente sobre quais prazos-limite (em dias) serão adotados como parâmetros de monitoramento (inc. III do art. 8º do Anexo V da Res. 13/2018-SF), preferencialmente por fase e por tempo total de tramitação.**

45. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede, mas não serão adotadas medidas para atendê-la. Entendemos que a implementação recomendada depende do atendimento integral à recomendação 2.7.2, uma vez que somente após conhecer o prazo-limite por atividade é que será possível estabelecer prazos-limite para cada fase do processo.

46. **Análise:** A Administração informa que concorda com o teor da recomendação em apreço, mas que não seriam adotadas providências para atendê-la, ou seja, não seria implementado o monitoramento dos prazos temporais para a conclusão de processos de contratação por fase e por tempo total de tramitação. A justificativa é que o cumprimento desta recomendação depende integralmente do atendimento da recomendação 2.7.2 (fixação de prazos-limite). De fato, a recomendação em tela relaciona-se diretamente com a 2.7.2 e também com a 2.6, conforme será explicado adiante. Cumpre ressaltar ainda que, embora a definição de prazos para conclusão de cada etapa do processo de contratação e do prazo total se insira na discricionariedade administrativa, a recomendação apoia-se no princípio constitucional da eficiência e na garantia da razoável duração do processo,





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

também de natureza constitucional. Ademais, a não deliberação pela fixação de um prazo total para tramitação de processos de contratação tornaria, em tese, a implementação da ação proposta pela própria Administração, relativamente ao achado de cód. 2.6 (classificação das demandas em termos de criticidade e complexidade) ineficaz, visto que há necessidade de estimar e monitorar os prazos de tramitação de acordo com essa prévia classificação.

47. **Conclusão:** Dessa forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação não iniciada”.

48. **Proposta de encaminhamento:** Ação não iniciada.

49. **Recomendação 2.7.2 - Avaliar conveniência e oportunidade de fixar prazos-limite por atividade para execução dos procedimentos de contratação e respectivo monitoramento, nos moldes do Anexo II da Instrução Normativa do STJ/GDG nº 12/2019.**

50. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. A fixação de prazos-limite para a execução das atividades referentes aos procedimentos de contratação é tratada por cada área com a Diretoria-Executiva de Gestão quando é requerido um Plano de Gestão para o respectivo setor. Percebe-se que o Plano de Gestão tem sido adotado por diversos setores para pactuar metas e mensurar resultados. No que diz respeito às áreas envolvidas na instrução de um processo de contratação, temos planos aprovados para a Coordenação de Apoio Técnico a Contratações (COATC/SADCON), responsável pela elaboração de editais, Serviço de Elaboração de Estimativa de Custos (SELESC/COCVAP/SADCON), responsável pelo planilhamento de preços em processos de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), responsável pela análise jurídica da contratação, Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário (COPAC/SAFIN), responsável pela análise de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

disponibilidade orçamentária, Comissão Permanente de Licitação (COPELI), responsável pela condução do certame licitatório e Assessoria Técnica da Diretoria-Executiva de Contratações (ASSETEC/DIRECON), responsável pelo encaminhamento do feito à deliberação em processos de contratações diretas e pela análise de recursos contra decisões da COPELI em processos de licitação. Cada Plano de Gestão possui métricas bem definidas e prazos-limite por atividade, cujo monitoramento é feito de forma contínua, por meio de relatório de desempenho trimestral.

51. **Análise:** A Administração informa a adoção dos Planos de Gestão para implementar a recomendação. Entende-se que os Planos de Gestão são instrumentos destinados a aferir a produtividade e eficiência das unidades que requerem a sua concessão, cujos resultados de seus trabalhos possam ser objetivamente mensurados. Usualmente os prazos estabelecidos nos Planos de Gestão demonstram metas de produtividade baseadas em dados históricos. Portanto, concorda-se que os Planos de Gestão possam auxiliar na fixação de prazos limite por atividade para execução dos procedimentos de contratação e respectivo monitoramento, conforme recomendado no Relatório de Auditoria em tela. Porém, como a própria DIRECON informa, os Planos de Gestão são apreciados somente quando requeridos pelas áreas que tenham interesse em sua implantação dentro da discricionariedade administrativa tanto para requerimento quanto para o respectivo deferimento. Sendo assim, não resta esclarecido se todas as áreas envolvidas na instrução do processo de contratação adotam um Plano de Gestão, de forma que possibilite o monitoramento dos prazos de todo o ciclo do processo. Ademais, os Planos de Gestão estabelecem as metas de desempenho das unidades administrativas de maneira segregada e não necessariamente integradas entre si, o que prejudica o foco no processo de contratação, em sua compreensão mais global. Há, portanto, necessidade de reiterar a recomendação para que a Administração avalie a conveniência e oportunidade de consolidar em documento próprio os prazos fixados e dê publicidade adequada, determinando os prazos limite por atividade de cada área que executa procedimentos de contratação, nos moldes do Anexo II da Instrução Normativa do STJ/GDG nº 12/2019.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

52. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação "ação atende parcialmente a recomendação".
53. **Proposta de encaminhamento:** Ação atende parcialmente a recomendação.
54. **Recomendação 2.8 – Implementar práticas de gestão de riscos relacionadas à governança e à alta gestão do Plano de Contratação, sugerindo-se ao(s) setor(es) responsável(is) avaliar, adequar e concluir preenchimento de modelo que constará do relatório de auditoria.**
55. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação não procede. Reiteramos o opinativo anterior, no sentido de que a gestão de riscos já é utilizada no processo de elaboração e gestão do Plano de Contratações.
56. **Análise:** Inicialmente convém reiterar os termos do Relatório de Auditoria nº 03/2021: Apesar das iniciativas apontadas serem um notável avanço acerca do tema, verifica-se que a gestão de riscos na área de aquisições ainda ocorre de modo incipiente, uma vez que não se encontrou a realização de análise, avaliação e tratamento dos riscos informados pelo demandante ou pelo órgão técnico na instrução ou execução da contratação. Ademais, não foram constatadas evidências de que seja realizada a gestão de riscos em aspectos gerenciais do Plano atinentes ao processo de elaboração e execução do documento. Convém esclarecer que a adoção de acompanhamento do trâmite de processos e de reporte de informações gerenciais, tais como cronogramas invertidos, relatórios semanais, priorização de processos críticos e alertas aos gestores de contratos sobre o fim das vigências contratuais, bem como de controles efetuados pela Coordenação de Controle e Validação de Processos (COCVAP) relacionados a aspectos formais de instrução dos processos de aquisições, embora sejam controles internos relevantes e necessários da gestão, não se confundem com a adoção de gestão de riscos propriamente dita, conhecida por um processo formalmente estabelecido que inclua ciclo completo e sistemático de fases de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, com





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

papeis e responsabilidades bem definidos. Diante do exposto, foi recomendado a implementação de gestão de riscos, com identificação, classificação, implementação e monitoramento dos riscos em atividades e processo correlatos ao Plano de Contratações do Senado Federal, no que tange à governança, à alta gestão e ao seu gerenciamento, atribuições comumente relacionadas ao Comitê de Contratações, DGER e DIRECON. A despeito do teor do relatório, a Administração se manifesta no sentido de que a recomendação "*não procede*", tendo em vista que, no entendimento dela, já há adoção da gestão de riscos relacionada a temática das contratações públicas desta Casa Legislativa.

57. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser "baixada por autoridade competente"².

58. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por autoridade competente.

59. **Recomendação 2.9 – Utilizar informações gerenciais (ex.: dados do SENiC e histórico de anos anteriores) para estimar periodicamente a quantidade máxima de instruções processuais realizáveis por ano referentes a contratações, com o fim de considerar esse referencial no dimensionamento do Plano de Contratação em futuros exercícios.**

60. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e a situação foi atendida. De acordo com dados extraídos do SENiC, a estimativa inicial de homologação das contratações do Plano indicou que foram planejadas 203 contratações em 2019, número reduzido para 149 contratações em 2020. Após, para 2021, foram estimadas 156 contratações, mantendo-se, portanto, um número próximo ao do ano anterior. Para 2022, até o momento, há 188 contratações a serem concluídas, entretanto, vale lembrar que o Plano de Contratações é dinâmico e está sujeito a diversas atualizações

² Segundo o Manual Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal, a recomendação baixada por autoridade competente ocorre quando a Administração se manifesta no sentido de que assumirá os riscos não adotando qualquer ação.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

ao longo do ano, haja vista a periodicidade das reuniões do Comitê de Contratações, cujo objetivo é justamente permitir os ajustes necessários ao planejamento anual.

61. **Análise:** A Administração informa que o sistema SENiC fornece as informações gerenciais recomendadas e a estimativa de contratações pode ser alterada ao longo do ano em função de ajustes que podem ser realizados pelo Comitê de Contratações em suas reuniões realizadas periodicamente. A Administração encaminhou, ainda, a estimativa do total de contratações para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. Infere-se, assim, que por intermédio do Sistema SENiC, é possível extrair informações gerenciais, tais como o histórico de contratações realizadas em anos anteriores, o tempo médio gasto em cada fase da contratação, entre outras. A partir dessas informações é possível dimensionar o número de itens que comporão o Plano de Contratações de exercícios futuros, além de realizar outros estudos conforme recomendado no Relatório de Auditoria nº 03/2021. Apesar de não terem sido apresentadas evidências de estudo de pré-dimensionamento, entende-se ser possível a extração e utilização de informações gerenciais do SENiC para tomada de decisões referentes ao Plano de Contratações de exercícios futuros, ainda que de maneira incipiente.

62. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser “baixada por implementação”, o que não impede que auditorias futuras venham a examinar novamente o tema.

63. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por implementação.

64. **Recomendação 2.10.1 – Elaborar e implementar programa formal e contínuo de capacitação dos agentes envolvidos em contratações do Senado Federal.**

65. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. O ILB está elaborando um curso de extensão voltado para contratações, o qual terá entre 60 e 100 horas de duração e conterà módulos





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

obrigatórios e optativos. O SEFOPEE está coletando informações junto às áreas para formatação do curso.

66. **Análise:** A Administração informa que o ILB está elaborando um curso de extensão voltado para a temática das contratações públicas, com módulos obrigatórios e optativos. Não foram apresentadas, no entanto, evidências acerca desta iniciativa e tampouco sobre a elaboração de um plano formal e contínuo de capacitação dos agentes envolvidos no processo de contratações, conforme dita a recomendação em apreço.

67. **Conclusão:** De toda forma, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação em implementação”.

68. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

69. **Recomendação 2.10.2 - Avaliar conveniência e oportunidade de prévia e continuamente elaborar e divulgar cronograma anual de *workshops*/oficinas destinados aos agentes envolvidos em contratações, abordando ao menos os seguintes temas: (i) visão sistemática do processo, (ii) planejamento e instrução, bem como (iii) gestão e fiscalização de contratos.**

70. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Inicialmente, convém destacar que a DGER, DIRECON e SADCON têm promovido continuamente ações de capacitação interna destinadas aos agentes envolvidos em contratações. Devido à situação de pandemia, os treinamentos passaram a ser ministrados de forma on-line, estando, inclusive, disponíveis na *intranet*. A título de exemplo, vide o "1º Workshop sobre Contratações", promovido pela SADCON no 2º semestre de 2021 [link:<<https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/workshops-etreinamentos/informacoesgerais>>], bem como os Ciclos de Palestras e Curso de Formação sobre a Lei nº 14.133/2021 promovidos pela DGER e DIRECON ao longo de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

2021 [link: <[https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/comite-da-nova-lei-delicitacoes/ eventos](https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/comite-da-nova-lei-delicitacoes/eventos)>].

71. **Análise:** A Administração informa que têm promovido ações de capacitação sobre o tema, as quais, em 2021, se realizaram na modalidade *online*, apresentando os *links* do *Workshop* sobre contratações promovido no segundo semestre do referido ano e do ciclo de palestras e curso de formação sobre a nova lei de licitações (a lei 14.133/2021) realizados.

72. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser “baixada por implementação”, o que não impede que auditorias futuras venham a examinar novamente o tema.

73. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por implementação.

74. **Recomendação 2.11 – Estabelecer formalmente nos termos do inc. I do art. 9º do Anexo V do RASF:** a) objetivos organizacionais específicos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias do Senado Federal; b) indicadores para cada objetivo definido na forma do item 'a', preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização; c) metas para cada indicador estabelecido no item 'b'; d) mecanismos que serão adotados para acompanhamento do desempenho da gestão de aquisições.

75. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e a situação foi atendida. Oportunamente, são definidos indicadores e metas específicos para a gestão de contratações com alinhamento aos objetivos estratégicos da Casa. Foram incluídos no Documento-base de planejamento organizacional para 2021-2023 os seguintes objetivos estratégicos da área de contratações:

KR 1.3 - Atualizar os 2 *datawarehouses* dos processos de contratações

KR 1.4 - Implantar modelo padronizado para exigência de garantia contratual





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

KR 2.5 - Implantar 3 módulos de automação do processo de contratações

KR 2.6 - Automatizar 2 fluxos de alterações contratuais

KR 2.11 - Implementar melhorias no processo crítico de compras

76. **Análise:** A Administração informa que tem definido indicadores e metas para a gestão de contratações com alinhamento aos objetivos estratégicos da Casa e cita os seguintes resultados-chave (KRs): KR 1.3 - Atualizar os 2 *datawarehouses* dos processos de contratações; KR 1.4 - Implantar modelo padronizado para exigência de garantia contratual; KR 2.5 - Implantar 3 módulos de automação do processo de contratações; KR 2.6 - Automatizar 2 fluxos de alterações contratuais e KR 2.11 - Implementar melhorias no processo crítico de compras. Em consulta ao Anexo do Ato Conjunto da Secretaria-Geral e Diretoria-Geral n. 01 de 2021, que “*define como elementos estratégicos, os resultados-chave e os indicadores a serem acompanhados e perseguidos pela administração do Senado Federal*” para serem implementados até 21 de janeiro de 2023, verificou-se que tais resultados-chave foram efetivamente definidos, sendo estabelecidos o indicador respectivo e o setor responsável. Verificou-se ainda que os dois primeiros resultados-chave informados pela Administração estão alinhados ao objetivo estratégico 1: “*Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos*” e os três últimos ao objetivo estratégico 2: “*Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho*”.

77. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser “baixada por implementação”, o que não impede que auditorias futuras venham a examinar novamente o tema.

78. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por implementação.

79. **Recomendação 2.12.1 – Definir meta específica de aderência/execução total do Plano de Contratações.**





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

80. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e a situação foi atendida. Entre o rol de objetivos estratégicos de 2020, incluímos o objetivo de aumentar a eficácia do Plano de Contratações, cuja meta foi estabelecida em 80% e, desde então, a Administração trabalha para obter esse percentual anualmente.

81. **Análise:** A Administração informa que, entre o rol de objetivos estratégicos de 2020, houve inclusão do objetivo de aumentar a eficácia do Plano de Contratações, cuja meta foi estabelecida em 80% e que, desde então, este tem sido o percentual a ser perseguido.

82. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação possa ser “baixada por implementação”, o que não impede que auditorias futuras venham a examinar novamente o tema.

83. **Proposta de encaminhamento:** Recomendação baixada por implementação.

84. **Recomendação 2.12.2 – Definir meta específica de aderência/execução do Plano de Contratações por órgão técnico, bem como identificar e tratar as causas que estão levando as unidades a ter uma baixa execução do plano de contratações.**

85. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e estão sendo adotadas medidas para atendê-la. Considerando que o volume de contratações sob responsabilidade de cada Órgão Técnico pode ter grande influência no resultado setorial da respectiva unidade, para a adequação definição e dimensionamento de métricas, reputa-se a necessidade de ampliação da coleta de dados a respeito do tema, cuja metodologia será desenvolvida com a participação dos Órgãos Técnicos e em aderência ao planejamento estratégico do Senado Federal. De posse de uma série temporal mais representativa, serão avaliadas as metas mais adequadas para cada Órgão Técnico, respeitando o número de contratações e também o número de servidores disponíveis para execução das atividades pertinentes à unidade, em especial a elaboração do Termo de Referência e a realização de pesquisa de preços de mercado para (corte na informação).



**SENADO FEDERAL**

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

86. **Análise:** A Administração informa que o volume de contratações sob responsabilidade de cada Órgão Técnico pode ter grande influência no resultado setorial da respectiva unidade, sendo necessária a ampliação da coleta de dados a respeito do tema, cuja metodologia será desenvolvida com a participação dos Órgãos Técnicos e que, de posse de uma série temporal mais representativa, serão avaliadas as metas mais adequadas para cada Órgão Técnico. A realização de estudos e levantamentos são necessários para identificar e tratar as causas que estão levando as unidades a ter uma baixa execução do plano de contratações, o que vai ao encontro com a recomendação de auditoria.

87. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro com a situação “ação em implementação”.

88. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

89. **Recomendação 2.12.3 – Avaliar conveniência e oportunidade, a exemplo da Câmara dos Deputados, de definir regras formais de governança referentes ao Plano de Contratações, tais como definir responsabilidades e quais ações de mitigação e de contorno serão tomadas diante do atraso no encaminhamento de documentos.**

90. **Providências informadas pelo gestor:** Recomendação procede e a situação foi atendida. O SENiC possui o mecanismo de "adendo" às Contratações, de modo que os órgãos técnicos são responsáveis por comunicar o Comitê de Contratações o possível atraso no encaminhamento de documentos. A mitigação de riscos decorrentes dessas alterações são tratadas pormenorizadamente pelo Comitê de Contratações, com o auxílio da Diretoria-Executiva de Contratações (“Sic”).

91. **Análise:** A Administração informa que o SENiC possui a funcionalidade de "adendo" às Contratações, de modo que os Órgãos Técnicos são os responsáveis por comunicar o Comitê de Contratações os possíveis atrasos no encaminhamento de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

documentos, que são tratados Comitê de Contratações, com o auxílio da Diretoria-Executiva de Contratações. Apesar dessas informações, que vão ao encontro da recomendação de auditoria em apreço, não foram apresentadas evidências acerca da operacionalidade da solução e nem demonstrando que os procedimentos adotados contribuem, de fato, para mitigar os atrasos na instrução dos processos de contratação.

92. **Conclusão:** Assim, a COAUDCON/AUDIT entende que a recomendação deve permanecer em aberto para monitoramento futuro e apresentação de evidências, com a situação “ação em implementação”.

93. **Proposta de encaminhamento:** Ação em implementação.

Ao senhor Auditor-Geral, para ciência e encaminhamento à Diretoria-Geral DGER para:

- a) ciência do conteúdo desse relatório e da matriz de monitoramento anexa; e
- b) continuidade das providências com vistas ao completo atendimento das recomendações em aberto deste relatório.

Respeitosamente,

(assinado digitalmente)

HUMBERTO JULIANO DE ALMEIDA SILVA
Analista Legislativo/Administração

(assinado digitalmente)

LUIZ CLAUDIO DE PAIVA FERNANDES
Chefe do SEAUDCOT

(assinado digitalmente)

FILIFE MESQUITA BOTREL
Coordenador da COAUDCON





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

De acordo,

À Diretoria-Geral - DGER para ciência e adoção das providências contidas nas mencionadas propostas de encaminhamento, com vistas à continuidade das ações para solução das recomendações pendentes do Relatório de Monitoramento de Auditoria 02/2022 da COAUDCON.

Após, os autos deverão retornar à Auditoria para acompanhamento das providências adotadas.

(assinado digitalmente)
ANDRÉ LUIS SOARES DA PAIXÃO
Auditor-Geral



