



SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

RELATÓRIO n. 09/2024 - COAUDCON/AUDIT - LEVANTAMENTO

Estudo sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 pelo Senado
Federal em cinco grandes temas

Brasília
2024





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

AUDITOR-GERAL

André Luis Soares da Paixão

COORDENADOR DE AUDITORIA DE
CONTRATAÇÕES

Filipe Mesquita Botrel

CHEFE DE AUDITORIA OPERACIONAL
DE CONTRATAÇÕES

João Vitor Moreno dos Santos

CHEFE DE AUDITORIA DE
CONFORMIDADE DE CONTRATAÇÕES

Luiz Claudio de Paiva Fernandes

TÉCNICO LEGISLATIVO -
ADMINISTRAÇÃO

Raul Vasconcelos de Barros Andrade

ANALISTA LEGISLATIVO -
ADMINISTRAÇÃO

Humberto Juliano de Almeida Silva

SERVIDOR REQUISITADO - INFRAERO

Gilson Fernandes Cardoso





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Ficha-síntese	
<p>✓ OBJETIVO DA AVALIAÇÃO</p> <p>O objetivo principal da ação foi o de identificar o nível de maturidade do Senado Federal na efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021, sob uma perspectiva da unidade de auditoria interna que atua na terceira linha, considerando 5 (cinco) grandes temas: (1) processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas; (2) práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações; (3) plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento; (4) alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações e (5) políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações.</p> <p>✓ RESULTADOS</p> <p>Foi constatado que o Senado Federal apresentou um bom índice de maturidade na implementação da Lei nº 14.133/2021 em todos os temas estudados. De forma complementar e considerando todo o potencial da nova lei de licitações e contratos foram identificadas oportunidades de avanço, a fim de buscar a melhoria contínua nas estruturas, processos e atividades com base em boas práticas para a área de licitações e contratos.</p>	<p>✓ ENCAMINHAMENTOS</p> <p>O conteúdo do relatório será comunicado à Diretoria-Geral com sugestão de envio de cópia a órgãos da casa, tendo em vista a pertinência das informações levantadas e eventuais ações coordenadas para melhoria contínua dos processos organizacionais. O trabalho poderá ainda ser utilizado para embasar futuras ações como consultorias, no interesse da Administração, ou auditorias operacionais.</p> <p>✓ PROCESSO</p> <p>Unidade Responsável Coordenação de Auditoria de Contratações (COAUDCON)</p> <p>Processo SIGAD 00200.009362/2024-95</p> <p>Período Total dos Trabalhos Maio a novembro de 2024.</p> <p>Unidades Participantes Diretoria-Executiva de Contratações (DIRECON); Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV); Secretaria de Administração de Contratações (SADCON); e outras.</p>





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Sumário Executivo

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 trouxe grandes desafios e oportunidades para a Administração Pública brasileira tendo em vista a necessidade de adaptação aos novos procedimentos e estruturas delineados pela lei. Nesse sentido, foi feito um diagnóstico interno buscando identificar o nível de maturidade do Senado Federal na implementação dessa nova lei, passando por diferentes temas como: estruturas e procedimentos internos; segregação de funções; gestão por competências; plano de contratações; responsabilidade social e ambiental; gestão de riscos e programas de integridade. Foi constatado que a Casa apresentou boa maturidade na implementação da lei, evidenciado pela adoção, em tempo hábil, das providências necessárias para a segura transição dos regimes legais; existência de um plano de contratações implementado e em execução; gerenciamento dos riscos que possam impactar na descontinuidade dos serviços; programas de responsabilidade social e ambiental com um bom índice de cumprimento de metas, dentre outras. Considerando todo o potencial da lei, algumas oportunidades de melhoria foram identificadas, tais como: consideração de outros riscos no metaprocesso da contratação para serem sistematicamente gerenciados; aprimoramento do alinhamento das contratações com o planejamento estratégico da Casa e avanço nos incentivos para adesão aos fornecedores a padrões de integridade. Assim, espera-se que os resultados desse trabalho possam contribuir com a melhoria contínua dos processos de trabalho na área de licitações e contratos da Casa.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Índice

1.	Introdução	10
2.	Objetivos.....	12
3.	Escopo	13
4.	Metodologia.....	14
5.	Alinhamento aos objetivos estratégicos	15
6.	Relatório do trabalho realizado	16
6.1	Processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas do Senado Federal	16
6.1.1	Principais marcos conceituais.....	16
6.1.2	Diagnóstico interno	22
6.1.2.1	Estruturas, processos internos e segregação de funções	23
6.1.2.2	Gestão por competências	29
6.2	Práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações da Casa	31
6.2.1	Principais marcos conceituais.....	31
6.2.2	Diagnóstico interno	35
6.2.2.1	Política de gestão de riscos do Senado Federal	35
6.2.2.2	Gestão de riscos nas contratações	38
6.2.2.2.1	Mapa de riscos nos processos individuais de contratação.....	38
6.2.2.2.2	Gestão de riscos no metaprocesso da contratação pública	41
6.2.2.2.3	Matriz de alocação de riscos em contratações	44
6.3	Plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento.....	47
6.3.1	Principais marcos conceituais.....	47
6.3.2	Diagnóstico interno	52
6.3.2.1	Planejamento estratégico do Senado Federal	52
6.3.2.2	Operacionalização do plano de contratações do Senado Federal	54
6.3.2.3	Alterações no plano de contratações do Senado Federal	67
6.3.2.4	Integração entre planejamento estratégico e o plano de contratações do Senado Federal.....	69
6.3.2.5	Plano de contratações do Senado Federal e orçamento	74
6.4	Alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa ..	79
6.4.1	Principais marcos conceituais.....	79
6.4.2	Diagnóstico interno	84
6.4.2.1	<i>Objectives and Key Results</i> e planos táticos de responsabilidade ambiental e social	84
6.4.2.2	Responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa	90
6.5	Políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações do Senado Federal.....	97
6.5.1	Principais marcos conceituais.....	97
6.5.2	Diagnóstico interno	105





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.5.2.1 Vedação à prática de nepotismo.....	106
6.5.2.2 Canais para tratamento de denúncias e reclamações	106
6.5.2.3 Programa de integridade	108
6.5.2.4 Códigos de ética e de condutas	110
6.5.2.5 Treinamentos e capacitações sobre ética e integridade	110
6.5.2.6 Estímulos para adesão aos fornecedores a padrões de integridade	111
7. Conclusão	112
8. Sugestões de boas práticas	117
9. Assinaturas e encaminhamentos.....	121





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Lista de Ilustrações

Figura 1 - Elementos da estratégia do Senado Federal	54
Figura 2 - Fluxo de elaboração do Plano de Contratações	56
Figura 3 - Datas-limite de cada etapa do planejamento das contratações para o próximo exercício, conforme o agente envolvido.....	58
Figura 4 - Relação Resultados-Chave - Projetos Estratégicos – Contratações	72
Figura 5 - Cumprimento das metas do Plano de Acessibilidade	86
Figura 6 - Cumprimento das metas do Plano de Logística Sustentável	87
Figura 7 - Cumprimento das metas do Plano de Equidade de Gênero e Raça	87
Figura 8 - O caminho da demanda na Ouvidoria.....	108
Tabela 1 - Solicitações de Contratações e percentual de agregação em 2023	65
Quadro 1 - Principais características de programas de integridade de 3 (três) órgãos do Poder Executivo Federal	100





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Lista de Siglas

ADG - Ato da Diretoria-Geral

ADVOSF - Advocacia do Senado Federal

AGU - Advocacia-Geral da União

AM - Ato da Mesa do Senado Federal

API - *Application Programming Interface*

ASQUALOG - Assessoria de Qualidade de Atendimento e Logística

ATC - Ato da Comissão Diretora

ATDGER - Assessoria Técnica da Diretoria-Geral

AUDIT - Auditoria Interna do Senado Federal

BASF - Boletim Administrativo do Senado Federal

CCT - Convenções Coletivas de Trabalho

CGU - Controladoria-Geral da União

CIEE - Centro de Integração Empresa-Escola

CINT - Comitê de Integridade do Poder Judiciário

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

COASAL - Coordenação de Administração e Suprimento de Almoxarifados

COAUDCON - Coordenação de Auditoria de Contratações

COPAC - Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário

COPEL - Coordenação de Processamento Externo de Licitações

DFD - Documento de Formalização de Demanda

DGER - Diretoria-Geral

DIRECON - Diretoria - Executiva de Contratações

DIREG - Diretoria-Executiva de Gestão

EGOV - Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ETP - Estudo Técnico Preliminar

GEP - Sistema de Gestão de Projetos

GESCON - Sistema de Gestão de Contratos

ILB - Instituto Legislativo Brasileiro

IMR - Instrumento de Medição de Resultados

IN - Instrução Normativa

LAC - Lei Anticorrupção

MANOP - Manual de Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal

MF - Ministério da Fazenda





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

NCAS - Núcleo de Coordenação de Ações de Responsabilidade Social

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

OKR - *Objectives and Key Results*

OUVIDSF - Ouvidoria do Senado Federal

PAInt - Plano Anual de Auditoria Interna

PB - Projeto Básico

PCA - Plano de Contratações Anual

PCASF - Plano de Capacitação Anual dos Servidores do Senado Federal

PcD - Pessoa com Deficiência

PDI - Planos de Desenvolvimento Individual

PEGR - Plano de Equidade de Gênero e Raça do Senado Federal

PGLS - Plano de Gestão de Logística Sustentável

PGRS - Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas

SADCON - Secretaria de Administração de Contratações

SAFIN - Secretaria de Finanças Orçamento e Contabilidade

SECOM - Secretaria de Comunicação Social

SEGP - Secretaria de Gestão de Pessoas

SEGRAF - Secretaria de Editoração e Publicações

SEMEDE - Serviço Médico de Emergência

SENiC - Sistema Integrado de Contratações do Senado

SF - Senado Federal

SGIDOC - Secretaria de Gestão da Informação e Documentação

SINFRA - Secretaria de Infraestrutura

SPATR – Secretaria de Patrimônio

SPOL - Secretaria de Polícia do Senado Federal

STRANS - Secretaria de Transparência

TCU - Tribunal de Contas da União

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

TR - Termo de Referência





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

1. Introdução

A Lei nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), diferentemente da sua antecessora, apresenta um foco preponderante na eficiência e eficácia das contratações, estabelecendo, deste modo, uma concepção gerencial de todo o metaprocesso da contratação pública, consolidando essencialmente bons exemplos advindos de legislação e normatização esparsa e da jurisprudência pátria, sobretudo do Tribunal de Contas da União (TCU).

Noutras palavras, a Lei nº 14.133/2021 estabelece regras dentro da “função contratações” visando a implementação de estruturas e processos necessários para direcionar, monitorar e avaliar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

A “função contratações” pode ser entendida como conjunto de processos de trabalho definidos e coordenados pela área de contratações, mas que não são limitados a ela, pois permeiam outras unidades organizacionais, como áreas requisitantes, áreas técnicas, assessoria jurídica, setores de material e de patrimônio, de contabilidade, de pagamento, e outros.

Por seu turno, o “metaprocesso de contratação” consiste no agrupamento dos processos de trabalho de planejamento das contratações, seleção de fornecedor e gestão de contrato.

A NLLC determina que a governança em contratações públicas, a gestão de riscos, a promoção de ambiente íntegro e confiável e a implementação de controles internos devem ser implementados pela alta administração para direcionar e monitorar o metaprocesso de contratações públicas¹.

¹ Art. 11 (...)

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





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Assim, conforme previsto na lei, os processos e estruturas devem ser implementados com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos do processo licitatório, além de 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.

Pode-se considerar que a gestão estratégica com enfoque no direcionamento das contratações abrange basicamente duas grandes práticas: (1) estabelecer o modelo de gestão de contratações, que consiste em estruturar a área de contratações, definir diretrizes para o seu funcionamento e aprovar os processos de trabalho característicos da função de contratações e (2) aprovar e apoiar os instrumentos de planejamento da função de contratações, especialmente a definição de objetivos, metas e indicadores; o plano de logística sustentável e o plano de contratações anual, destacando a necessidade de alinhamento entre os planos e a estratégia organizacional.

Desta forma, é nítido que a nova lei de licitações traz grandes desafios e oportunidades à Administração Pública brasileira para adaptação aos novos procedimentos e estruturas desenhados pela lei, notadamente quanto ao esforço necessário para detalhar e colocar em prática as potencialidades interpretativas dos seus 194 (cento e noventa e quatro) artigos de modo a se promover a inovação, a eficiência e a eficácia na execução orçamentária em uma constante harmonia entre gestão, controle e mercado (Barbosa et. al., 2021)².

planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

² BARBOSA, Jandeson da Costa; KHOURY, Nicola Espinheira da Costa; MACIEL, Francismary Souza Pimenta. Aspectos hermenêuticos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília v.52, n.147, jan./jun. 2021.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

2. Objetivos

O objetivo geral foi realizar uma ação de controle de Levantamento³ acerca do nível de maturidade do Senado Federal quanto a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021.

Os objetivos específicos consistiram em: (1) trazer subsídios à Auditoria Interna quanto à implementação da Lei nº 14.133/2021 para futuras ações de avaliação e consultoria e (2) contribuir com a Governança da Casa, notadamente na seara das contratações públicas, para manutenção, aprimoramento e/ou promoção de políticas, planos, programas e processos para efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021.

A presente ação não teve como objetivo a apuração de inconformidades e nem pretendeu esgotar todo o assunto sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 pelo Senado Federal.

³ Manual de Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal (MANOP): Art. 54 - O levantamento é a ação de controle cujo objetivo é fornecer à AUDIT o conhecimento detalhado acerca do funcionamento de uma área, órgão, processo de trabalho ou objeto específico passível de futuras ações de controle, sendo normalmente empregada para produzir, atualizar ou aprofundar conhecimentos.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

3. Escopo

O escopo compreendeu em realizar uma ação de Levantamento sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 pelo Senado Federal dentro de 5 (cinco) grandes temas. Embora todos os temas sejam interrelacionados em alguma medida, a divisão proposta buscou direcionar a pesquisa e a comunicação dos resultados.

Assim, os 5 (cinco) temas do trabalho são:

- 1) Processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas do Senado Federal;
- 2) Práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações da Casa;
- 3) Plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento;
- 4) Alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa; e
- 5) Políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações do Senado Federal.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

4. Metodologia

A partir da divisão do trabalho em 5 (cinco) temas de interesse de estudo, foram estabelecidos critérios iniciais de referência abrangendo leis, normativos, jurisprudência e boas práticas, bem como as possíveis fontes de informações. Esse detalhamento constou da Matriz de Planejamento de Levantamento nº 01/2024 (Doc. 00100.085270/2024-30).

Considerando a existência de algumas lacunas informacionais, foram encaminhados questionários, via e-mail, a setores da Casa com vistas a complementar as informações, os quais foram oportunamente respondidos.

Os órgãos consultados foram: Diretoria - Executiva de Contratações (DIRECON), Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV), Núcleo de Coordenação de Ações de Responsabilidade Social (NCAS) e Ouvidoria do Senado Federal (OUVIDSF).

Compiladas as informações, foi feito um diagnóstico interno buscando identificar a maturidade da Casa quanto a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021 em cada um dos temas.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

5. Alinhamento aos objetivos estratégicos

O trabalho foi previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAInt) para ser executado pela Coordenação de Auditoria de Contratações (COAUDCON) no exercício de 2024 (Doc. 00100.151772/2023-85), aprovado pela Portaria do Primeiro Secretário nº 6 de 2024).

A presente ação de controle está relacionada diretamente com o seguinte objetivo estratégico estabelecido no Mapa da Auditoria Interna – AUDIT para o período de 2024/2028:

“Induzir o aprimoramento da governança e da gestão no Senado Federal”.

Além disso, a ação se relaciona com o seguinte objetivo constituído pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica para o ciclo de planejamento 2023/2025 do Senado Federal:

“Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho”.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6. Relatório do trabalho realizado

Para cada um dos 5 (cinco) temas do levantamento foi constituído um referencial teórico com os principais marcos conceituais e um diagnóstico interno com o intuito de identificar pontos fortes e eventuais oportunidades de melhoria.

6.1 Processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas do Senado Federal

Neste tópico são apresentadas as principais disposições legais, conceitos e boas práticas quanto à gestão de competências, segregação de funções e processos internos em contratações e logo após um diagnóstico interno sobre o tema.

6.1.1 Principais marcos conceituais

O modelo de gestão das contratações deve estabelecer claramente as autoridades, responsabilidades e diretrizes para orientar os profissionais alocados nessa função organizacional no exercício de suas atribuições com uma política abrangente contemplando aspectos relevantes, tais como⁴:

- 1) Definição da estrutura da área de contratações, incluindo a composição e competências da área, as autoridades, os papéis e responsabilidades dos profissionais alocados nela, bem como delegações de competência para a autorização de contratações, e a segregação de funções;
- 2) Definição dos processos de trabalho relativos à função de contratações, esclarecendo as etapas desses processos, as responsabilidades dos atores envoltos, e os elementos resultantes de cada etapa;
- 3) Implementação de boas práticas de gestão de pessoas na função de contratações, tais como: definição de critérios de escolha para funções de liderança,

⁴ Aspectos relevantes da política de contratações dentro do tema gestão de competências, segregação de funções e processos internos na instrução de licitações e contratações diretas, citados no Manual de Licitações e Contratos do TCU de 2023.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

assessoramento e para atividades operacionais; definição de perfis profissionais almejados; dimensionamento da força de trabalho; avaliação de desempenho; e capacitação dos funcionários; e

4) Estruturas de transparência ativa.

Dentro da Lei nº 14.133/2021 observou-se a preocupação do legislador com os temas correlacionados de gestão de pessoas, segregação de funções e procedimentos internos, conforme destacado nos artigos subsequentes:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparéncia, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

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





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

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.

(...)

Art. 8º

(...)

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

(...)

Art. 11.

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. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; (Destacou-se).

Assim, observa-se que a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, no seu artigo 7º, a responsabilidade da autoridade máxima do órgão (ou a quem fora indicado pelas normas de organização administrativa da entidade) de promover a gestão por competências e a observância de requisitos para indicação de agentes públicos responsáveis pelo desempenho de funções essenciais às licitações e contratos.

Indo nesse sentido, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2023⁵ destaca um conjunto de práticas para promover a gestão de pessoas na função de contratações, quais sejam:

- 1) Realizar planejamento da força de trabalho, identificando a necessidade de gestores e colaboradores para a área de contratações;
- 2) Planejar e executar seleções, nomeações e realocações com base na demanda da força de trabalho quantitativa e qualitativa;
- 3) Planejar a sucessão e integrar estratégias de retenção, desenvolvendo talentos internos considerando atribuições atuais e novas competências exigíveis;
- 4) Realizar o processo de transição, visando garantir a transmissão de informações e conhecimentos para o caso de ocorrer substituições em caráter permanente ou temporário dentro da função de contratações; e
- 5) Fazer a gestão de desempenho e promover o desenvolvimento profissional.

Sobre o assunto, um exemplo de boa prática administrativa é a existência de Certificação Profissional Básica em Licitações e Contratos Administrativos disponibilizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para agentes públicos lotados em órgão ou entidade da Administração Pública

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição*, Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência, 2023





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

direta, autárquica ou fundacional dos Poderes Executivo Federal, Estadual, Municipal e Distrital, que atuam ou pretendam atuar diretamente com licitações e contratos⁶.

Voltando aos dispositivos da NLLC, o parágrafo único do artigo 8º elenca expressamente a competência da alta administração em estruturar a área de contratações e definir os processos de trabalho, enquanto o § 1º do artigo 7º define a exigência de garantir a segregação de funções em atividades com maior potencial de riscos, a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Assim, tem-se a necessidade de formalização e aprovação da estrutura da área de contratações, bem como que os normativos que regem os processos de trabalho estejam de acordo com a realidade da organização e em conformidade com a legislação vigente.

Entende-se que os processos de trabalho devem estar definidos em relação a suas etapas e responsabilidades, além de indicar os artefatos produzidos em cada uma delas, geralmente desenhados por meio de fluxogramas padrões.

Tratando-se especificamente de estruturas de transparência, um requisito essencial para promoção da *accountability* pública, a principal novidade da Lei nº 14.133/2021 é a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)⁷, constituindo-se de um sítio eletrônico de divulgação obrigatória, centralizada e atualizada de atos exigidos pela lei em formato de dados abertos, além de ser uma ferramenta utilizada para o registro cadastral unificado de licitantes, dentre outras funções.

⁶ Certificação Profissional Básica em Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/servicos/certificacao-profissional-basica-em-llicitacoes-e-contratos> [Acessado em 21 ago. 2024]

⁷ Disponível em: [Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP \(www.gov.br\)](http://www.gov.br) [Acessado em 22 out. 2024]





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

A divulgação no PNCP é indispensável para eficácia dos contratos e seus aditivos, devendo ser publicados documentos elaborados em toda fase da contratação.

Além disso, a NLLC destaca a faculdade de divulgação dos referidos documentos em sítio eletrônico oficial do órgão de forma complementar.

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

(...)

Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.

(...)

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

(...)





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Pùblicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;
 (...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

- I - planos de contratação anuais;
- II - catálogos eletrônicos de padronização;
- III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;
- IV - atas de registro de preços;
- V - contratos e termos aditivos;
- VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento (Destacou-se)

Sobre o assunto, vale mencionar ainda o Acórdão 328/2023 – TCU – Plenário, segundo o qual:

A inserção, no Portal de Compras do Governo Federal, de documento de licitação em formato não editável, que não permite a pesquisa de conteúdo nos arquivos, infringe, além do princípio da transparência, a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

6.1.2 Diagnóstico interno

Neste tópico são descritas as principais questões levantadas no âmbito do Senado Federal quanto ao tema processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.1.2.1 Estruturas, processos internos e segregação de funções

Para implementação das disposições da Lei nº 14.133/2021 pelo Senado Federal (SF), por meio do Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 9/2021⁸, de 30/4/2021, publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 7817, seção 2, de 5/5/2021, p.1., foi constituído o Comitê de Acompanhamento de Implementação da Nova Lei de Licitações no Senado Federal.

Por seu turno, em 1º de agosto de 2022, foi expedido o ofício circular nº 2/2022/DIRECON⁹, encaminhado aos Órgãos Técnicos e gestores de contratos desta Casa Legislativa, sendo informado no seu parágrafo segundo que o Comitê criado pela ADG nº 9/2021, promoveu dois ciclos de palestras sobre o tema entre maio e julho de 2021, bem como um curso de análise estrutural da Nova Lei de Licitações (NLLC), e que essas ações foram gravadas e estão disponíveis na *intranet* do Senado Federal¹⁰.

Consta, no parágrafo terceiro do mencionado ofício, que, considerando as mudanças promovidas pela NLLC, o referido Comitê resgatou a minuta de normativo interno de normas procedimentais de contratações elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria da Diretoria-Geral nº 4541, de 2017 no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 6389¹¹, a qual fora disponibilizada pela DIRECON ao escrutínio de todos os Órgãos Técnicos, gestores de contratos e demais interessados, no primeiro semestre de 2019, por meio do Fórum de Gestão e Fiscalização de Contratos disponível na *intranet*¹², bem como à análise jurídica da Advocacia do Senado Federal (ADVOSF)¹³, após inclusão das contribuições recebidas no fórum e julgadas pertinentes.

⁸ Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=14378690> [Acessado em 21 ago. 2024]

⁹ Doc. 00100.088015/2022-87

¹⁰ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/comite-da-nova-lei-de-licitacoes/eventos> [Acessado em: 21 ago. 2024].

¹¹ Disponível em: http://www.senado.gov.br/transparencia/SECRH/BASF/2017/11nov/Bap6389_1.pdf [Acessado em 21 ago. 2024].

¹² Disponível em: <https://intra2.senado.leg.br/group/contratacoes/forum> [Acessado em 22 ago. 2024].

¹³ Parecer nº 389/2020/ADVOSF – Doc. 00100.064471/2020-70





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

Foi relatado ainda que a referida minuta recebeu importantes contribuições da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (ATDGER), da SADCON e da DIRECON, tendo sido devidamente atualizada à luz da Lei nº 14.133/2021, ensejando, assim, a edição do ADG nº 14/2022¹⁴, de 9/6/2022, que estabelece, no âmbito do Senado Federal, disposições regulamentares acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos, publicado no BASF nº 8359, de 10/6/2022¹⁵, seção 1, pg.1.

Ainda sobre ofício circular nº 2/2022/DIRECON, foi anotado que todos os processos de contratação que fossem encaminhados à SADCON para verificação preliminar a partir de 1º/10/2022 deveriam ser instruídos de acordo com o ADG nº 14/2022 e à luz da Lei nº 14.133/2021, como medida necessária para mitigar o risco de necessidade de retorno de processos instruídos com fulcro na Lei nº 8.666/93 no caso de não serem concluídos até 31/3/2023, data prevista para revogação da Lei nº 8.666/93.

Na ocasião, a Diretoria-Executiva de Contratações encaminhou um guia com as modificações de maior impacto nas rotinas dos Órgãos Técnicos para envio dos processos à SADCON, para verificação preliminar, ressaltando a importância de cada Secretaria providenciar a adequada distribuição do guia entre seus servidores, de modo que toda a equipe ficasse contextualizada e devidamente preparada para operacionalização das mudanças.

Assim, o ADG nº 14/2022 recepcionou as disposições da Lei nº 14.133/2021 para a efetiva transição dos procedimentos estabelecidos no Senado Federal com os ajustes e adequações necessárias para compatibilização da Política de Contratações, das diretrizes de governança e das competências dos agentes públicos à devida implementação da NLLC.

¹⁴ Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4&idNorma=14380101> [Acessado em 22 ago. 2024].

¹⁵ Disponível em: https://intra.senado.gov.br/guiaserv/boletim/novoboletim/2022/06jun/Bap8359_1.pdf [Acessado em 22 ago. 2024].





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Em relação aos artefatos produzidos, constam como anexos do ADG nº 14/2022, além das definições, o detalhamento para adoção dos institutos e procedimentos necessários à elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), Tratamento diferenciado a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Instrumento de Medição de Resultados (IMR), Pesquisa de preços, Planilhamento de preços, Cotação de preços, Acionamento de Ata de Registro de Preços, Gestão e fiscalização de contratos e Alterações dos contratos, em conformidade com as disposições da NLLC.

No Capítulo II e seguintes do ADG nº 14/2022 foram detalhados todos os procedimentos para o fiel cumprimento do Ciclo de Contratações estabelecido para as etapas de Planejamento, Instrução das Contratações, Seleção do Fornecedor e Execução do Objeto, em consonância com as disposições da NLLC.

Por seu turno, por proposta da Comissão Permanente de Minutas-Padrão, também foram atualizados e aprovados os seguintes modelos de minutas de editais e contratos, adaptados à Lei nº 14.133, de 2021, ao ADG nº 14/2022, ao ADG nº 15/2022 e, no que é cabível, à IN nº 73/22 SEGES/ME, conforme processos nºs 00200.020046/2022-11, 00200.021457/2022-15 e 00200.002898/2023-07:

- 1) Modelo “6.2”: destinada aos processos licitatórios de contratação de serviços e fornecimentos contínuos;
- 2) Modelo “6.2.1”: destinada aos processos licitatórios de contratação de serviços não contínuos;
- 3) Modelo “6.3”: destinada aos processos licitatórios de aquisição de bens em que há necessidade de celebração de contrato;
- 4) Modelo “6.5”: destinada aos processos licitatórios de contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra;
- 5) Modelo “7.1”: destinada aos processos licitatórios pelo sistema de registro de preços; e
- 6) Modelo “7.1.1” (Anexo 2): destinada aos processos licitatórios pelo sistema de registro de preços que utilizam minuta de contrato.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Consigna-se que 72% (setenta e dois por cento) das contratações licitadas e 70% (setenta por cento) das contratações diretas foram instruídas sob a égide da Lei nº 14.133/2021 no exercício de 2023¹⁶.

No que diz respeito ao cumprimento dos dispositivos referentes à transparência dos artefatos relacionados às contratações da Casa, o ADG nº 14/2022 (art. 59), regulamentando a Lei nº 14.133/2021, deu maior amplitude a essa divulgação, considerando também a obrigatoriedade de ela ser feita no Portal da Transparência.

Sob esse prisma, foram adotadas pelos órgãos competentes as ações e providências necessárias para estruturar a integração, via API (*Application Programming Interface*), do Portal de Transparência e dos demais sistemas internos desta Casa Legislativa com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pela NLLC, consoante processo nº 00200.014557/2021-12, bem como realizados os ajustes e adequações do Sistema Integrado de Contratações do Senado (SENiC) e do Sistema de Gestão de Contratos (GESCON), às disposições do ADG nº 14/2022 (processo nº 00200.011365/2022-27), além de determinações de providências para ajustes e adequação do Portal de Transparência do Senado Federal para a observância dos comandos da Lei nº 14.133/2021, acerca da publicidade dos atos de contratação em “sítio eletrônico oficial” de cada órgão ou entidade (processo nº 00200.003430/2023-21).

Convém destacar que em 9/6/2022, foi editado o já citado Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 15/2022, que dispõe sobre o processo administrativo sancionatório e a dosimetria na aplicação de penalidades decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Senado Federal, publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 8359, seção 1, de 10/6/2022, pg. 15.

¹⁶ Informações obtidas no Relatório de Gestão do Senado Federal de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/egov/relatorio-de-gestao-2023-5a.pdf> [Acessado em 21 ago. 2024]





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Por seu turno, em 8/11/2022 foi editado o Ato da Comissão Diretora - ATC nº 12/2022, que altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2018, para promover a adequação da disciplina interna sobre licitações e contratos administrativos às disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 8566, seção 1, de 14/11/2022, pg. 4.

No que diz respeito aos processos internos de instrução de licitações e de contratações diretas, também foram estabelecidos em fluxogramas padronizados¹⁷ de tramitação para realização de licitações e para contratações diretas, no âmbito do Senado Federal, os quais refletem fluxos padronizados fundamentais de tramitação que os processos de contratação se encontram submetidos, a saber:

- 1) Fluxo dos Processos de Contratação - Licitação; e
- 2) Fluxo Processos de Contratação - Contratação Direta.

Ainda estão disponíveis fluxos sobre Acionamento de ARP, Acordo de Cooperação Técnica, Acréscimo/Supressão, Convênio, Dispensa Eletrônica, Pagamento, Penalidade, Prorrogação, Protocolo de Intenções, Reajuste e Repactuação, em conformidade com a NLLC e com o ADG nº 14/2022.

O ATC nº 12/2022, promoveu, na forma do seu Anexo, os ajustes e as adequações necessárias para a compatibilização da (1) Política de Contratações, (2) das diretrizes de governança e (3) das competências dos agentes públicos com as disposições da Lei nº 14.133/2021, com a redefinição da estrutura e funções da Secretaria de Administração de Contratações e o estabelecimento dos limites de competências e alçadas decisórios no âmbito das contratações do Senado Federal.

Em 8/11/2022 foi editado o Ato da Comissão Diretora - ATC nº 14/2022, que altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2018, para (1) definir a estrutura orgânica básica das

¹⁷ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/tramitacao-de-contratacoes/informacoes-gerais> [Acessado em 21 ago. 2024].





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

unidades administrativas e (2) instituir o Regulamento Orgânico Administrativo do Senado Federal, publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 8566, seção 1, de 14/11/2022, pg. 5., republicado no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 8584, seção 1, de 28/11/2022, pg.1.

No anexo V do ATC nº 14/2022, foi estabelecida a Política de Contratações do Senado Federal, que contemplou todas as alterações promovidas pelo ATC nº 12/2022, com compatibilização com as disposições da Lei nº 14.133/2021, com destaque ao teor dos artigos que tratam das disposições gerais, com informação expressa que os regulamentos do Poder Executivo Federal somente se aplicam a Casa quando haja previsão expressa (arts. 1º e 2º); princípios e diretrizes (arts. 3º e 4º) e estrutura e responsabilidades do Comitê de Contratações (arts. 6º e 8º).

Os 10 (dez) princípios expressos no artigo 3º da Política de Contratações são: legalidade, juridicidade, isonomia, moralidade, transparência, motivação, segurança jurídica, proteção à confiança legítima, interesse público, economicidade e eficiência. Assim, não foram transpostos expressamente alguns dos princípios esculpidos pela NLLC.

Na referida política, ficaram constituídas as competências e responsabilidades para o Primeiro-Secretário (art. 7º), Diretor-Geral (art. 9º) e Diretor-Executivo de Contratações (art. 10) com destaque para o fato de o agente de contratação e dos membros de comissão de contratação terem atribuições e responsabilidades exclusivas a fase externa dos procedimentos licitatórios (art. 11, § 2º), em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Tem-se, assim, que as competências para Órgãos Técnicos, agentes de contratação, fiscal/gestor, assessoramento jurídico e controles internos, ordenador de despesa e demais profissionais envolvidos no processo de contratação, foram devidamente estabelecidas e normatizadas, consoante disposto nos normativos internos citados.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Por fim, anota-se a informação obtida através da Coordenação de Processamento Externo de Licitações (COPEL)¹⁸ de que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ainda não estaria parametrizado para divulgar todos os documentos elaborados na fase preparatória do certame licitatório que porventura não integrarem o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 59, § 1º, inc. I do ADG nº 14/2022) e que a alternativa tem sido, até então, disponibilizá-los somente no Portal da Transparência da Casa.

Sobre o assunto, há um processo no TCU para acompanhamento e avaliação concomitante das ações relacionadas ao desenvolvimento e à implantação das funcionalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 para integrar o PNCP (Processo - 044.559/2021-6 e Acórdão 2209/2023 – Plenário).

6.1.2.2 Gestão por competências

No que diz respeito à gestão de competências, tema que permeia a função contratações mas que não se limita a ela, destaca-se a modelagem utilizada pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), em estágio piloto, para definição de perfis de competências (gerencial, profissional e assessoramento), que subsidiam diagnósticos de desempenho e respectivos Planos de Desenvolvimento Individual (PDI) a partir de lacunas identificadas, cujo objetivo é oferecer aos profissionais, elementos que permitam gerar reflexões sobre sua atuação no Senado, buscando não apenas identificar oportunidades de melhoria, mas também incentivar o protagonismo das pessoas em seu desenvolvimento, cujo diagnóstico está estruturado em 6 (seis) dimensões de competência: (1) atuação integrada; (2) foco em resultados; (3) representação e comunicação; (4) melhoria contínua e inovação; (5) autodesenvolvimento e (6) foco no cliente¹⁹.

Destaca-se ainda a competência do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV) para realizar o serviço, sob demanda, de

¹⁸ Resposta recebida por aplicativo de mensagens em 12 de setembro de 2024.

¹⁹ Informações obtidas diretamente na resposta da Secretaria de Gestão de Pessoas frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

dimensionamento de pessoal das áreas administrativas do Senado, por meio da identificação da lotação referencial para as unidades da Casa, o que certamente contribui com o processo de gestão de competências inclusive para a área de compras.

Além disso, anota-se que o Anexo IV do ATC nº 14/2022 estabeleceu a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal, tendo como principal objetivo o aprimoramento de conhecimentos individuais em favor do cumprimento das missões institucionais, definindo que o planejamento anual de capacitação dos servidores deverá estar contido em um documento denominado Plano de Capacitação Anual dos Servidores do Senado Federal (PCASF), instrumento básico de previsão de execução das ações educacionais de interesse da Casa.

Visando maximizar o treinamento e o desenvolvimento dos profissionais desta Casa Legislativa envolvidos no processo de contratação, mantendo-os alinhados aos objetivos organizacionais, os treinamentos internos para implementação da NLLC tiveram início com a promoção de 2 (dois) ciclos de palestras sobre o tema entre maio e julho de 2021, bem como com o curso de análise estrutural da NLLC, dentre outros, com a realização de diversos eventos e ações de capacitação para auxiliar os servidores na transição entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021, sendo que o material produzido está disponível na *intranet* do Senado Federal²⁰ para consulta.

Cumpre salientar ainda que diversos cursos e treinamentos têm sido contratados pelo Senado Federal para tratar sobre as principais novidades advindas da Lei nº 14.133/2021, conforme pode ser confirmado examinando o Portal da Transparência.

²⁰ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/nova-lei-de-licitacoes/eventos> [Acessado em 21 ago. 2024].





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.2 Práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações da Casa

Neste tópico são apresentadas as principais disposições legais, conceitos e boas práticas quanto à gestão de riscos e controles internos nas contratações públicas e, logo após, um diagnóstico interno sobre o tema.

6.2.1 Principais marcos conceituais

A Lei nº 14.133/2021 estabelece um conjunto de diretrizes e procedimentos para a realização de gestão de riscos em todas as fases do processo de contratação pública, conforme será demonstrado nos próximos parágrafos.

De início, cumpre mencionar que o artigo 11 da NLLC integra a gestão de riscos aos objetivos do processo licitatório, destacando a importância da identificação, avaliação e mitigação de riscos para assegurar (1) a seleção da proposta mais vantajosa; (2) promover a isonomia e justa competição entre os licitantes; (3) evitar sobrepreço e superfaturamento e (4) incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Destacou-se).

Nesse sentido, para Justen Filho (2021)²¹, a Lei nº 14.133/2021, por meio do parágrafo único do artigo 11, impôs um verdadeiro dever à Alta Administração no sentido de implementar processos e estruturas de governança, inclusive de gestão de riscos e controles internos em contratações públicas.

Corrobora esse entendimento o enunciado aprovado no 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal²² segundo o qual:

As práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, às quais devem se submeter as contratações públicas, conforme disposto no art. 169, *caput*, da Lei n. 14.133/2021, não devem se restringir à existência de uma unidade orgânica de controle interno, mas devem ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação.

Além disso, a NLLC destaca a importância do planejamento na fase preparatória do processo de licitação e o fato de que ele deve considerar todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam influenciar a contratação, entre os quais está compreendida a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (artigo 18, inc. X).

As contratações diretas também foram contempladas com a gestão de riscos, pois entre os documentos específicos que planejem essas contratações está a análise de riscos, com detalhe para a expressão legislativa “se for o caso” (art. 72, inc. I).

Indo nesta mesma linha, o *caput* do artigo 169 da NLLC traz um comando geral quanto à obrigatoriedade de que as contratações públicas devam se submeter a práticas contínuas de gestão de riscos e controles preventivos, inclusive, mediante adoção de recursos de tecnologia da informação.

²¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

²² Disponível em: <https://direitoadm.com.br/enunciados-licitacao-2-simposio/> [Acessado em 27 ago. 2024]





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Nota-se, pois, a existência de duas dimensões distintas trazidas pela Lei nº 14.133/2021 com o tema gestão de riscos: uma primeira, mais ampla, relacionada à gestão de riscos do metaprocesso da contratação pública, visando o alcance dos objetivos do processo licitatório (art. 11, parágrafo único), e outra para as licitações ou contratações diretas sob uma perspectiva individual de cada contratação (artigo 18, inc. X e art. 72, inc. I).

Outro mecanismo elencado pela NLLC é sobre a possibilidade de incluir uma matriz de alocação de riscos, que, nos termos do artigo 6º, inc. XXVII c/c com o artigo 22, deve visar a melhoria da eficiência e a clareza na distribuição de responsabilidades entre o contratante e o contratado:

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

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

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

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





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

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

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

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

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

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

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

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

Nos termos dos parágrafos do artigo 22 a matriz de alocação de riscos deve estabelecer mecanismos para prevenir a ocorrência de sinistros e, em caso de ocorrência, mitigar seus efeitos, a qual deve ser refletida no contrato, especialmente para restabelecimento da equação econômico-financeira, resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual e/ou para contratação de seguros obrigatórios. Anota-se a obrigatoriedade de inclusão da matriz de alocação de riscos em editais de obras e serviços de grande vulto, bem como em regimes adotados de contratação integrada e semi-integrada.

Ainda sobre o assunto, a NLLC, em seu artigo 103, detalha, para o contrato, a identificação de riscos previstos e presumíveis e a definição da matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Importa explanar que essa matriz de riscos não se confunde com a análise de riscos, conforme fica destacado no Manual de Licitações e Contratos do TCU de 2023²³:

(...) Já a matriz de riscos é uma cláusula contratual elaborada quando for necessária a formalização da divisão dos riscos contratuais entre contratante e contratado.

Na matriz de riscos, serão registrados possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam impactar o seu equilíbrio econômico-financeiro. Para cada evento, serão definidas as medidas de tratamento para reduzir a sua probabilidade de ocorrência e mitigar os seus efeitos, bem como as responsabilidades de cada parte contratante com relação ao risco identificado.

6.2.2 Diagnóstico interno

Nesse diagnóstico são descritas as principais questões levantadas no âmbito do Senado Federal quanto à gestão de riscos em contratações abordando a política de gestão de riscos da Casa e a gestão de riscos nas contratações, compreendendo, nesse último caso, uma análise quanto ao mapa de riscos nos processos individuais de contratação, à gestão de riscos no metaprocesso da contratação e à matriz de alocação de riscos.

6.2.2.1 Política de gestão de riscos do Senado Federal

O Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 16, de 2013 estabelece a Política de Gestão de Riscos Organizacionais do Senado Federal, com o objetivo de proporcionar uma estrutura organizada e sistêmica para a gestão de riscos.

A seção inicial do ato define que todas as unidades administrativas devem ajustar seus planos e processos de trabalho para se alinharem com essa política, que é aplicável tanto aos servidores quanto aos colaboradores do Senado Federal. Entre as principais definições da política, destacam-se as práticas de gestão de risco organizacional para prevenir e tratar impactos negativos, a formulação de planos de

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência, 2023.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

continuidade operacional para atividades críticas comprometidas por falhas ou desastres, e a segurança corporativa voltada à proteção dos recursos humanos, informacionais e materiais da organização.

Os princípios que regem a política incluem legalidade, transparência, segurança jurídica, interesse público, dignidade da pessoa humana e eficiência. A política deve abranger sistematicamente e de forma integrada os vários domínios da segurança, como pessoas, áreas e instalações, comunicações, documentos, informações, materiais e tecnologia.

As diretrizes da política reforçam a observância dos princípios de governança corporativa, enfatizando a cooperação entre as unidades na gestão de riscos e segurança corporativa. Considera essencial alinhar as atividades com normas e práticas nacionais e internacionais de gestão de riscos. Outra diretriz é garantir o treinamento contínuo dos servidores e colaboradores, assegurando uma compreensão e gestão adequadas dos processos críticos e prevenção a incidentes de segurança corporativa.

O objetivo desta política é fornecer orientações estratégicas para a gestão de riscos organizacionais e de segurança corporativa, levando em consideração aspectos normativos, éticos, técnicos, econômicos e científicos. Para atingir esse objetivo, a política impõe vários requisitos, como a aplicação de uma metodologia de análise e avaliação de riscos, o aprimoramento contínuo do sistema de gestão de riscos, a medição periódica da eficácia dos controles, e a conscientização e capacitação em gestão de riscos.

Além disso, trata da necessidade de ajustar a infraestrutura do Senado para atender às necessidades de segurança e garantir que todas as ações de segurança sejam equilibradas com os processos de negócios.

No campo da segurança da informação, o modelo adotado deve assegurar a disponibilidade, integridade e preservação das informações, em conformidade com as normas relevantes. O acesso à informação deve ser baseado na necessidade





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

funcional e protegido contra divulgação indevida, punida administrativamente e penalmente.

A norma estipula que o Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica será responsável por expedir as normas necessárias à sua execução, regulamentando modelos e instrumentos de gestão de riscos. Além disso, a política será revisada e atualizada a cada três anos para garantir que permaneça relevante e eficaz.

Nesse sentido, destaca-se abaixo as respostas indicadas pelo EGOV²⁴ quanto à utilização, pela unidade, de metodologia de gerenciamento de riscos e atuação como facilitadora na gestão de riscos para outros órgãos da Casa:

O EGOV publicou em 09 de abril de 2019 o [Processo de Gestão de Riscos no Repositório Corporativo de Processos \(Processos — Intranet Senado\)](#). Este processo vem sendo utilizado desde 2016 como parte do processo de elaboração dos Planos Diretores de Tecnologia da Informação (PDTI) do Senado Federal. Neste período, três PDTI's já foram elaborados utilizando-se este processo. Ele é baseado na norma de gestão de riscos ISO 31.000. Está detalhado e disponível a todos os usuários da Intranet do Senado Federal no repositório mencionado, e por meio da URL <http://dsvp/docsist/egov/GestaoRiscos/#list/>.

Acompanha o processo uma planilha em EXCEL, que permite a implementação fiel do processo descrito, de forma guiada e simplificada.

Recentemente, o [EGOV conduziu a contratação de um software para Gestão Estratégica, Gestão de Portfólios e Gestão de Projetos \(BRISK\)](#). No BRISK, há um módulo de Gestão de Riscos Corporativos. Ele ainda está em fase de avaliação. Atualmente, no BRISK, estão sendo gerenciados riscos relacionados aos projetos do PDTI.

O EGOV assessorou Coordenação de Informação (SGIDOC/COINF) durante a avaliação de riscos relacionados à LGPD por diversos setores do Senado Federal.

Também assessorou a Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP) durante a avaliação de riscos no processo relacionado à Folha de Pagamento do Senado Federal.

²⁴ Informações obtidas diretamente na resposta do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Além disso, o EGOV encontra-se disponível para assessorar qualquer unidade do Senado Federal, desde que seja manifestado o interesse pela área. (Destacou-se).

Ainda sob uma perspectiva ampla do tema gestão de riscos, anota-se que, dentre os objetivos estabelecidos para orientar a Administração até 2025 está: “*Aumentar a eficiência e a Racionalidade no uso de recursos públicos*”, sendo que um dos resultados chave é Fomentar a Gestão de Riscos no Senado por meio da oferta de 4 (quatro) ações ou eventos de capacitação, cujo indicador é a Quantidade de ações e eventos oferecidos, tendo a Auditoria Interna do Senado Federal (AUDIT) como setor responsável pela sua execução²⁵.

6.2.2.2 Gestão de riscos nas contratações

Adentrando especificamente ao tema da gestão de riscos nas contratações públicas, o artigo 4º da Política de Contratações do Senado Federal (Anexo V do ATC nº 14/2022) enumera algumas diretrizes principais.

Em específico, a diretriz IV destaca a importância de assegurar que todos os processos organizacionais relacionados às contratações estejam devidamente institucionalizados e que seus respectivos riscos sejam gerenciados.

6.2.2.2.1 Mapa de riscos nos processos individuais de contratação

Sob contexto da análise de riscos dos processos individuais de contratação, o artigo 9º do ADG nº 14/2022 aborda a necessidade de inclusão de um Mapa de Riscos em versão preliminar ao solicitar a contratação ao Comitê de Contratações. Nesse mapa, deve-se considerar especificamente o risco da não efetivação da contratação.

Os pontos que devem ser informados no Mapa de Riscos são o dano que seria suportado pelo Senado Federal caso o risco se concretize, o impacto para o Senado Federal, a ação preventiva a ser tomada e a unidade administrativa

²⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/resolveuid/b544672ca1034c14bc74d8fdf809e585> [Acessado em 27 ago. 2024]





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

responsável por essa ação, e a ação de contingência a ser realizada, além da unidade administrativa responsável por essa ação.

Por seu turno, o artigo 15 do ADG nº 14/2022 determina que, ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, o Mapa de Riscos deve ser atualizado no Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal (SENiC), pelo Órgão Técnico, quando aplicável. Esse órgão tem a responsabilidade de identificar e avaliar todos os riscos adicionais da contratação, bem como indicar as ações apropriadas para seu tratamento e monitoramento.

Para cada risco identificado, o Órgão Técnico também deve especificar o dano que o Senado Federal suportará caso o risco se concretize, descrever o impacto desse dano, definir a ação preventiva necessária e a unidade administrativa responsável pela sua execução, além de delinear a ação de contingência a ser adotada e a unidade administrativa responsável pela sua implementação.

O artigo 16 determina que o Órgão Técnico, após obter o valor estimado da contratação e concluir a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, atualize o mapa de risco, quando couber, e encaminhe os autos do processo de contratação para a verificação preliminar da SADCON. Esse artigo não fornece uma abordagem direta sobre a gestão de riscos, mas destaca a importância de atualizar o Mapa de Riscos durante a etapa de elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e de incluir essa informação nos documentos enviados para a verificação preliminar.

Sobre esse assunto, observou-se que em 52 (cinquenta e dois) processos de contratação do Senado Federal analisados, concluídos entre os anos 2023 e 2024 com o regime da Lei nº 14.133/2021, foram incluídos Formulário de Solicitação de Contratação, que contém uma "Versão Preliminar do Mapa de Risco".

Esse formulário requer ao órgão solicitante as seguintes informações: (1) o dano a ser suportado pelo Senado Federal caso a contratação não seja efetivada; (2) o impacto desse dano para o Senado Federal; (3) uma ação preventiva e a





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

respectiva unidade responsável e (4) uma ação de contingência e a respectiva unidade responsável. Assim, foi feito o preenchimento de informações requeridas sobre o risco de não contratação em todos esses processos, mesmo porque, é condição necessária para o prosseguimento da tramitação.

Também vale destacar que, entre os processos de contratação verificados, aqueles cujo objeto era a capacitação de servidores e que se iniciam por formulário próprio não previam, até então, a “*Versão Preliminar de Mapa de Riscos*”. Nesses casos era necessário que o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) encaminhasse uma solicitação para que o Órgão Técnico apresentasse as informações referentes ao risco da não contratação pretendida. Anota-se que o novo modelo de formulário²⁶ de “*Solicitação de Treinamento Externo*” contempla o Mapa de Riscos da Contratação no item nº 6.

Além disso, cumpre relatar a possibilidade de inserir novos riscos no sistema SENiC, caso sejam identificados ao longo da tramitação do processo de contratação. No entanto, nos processos analisados, não houve a inserção de novos riscos, não ficando claro se isso se deve à ausência de percepção de novos riscos; à alta confiabilidade do mapa de riscos inicial; à ausência de aderência a essa funcionalidade pelos Órgãos Técnicos e/ou à existência de barreiras culturais e/ou técnicas para seu adequado preenchimento.

De forma a complementar as informações levantadas quanto ao tema de gestão de riscos, são transpostos alguns apontamentos feitos pela DIRECON quanto ao estabelecimento e preenchimento do Mapa de Riscos²⁷:

No momento de submeter uma solicitação de contratação ao Comitê, o órgão técnico é obrigado a fornecer as seguintes informações:

- i. Dano a ser suportado pelo Senado Federal caso a contratação não seja efetivada;
- ii. Impacto desse dano para o Senado Federal;

²⁶ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/pessoas/servidor-efetivo/formularios-1/FormulariodeSolicitacaoTreinamentoExternoV3.20242.pdf> [Acessado em 27 ago. 2024]

²⁷ Informações obtidas diretamente na resposta da Diretoria-Executiva de Contratações frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 23/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

- iii. Ao menos uma ação preventiva e a respectiva unidade responsável; e
- iv. Ao menos uma ação de contingência e a respectiva unidade responsável.

A intenção é que o órgão técnico considere, inicialmente, apenas o risco da não contratação.

Após aprovação da solicitação pelo Comitê de Contratações, o órgão técnico deve atualizar o Mapa de Riscos da Contratação, acrescentando quantos riscos julgar necessário, diretamente no SENiC.

As duas versões do Mapa de Riscos encontram-se devidamente normatizadas por meio do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, art. 9º, § 2º, VII, c/c art. 15. (Destacou-se).

6.2.2.2 Gestão de riscos no metaprocesso da contratação pública

Conforme apontado, o artigo 11 da NLLC integra a gestão de riscos aos objetivos do processo licitatório, destacando a importância da identificação, avaliação e mitigação de riscos para assegurar o cumprimento dos 4 (quatro) objetivos expressos na Lei nº 14.133/2021, quais sejam: (1) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (2) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (3) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e (4) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

De forma a integrar as informações levantadas quanto ao tema de gestão de riscos, notadamente considerando o metaprocesso da contratação pública, cumpre anotar alguns apontamentos feitos pela DIRECON²⁸ no curso desse levantamento:

A sistemática de gerenciamento de riscos do metaprocesso de contratações públicas da Casa é utilizada desde a elaboração do Plano de Contratações.

²⁸ Informações obtidas diretamente na resposta da Diretoria-Executiva de Contratações frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 23/07/2024).





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

(....)

Além da gestão de riscos proveniente das informações constantes do Mapa de Riscos, o SENiC envia, mensal e automaticamente, e-mails aos Órgãos Técnicos com informações sobre o acompanhamento do Plano de Contratações, o que inclui alertas sobre o atendimento de prazos definidos e o andamento de processos, bem como possíveis providências que devem ser adotadas pelos órgãos.

Os processos são divididos em quatro seções, quais sejam:

- a) Contratações cujos processos devem ser enviados à SADCON para instrução nos próximos 60 dias;
Caso o Órgão Técnico vislumbre que não será possível atender ao prazo pactuado, deverá ser formalizado adendo no SENiC para retificação da data-limite de envio dos autos à SADCON. O adendo somente poderá ser submetido com antecedência mínima de 30 dias antes do fim do prazo.
- b) Contratações cujos processos devem ser enviados à SADCON para instrução até o final do mês de referência;
Nesse estágio, não é possível submeter adendo ao Comitê de Contratações para alteração da data pactuada com o colegiado. Assim, a observância da data-limite de envio do Termo de Referência é de responsabilidade do Órgão Técnico e o seu não atendimento pode comprometer a conclusão da contratação dentro do prazo esperado.
- c) Contratações com o prazo de envio do Termo de Referência à SADCON expirado;
- d) Processos de contratação, em instrução, sem tramitação há mais de 90 dias.

Para os processos com prazo expirado, é explicado que o atraso no envio do Termo de Referência coloca em risco o atendimento da necessidade no prazo esperado ou pode resultar na descontinuidade de serviço prestado.

Reforça-se que o Comitê de Contratações tem atuado de maneira diligente para garantir o fiel cumprimento do Plano de Contratações, indicando aos órgãos processos que devem ser priorizados, acompanhando as contratações de modo geral e até mesmo cancelando, de ofício, contratações cujos prazos não tenham sido cumpridos (o que tem ocorrido anualmente na mudança de exercícios financeiros).

Esta Direcon alocou três servidores para compor uma equipe de apoio ao Comitê de Contratações, visando à gestão estratégica de contratações desta Casa, sendo um deles designado como Assessor Técnico desta Diretoria. Tal medida visa ao acompanhamento tempestivo do Plano de Contratações, incluindo a avaliação prévia dos Estudos Técnicos Preliminares submetidos ao colegiado e solicitações





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

de contratação correlatas, bem como prazos, tipos de contratação e valores envolvidos.

No âmbito dos processos de contratação já em instrução, há o acompanhamento quinzenal realizado pelos órgãos responsáveis, por meio do qual há o registro de informações relevantes para o Comitê de Contratações.

O relatório em questão é analisado pela equipe de apoio ao Comitê de Contratações, que ao detectar possíveis riscos de descontinuidade do objeto ou perda de prazo, envia e-mail ao órgão responsável indicando a necessidade de adoção de medidas para mitigar eventuais riscos relacionados.

Todavia, cumpre ressaltar que o Plano de Contratações é elaborado com o estabelecimento de data-limite de envio do Termo de Referência e a indicação de Estimativa Inicial de homologação – a qual é inclusive atualizada constantemente quando do início da instrução do processo. Junto a isso, atualmente são adotadas diversas medidas para auxiliar a observância desses prazos e, em última ordem, há a priorização dos processos na Casa, com o intuito de impulsionar a instrução e, se necessário (em casos mais urgentes), a elaboração de cronograma-limite com a definição de uma data para conclusão do procedimento e prazos para cada área envolvida na instrução.

A partir desse cronograma-limite, as áreas envolvidas nas fases restantes da instrução são comunicadas sobre o respectivo prazo para providências de sua responsabilidade.

Assim, há atividades estruturadas, ainda que não formalmente definidas em normativos, que atendem às demandas de gerenciamento de riscos:

- i. E-mails automáticos encaminhados mensalmente pelo SENiC aos órgãos técnicos;
- ii. Exigência do envio quinzenal ao Comitê de Contratações, pelos órgãos responsáveis, de Relatório de Acompanhamento dos processos de contratação;
- iii. Análise dos relatórios de acompanhamento e *feedback* aos órgãos;
- iv. Relatório diário de acompanhamento de processos prioritários; e
- v. Elaboração de calendário-limite para as situações mais críticas.

Como se observa, as primeiras medidas são desenvolvidas para mitigação de riscos, ao passo que as duas últimas são ações de contorno (Destacou-se).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Infere-se, a partir dos esclarecimentos prestados pela DIRECON, que a gestão de riscos no metaprocesso da contratação tem uma abordagem voltada principalmente para garantir o cumprimento do Plano de Contratações da Casa e para se evitar a descontinuidade dos serviços contratados, valendo-se, para tanto, do uso do SENiC como ferramenta de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Assim, parece haver espaço para aperfeiçoar a gestão de riscos no metaprocesso de contratações da Casa para considerar outros riscos comuns no conjunto das contratações, abrangendo todas as fases do processo licitatório, da execução contratual, bem como dos resultados pretendidos²⁹.

Por fim, anota-se que a ação de controle de auditoria nas transações subjacentes referentes às contratações de serviços do Senado Federal, efetuada no conjunto das ações que compõe o Relatório de Auditoria de Contas Anuais³⁰, é realizada anualmente a partir dos riscos identificados no metaprocesso da contratação pública, sob a perspectiva da Coordenação de Auditoria de Contratações (COAUDCON), atuando como estrutura de terceira linha.

6.2.2.2.3 Matriz de alocação de riscos em contratações

Quanto ao mecanismo da matriz de alocação de riscos, ou simplesmente matriz de riscos, anota-se que, dentro dos processos analisados para fins de levantar as informações quanto ao tema de gestão de riscos, chamou a atenção uma contratação efetuada pela Secretaria de Infraestrutura (SINFRA)³¹, cujo objeto é o fornecimento de insumos e serviços de engenharia para reforma do subsolo do Anexo 1 do Senado Federal.

²⁹ A título de exemplo consultar: Lista Exemplificativa para Elaboração do Mapa de Riscos do metaprocesso de contratações públicas do estado de Mato Grosso do Sul - Disponível em: <https://www.cge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/3.1-Apresentacao-da-Lista-Exemplificativa-Mapa-Riscos-Metaprocesso.pdf> [Acesso em 1 out. 2024]

³⁰ Normatizada pela Instrução Normativa (IN) nº 84/2020 do TCU.

³¹ Processo SIGAD - 00200.000193/2023-47





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Para essa contratação foi definido o regime de contratação semi-integrada, atraindo a obrigatoriedade da adoção dessa matriz de alocação de riscos entre contratante e contratada, nos termos do § 3º do artigo 22 da Lei nº 14.133/2021.

Sob esse prisma, foi indicado pela Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) alguns apontamentos relevantes sobre a matriz de alocação de riscos no Parecer 667/2023-ADVOSF (Doc. 00100.182840/2023-58), conforme transposto abaixo:

Neste ponto, acreditamos que a SINFRA acabou confundindo o Mapa de Riscos, que é um documento que descreve os riscos do procedimento de contratação e está fundado no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, com a Matriz de Alocação de Riscos.

Assim, salientamos que a Matriz de Alocação de Riscos é um instrumento contratual previsto no art. 22 da Lei nº 14.133/2021, que visa a distribuição de responsabilidades entre as partes contratantes, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ela deve ser elaborada com base em uma análise criteriosa dos riscos envolvidos na execução do objeto contratual, a fim de alocar adequadamente esses riscos entre a Administração e a contratada. No caso da Matriz de Alocação de Riscos elaborada pela SINFRA (documento nº 00100.161524/2023-42), verifica-se que ela atende aos requisitos formais da padronização estabelecida pelo Portal de Compras do Governo Federal.

Todavia, materialmente, notamos que a matriz não atribui riscos à contratada, o que é uma lacuna significativa. A alocação de riscos deve refletir adequadamente a complexidade dos riscos envolvidos no contrato, especialmente aqueles relacionados às soluções adotadas durante a elaboração do projeto executivo, riscos estes que devem ser direcionados à própria contratada.

É importante ressaltar que a alocação correta dos riscos é uma questão crucial em contratos públicos, mas sua determinação está dentro do juízo de conveniência e oportunidade do Administrador Público. Portanto, não cabe a esta Advocacia julgar a adequação da distribuição de riscos baseada em avaliações técnicas próprias ao Administrador e aos órgãos técnicos que possuem atribuição regulamentar para embasar as decisões das Autoridades.

No entanto, podemos, com base no conhecimento jurídico, destacar que a matriz não atribui riscos à contratada, o que contraria os requisitos legais.

Assim, recomenda-se que a matriz seja revisada e que os riscos associados à contratada sejam claramente delineados, de modo a refletir de forma mais precisa as responsabilidades da contratada.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

Para além disso, é absolutamente fundamental que o contrato seja modificado de forma a contemplar uma cláusula específica que estabeleça a Matriz de Alocação de Riscos nos mesmos termos do que será feito no Portal de Compras do Governo Federal. (Destacou-se).

Assim, a matriz de alocação de riscos foi inserida na Cláusula Décima Quarta e Anexo 7 do Edital de Pregão Eletrônico 90009/2024 (Docs. 00100.204666/2023-10 e 00100.216538/2023-19).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

6.3 Plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento

Neste tópico são apresentadas as principais disposições legais, conceitos e boas práticas quanto ao plano de contratações como elo entre o planejamento estratégico, contratações e orçamento e logo após um diagnóstico interno sobre o tema.

6.3.1 Principais marcos conceituais

O Plano de Contratações Anual (PCA) constitui um dos principais instrumentos de governança dos órgãos públicos. É a partir de sua elaboração que se materializa o atendimento ao princípio jurídico do planejamento, incluído expressamente no art. 5º da Lei de Licitações nº 14.133/2021.

No Senado Federal, o PCA vem sendo implementado como parte integrante do metaprocesso de contratação já há alguns anos, antes mesmo da promulgação da NLLC.

Deve-se considerar, contudo, que a promulgação da NLLC trouxe inovações normativas importantes que impactam a sistemática de elaboração dos planos de contratações de todos os órgãos públicos, a partir da definição de novas regras a serem seguidas e de novos paradigmas a serem perseguidos.

Dentre as novas disposições introduzidas pela NLLC, destaca-se como fundamental a definição dos objetivos relacionados ao plano de contratações do respectivo órgão, conforme estabelecido no art. 12, inciso VII, que são apresentados na seguinte ordem:

- 1) Racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência;
- 2) Garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico; e
- 3) Subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

O artigo 11 da NLLC positivou os objetivos do processo licitatório por meio dos seus 4 (quatro) incisos. Além disso, o parágrafo único atribui à alta administração do órgão a responsabilidade pela governança das contratações, determinando a implementação de “processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos”, no intuito de se alcançarem os objetivos estabelecidos nos incisos do *caput* do referido artigo³², assim como o dever de “promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento estratégico das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

Importante destacar que, com relação ao planejamento estratégico dos órgãos públicos, o TCU se manifestou³³ sobre a necessidade da publicação de “atributos dos indicadores dos objetivos estratégicos (...), a saber, fórmula de cálculo, periodicidade de medição, linha de base e metas”, assim como ressaltou a importância do alinhamento das aquisições públicas (para as quais os órgãos destinam fração considerável de seus recursos) ao respectivo instrumento de planejamento estratégico do órgão.

É patente, pois, que tanto o legislador quanto o Tribunal de Contas atribuíram papel central ao planejamento no processo de contratações públicas, que se mostra indispensável para o sucesso ou fracasso da aquisição almejada e, consequentemente, para o atingimento do interesse público.

No âmbito do Senado Federal, o alinhamento entre contratação e planejamento estratégico deve ser comprovado quando da elaboração do Estudo

³² Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

³³ Acórdãos nºs 1022/2023 e 1556/2023 - TCU – Plenário





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Técnico Preliminar – ETP, conforme preconizado no art. 7º, inciso X, do Anexo II, do ADG nº 14, de 2022³⁴.

Adicionalmente, a Lei nº 14.133/2021 determina, em seu art. 12, § 1º, que, uma vez finalizado, o plano de contratações anual deve ser divulgado e mantido em sítio eletrônico oficial, permanecendo acessível a qualquer pessoa, devendo ser observado pelo Órgão por ocasião da instauração de licitações e execução de contratos.

Importante destacar que embora o art. 12, inc. VII, da Lei nº 14.133/2021, disponha no sentido de que os entes federativos “poderão” elaborar o PCA, há indicação na doutrina que se trata de um “poder-dever”³⁵, dada a importância e o papel central que desempenha na gestão orçamentária e para a adequada observância do princípio do planejamento.

Instituído o plano de contratações anual, é possível afirmar que o art. 18, *caput* e § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 criam uma vinculação entre o objeto a ser licitado e a sua previsão no plano de contratação anual, ou seja, como regra geral, só é possível licitar o que conste previsto no plano. A realização de contratação que não conste no plano deve ser devidamente justificada e tratada como exceção.

Esse mesmo entendimento é seguido pelo Enunciado nº 38 do II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, *in verbis*:

Permite-se, excepcionalmente, a realização de contratação que não conste no Plano de Contratações Anual (PCA), desde que devidamente justificada e enquadrada em uma das hipóteses: a) demandas supervenientes: que não existia no momento da elaboração do PCA; b) demandas não previstas: que já existia no momento da elaboração do PCA, mas que permaneceu parcial ou totalmente oculta

³⁴ Art. 7º São diretrizes específicas a cada elemento do Estudo Técnico Preliminar:
(...)

X – o alinhamento entre a Contratação e o Planejamento deve ser comprovado à luz do Planejamento Estratégico do Senado Federal, indicando-se a qual programa institucional a contratação se vincula, como diretrizes, objetivos e projetos estratégicos;

³⁵ O que é o plano de contratações anual? Há regulamentação? O que é o PGC? Blog Zenite, 04 de junho de 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-que-e-o-plano-de-contratacoes-anual-ha-regulamentacao-o-que-e-o-pgc/> [Acessado em 23 set. 2024]





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

ao gestor responsável por sua elaboração. Em ambos os casos, a continuidade da contratação fica condicionada à aprovação da autoridade competente com as justificativas apresentadas, além da demonstração de alinhamento com a estratégia e da existência de lastro orçamentário. Caberá, ainda, a inclusão do bem, serviço ou obra no PCA vigente para fins de monitoramento dos indicadores de desempenho. (Destacou-se)

O Anexo I do ADG nº 14, de 2022, define o Plano de Contratações do Senado Federal como o “*conjunto de contratações planejadas pelos Órgãos Técnicos³⁶ do Senado Federal e autorizadas pelo Comitê de Contratações, cuja execução ocorrerá no mesmo exercício da autorização ou em exercícios subsequentes*”.

O Comitê de Contratações, por sua vez, foi instituído pelo art. 6º, do Anexo V, do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2022, sendo composto pelos seguintes representantes: I – Diretor-Geral; II – Diretor-Executivo de Contratações; III – Titular da unidade responsável pelo assessoramento corporativo da governança e gestão da estratégia organizacional; IV – Titular da unidade responsável pela administração de contratações; V – Titular da unidade responsável pela gestão das finanças, orçamento e contabilidade do Senado Federal.

O art. 8º, do Anexo V, do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2022, define as competências do Comitê de Contratações, quais sejam: I – aprovar anualmente o Plano de Contratações do Senado Federal; II – estabelecer prioridades das contratações de acordo com a estratégia organizacional e diretrizes da Comissão Diretora; III – acompanhar a execução do Plano de Contratações do Senado Federal; IV – decidir sobre alterações no Plano de Contratações do Senado Federal.

O Capítulo II do ADG nº 14, de 2022, que trata da etapa de planejamento das contratações no âmbito do Senado Federal, estabelece, em seu art. 7º, que o Comitê de Contratações será responsável por publicar o *Calendário de*

³⁶ O Anexo I do ADG nº 14, de 2022, define Órgão Técnico como sendo a “unidade administrativa da estrutura do Senado Federal que detém o conhecimento técnico necessário para especificação do objeto a ser contratado e que é responsável pelo suprimento deste, conforme a lista de objetos contratáveis disponível na intranet”.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

*Contratações*³⁷, contendo os prazos para a realização dos seguintes procedimentos: I – formalização da demanda; II – solicitação ao Comitê de Contratações; e III – envio dos autos à SADCON para verificação preliminar.

O art. 8º do ADG nº 14, de 2022, define o modo de formalização das demandas que venham a implicar abertura de processo de contratação, que deverão ser realizadas pelo Órgão Demandante³⁸ por meio da Central de Serviço ou do Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal – SENiC. O § 1º do referido artigo define as informações mínimas necessárias para a formalização da demanda³⁹ e o § 2º impõe a necessidade da aprovação do titular do órgão, ou seu substituto, para que a demanda seja considerada formalizada; ainda, o § 7º dispensa a formalização da demanda para objetos cuja gestão do estoque seja realizada exclusivamente pelo Órgão Técnico.

Após a formalização das demandas, compete ao Órgão Técnico analisar e consolidar aquelas que puderem ser contratadas conjuntamente, solicitando ao Comitê de Contratações que delibere sobre a contratação que as atenderá, conforme preconizado no *caput* do art. 9º do ADG nº 14, de 2022.

O mesmo art. 9º do ADG nº 14, de 2022, veda explicitamente o fracionamento de despesa em seu § 1º. Já o § 2º determina que o titular do Órgão Técnico é o responsável por formalizar as solicitações de contratação ao Comitê de Contratações, por meio do SENiC, definindo em seus incisos as informações mínimas requeridas.

Em consonância com o preconizado no Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2022, o art. 10 do ADG nº 14, de 2022, reforça a competência do Comitê de

³⁷ O Anexo I do ADG nº 14, de 2022, define Calendário de Contratações como o “documento no qual é realizada a distribuição temporal do planejamento das contratações do Senado Federal e do respectivo prazo de envio dos autos à SADCON para verificação preliminar”.

³⁸ O Anexo I do ADG nº 14, de 2022, define Órgão Demandante como a “unidade administrativa da estrutura do Senado Federal no qual é originada uma demanda que ensejará a instauração de um processo de contratação”.

³⁹ Art. 8º (...) § 1º A formalização da demanda deverá contemplar, no mínimo, as seguintes informações obrigatórias: I - descrição da necessidade que deve ser atendida pela demanda a ser formalizada; II - objetos a serem contratados; III - data desejada para o recebimento do objeto ou prestação do serviço.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Contratações em deliberar sobre as solicitações recebidas, podendo autorizá-las ou rejeitá-las.

Por fim, os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 do ADG nº 14, de 2022, discorrem sobre a possibilidade de o Comitê de Contratações classificar determinadas contratações como recorrentes, sendo permitida sua repetição a partir de periodicidade definida pelo colegiado, devendo ser revisadas anualmente pelo Órgão Técnico, de acordo com o *Calendário de Contratações*, reservado o direito de o Comitê de Contratações de poder cancelar a recorrência de determinada contratação a qualquer tempo.

6.3.2 Diagnóstico interno

O diagnóstico interno versa sobre o planejamento estratégico do Senado Federal em linhas gerais e logo após sobre a operacionalização do plano de contratações da Casa como instrumento de elo entre planejamento, contratações e orçamento.

6.3.2.1 Planejamento estratégico do Senado Federal

Desde a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015, o plano estratégico do Senado Federal, constituído pela missão, visão, valores e objetivos definidos no Anexo I do referido ato, deve ser utilizado como referência para o direcionamento estratégico da Casa, sendo responsável por orientar a elaboração dos planos táticos e operacionais das unidades integrantes da sua estrutura.

O Anexo I do Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015, define 11 (onze) compromissos como Valores do Senado Federal.

O mesmo anexo define como Missão do Senado Federal: “exercer a representação das Unidades da Federação e as funções legislativa e fiscalizadora, fortalecendo o modelo democrático federativo, incentivando a participação da sociedade e a integração dos Estados, e promovendo, com justiça social, a qualidade de vida do povo brasileiro” e também se ocupa em definir a Visão da Casa: “ser





SENADO FEDERAL

Auditoria Coordenação de Auditoria de Contratações

referência de instituição legislativa reconhecida por sua excelência no exercício de suas funções constitucionais, com a participação da sociedade, caracterizando-se como alicerce da democracia, da federação e do desenvolvimento sustentável, e reconhecida por sua excelência no exercício da governança e gestão pública”.

Por fim, estabelece 7 (sete) objetivos estratégicos que devem nortear as ações implementadas pela Administração:

- 1) Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos;
- 2) Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho;
- 3) Valorizar as pessoas;
- 4) Fortalecer a transparência e a comunicação;
- 5) Readequar a estrutura física;
- 6) Preservar a memória do Senado; e
- 7) Priorizar as atividades fim do Senado.

Atualmente, no Senado Federal, encontra-se em vigor o Ciclo de Planejamento 2023-2025, que contém 42 (quarenta e dois) OKR's (*Objectives and Key Results*) aprovados pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica, definidos a partir dos Objetivos Estratégicos previstos no Ato da Comissão Diretora nº 05 de 2015.

Para cada OKR foi atribuído um setor responsável pela sua execução, sendo o monitoramento de responsabilidade do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, que deverá apresentar os resultados ao Comitê⁴⁰.

Assim, a estrutura de elementos da estratégia do Senado Federal fica organizada conforme esquematizada pela **Figura 1**.

⁴⁰ Ata da 1ª Reunião de 2023 do Comitê de Governança e Gestão Estratégica.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações



Figura 1- Elementos da estratégia do Senado Federal
(Fonte: intranet do Senado Federal)

6.3.2.2 Operacionalização do plano de contratações do Senado Federal

Adentrando-se especificamente ao PCA do Senado Federal, tem-se que sua operacionalização é realizada por meio do Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal (SENiC), uma ferramenta integrada de tecnologia da informação e comunicação desenvolvida especificamente para a elaboração, atualização e monitoramento do Plano de Contratações.

A utilização de ferramentas integradas de tecnologia da informação, tal qual o SENiC, é fundamental para otimizar a gestão de contratações públicas.

Dentre os diversos benefícios trazidos pela utilização dessas ferramentas, destacam-se:

- 1) **Eficiência Operacional:** ferramentas integradas automatizam e agilizam processos complexos, reduzindo o tempo necessário para realizar atividades administrativas e operacionais. Isso resulta em maior eficiência na gestão das contratações.
- 2) **Transparência e Controle:** um sistema integrado permite uma visão clara e acessível de todas as etapas do processo de contratação. Isso facilita a auditoria e





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

o monitoramento, garantindo que todas as ações estejam em conformidade com as políticas e regulamentos estabelecidos.

- 3) **Centralização da Informação**: todas as informações relevantes, como demandas, documentos, aprovações e justificativas, são armazenadas em um único sistema. Isso facilita o acesso e a gestão da informação, eliminando duplicações e inconsistências.
- 4) **Melhoria na Tomada de Decisão**: com uma base de dados consolidada e relatórios gerados automaticamente, os gestores podem tomar decisões mais informadas e estratégicas, baseando-se em dados reais e atualizados.
- 5) **Rastreabilidade e Accountability**: a rastreabilidade é um aspecto crítico em contratações públicas. Ferramentas integradas registram todas as ações e mudanças feitas no sistema, permitindo que se acompanhe quem fez o quê e quando. Isso promove a responsabilidade e a prestação de contas.
- 6) **Conformidade Legal**: sistemas integrados ajudam a garantir que todas as etapas do processo de contratação estejam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, como a Lei nº 14.133/2021 e os normativos internos de cada órgão;
- 7) **Apoio à Estratégia**: sistemas como o SENiC podem ser utilizados para alinhar as contratações com o planejamento estratégico da instituição, assegurando que os recursos sejam direcionados para projetos e iniciativas prioritárias.

O SENiC é parametrizado seguindo a sistemática determinada pelos normativos internos da Casa, que regem o processo e definem a política de Contratações do Senado Federal, em especial o Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022 e o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2022.

Os mencionados normativos definem os papéis dos agentes envolvidos, que devem seguir um rito predeterminado que pode ser dividido em: (1) Órgãos Demandantes; (2) Órgãos Técnicos e (3) Comitê de Contratações na forma esquematizada na **Figura 2**.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações



Figura 2 - Fluxo de elaboração do Plano de Contratações
(Fonte: intranet do Senado Federal)

Os Órgãos Demandantes são aqueles que necessitam do objeto a ser contratado e, consequentemente, são os responsáveis pela formalização da demanda, que deve ser realizada por meio da elaboração de Documento de Formalização de Demanda (DFD) a partir da utilização do SENiC, obedecendo-se os prazos estabelecidos pelo Comitê de Contratações no *Calendário de Contratações*.

Com o intuito de racionalizar as contratações, o Senado Federal disponibiliza na *intranet* a *Lista de Objetos Contratáveis*, que apresenta rol exaustivo de objetos que podem ser adquiridos pela Casa, agrupados por similaridade e vinculados a um Órgão Técnico específico.

Assim, no momento do preenchimento do DFD, o Órgão Demandante deve indicar a qual agrupamento constante na *Lista de Objetos Contratáveis* pertence o objeto que deseja contratar.

Caso não seja encontrado nenhum agrupamento adequado, o sistema disponibiliza a opção “*Não consta na lista*”, que pode ser marcada pelo Órgão Demandante para que o objeto seja submetido à Secretaria de Administração de Contratações (SADCON) para sua inclusão em algum agrupamento da lista, devendo





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

as situações contenciosas serem submetidas à deliberação da Diretoria-Geral (DGER).

Os Órgãos Técnicos são os responsáveis pela submissão das Solicitações de Contratação, que devem ser elaboradas a partir do conjunto de demandas encaminhadas pelos Órgãos Demandantes.

A elaboração de uma Solicitação de Contratação depende de uma permissão específica no SENiC, que disponibiliza para cada Órgão Técnico todas as respectivas demandas encaminhadas, ou seja, apenas os Órgãos Técnicos da Casa podem elaborar e submeter uma Solicitação de Contratação ao Comitê de Contratações.

Após finalizado o preenchimento dos dados, o Órgão Técnico deverá encaminhar a Solicitação de Contratação ao Titular da unidade (ou quem por ele for delegado) para aprovação. Após a aprovação pelo Titular, a Solicitação de Contratação é submetida a deliberação do Comitê de Contratações. Somente após a aprovação da solicitação pelo Comitê é que a contratação passará a compor o PCA do Senado Federal.

Por seu turno, o Comitê de Contratações desempenha um papel mais estratégico no metaprocesso de contratação pública.

Uma das atribuições basilares delegada ao Comitê é a definição do *Calendário de Contratações*, que estabelece os prazos para a realização dos procedimentos referentes: (1) à formalização da demanda; (2) às solicitações de contratação e (3) ao envio dos autos à SADCON.

Assim, desde 2019⁴¹ o colegiado estabeleceu cronograma com datas fixas para a formalização de demandas (DFD) a serem encaminhadas para os Órgãos

⁴¹ Ata da 6ª Reunião do Comitê de Contratações do exercício de 2019.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Técnicos, assim como para o envio das solicitações de contratações para aprovação na forma esquematizada na **Figura 3**.



Figura 3 - Datas-limite de cada etapa do planejamento das contratações para o próximo exercício, conforme o agente envolvido
(Fonte: *intranet* do Senado Federal)

Como pode ser verificado, os Órgãos Demandantes devem encaminhar as formalizações de demandas até a data de 31 de março do ano corrente, para que a contratação seja realizada no exercício seguinte.

Os Órgãos Técnicos, por sua vez, possuem duas datas-limite: até 30 de junho devem enviar as solicitações para as contratações que devem ser concluídas no 1º semestre do exercício subsequente e até 30 de novembro para as contratações que devem ser concluídas no 2º semestre.

Importante notar que o ADG nº 14/2022, art. 7º, inciso III, atribuiu ao Comitê a definição do prazo para “envio dos autos à SADCON para verificação preliminar”. Como já abordado anteriormente, no momento da elaboração da Solicitação de Contratação, o Órgão Técnico deve definir a data-limite de envio do Termo de Referência para a SADCON; sendo assim, cada solicitação aprovada pelo Comitê já contém a definição da data de envio dos autos à SADCON.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Outra atribuição essencial do Comitê de Contratações é a de avaliar as solicitações de contratação recebidas, decidindo se comporão ou não o Plano de Contratações⁴². Com esse intuito, o Comitê realiza reuniões periódicas, onde delibera sobre as solicitações colocadas em pauta. Para cada reunião realizada é publicada a ata da reunião no Boletim Administrativo do Senado Federal (BASF) contendo anexos com as deliberações favoráveis e outro anexo contendo as deliberações contrárias. As atas das reuniões do Comitê de Contratações são disponibilizadas na *intranet*⁴³ e no Portal da Transparência⁴⁴.

Caso a deliberação da solicitação seja favorável, ela será incluída no PCA do Senado Federal; a solicitação deixa, pois, de ter esse *status*, passando a figurar no plano como Contratação e terá numeração própria gerada automaticamente pelo sistema. Caso o Comitê rejeite a solicitação, essa será cancelada, juntamente com todas as demandas a ela relacionadas.

Conforme informa a DIRECON⁴⁵, o SENiC encontra-se parametrizado para enviar automaticamente *e-mails* mensais aos Órgãos Técnicos com informações sobre o acompanhamento do PCA do Senado. Os *e-mails* incluem alertas sobre o atendimento de prazos definidos e o andamento dos processos sob responsabilidade do Órgão Técnico, assim como possíveis providências que devem ser adotadas pelos órgãos.

O sistema agrupa os processos de contratações em quatro conjuntos: (1) contratações cujos processos devem ser enviados à SADCON para instrução nos próximos 60 (sessenta) dias; (2) contratações cujos processos devem ser enviados à

⁴² Toda contratação de obra, aquisição de bens ou prestação de serviços mediante procedimento licitatório ou por meio de contratação direta deverá ter item próprio no Plano de Contratações do Senado Federal. Por outro lado, os processos de alterações contratuais, tais como prorrogação, reajuste, repactuação e acréscimo, embora possam ser consultados por meio do SENiC, não constarão do Plano, por não envolver a instrução de nova contratação.

⁴³ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/plano-de-contratacoes/informacoes-gerais> [Acessado em 23 set. 2024].

⁴⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/direcon/plano-de-contratacoes-anual> [Acessado em 19 set. 2024].

⁴⁵ Informações obtidas diretamente na resposta da Diretoria-Executiva de Contratações frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (*e-mail* de 23/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

SADCON para instrução até o final do mês de referência; (3) contratações com o prazo de envio do Termo de Referência à SADCON expirado⁴⁶ e (4) processos de contratação, em instrução, sem tramitação há mais de 90 (noventa) dias.

Os órgãos responsáveis pela instrução das contratações devem realizar, ainda, acompanhamento quinzenal do andamento das contratações, realizando o registro de informações relevantes ao Comitê de Contratações. Essas informações são analisadas pela equipe de apoio do comitê que, ao detectar possíveis riscos de descontinuidade do objeto ou perda de prazo, entra em contato com o órgão responsável, indicando a necessidade de adoção das medidas cabíveis.

Por fim, o Comitê pode realizar a priorização dos processos, com o intuito de impulsionar a instrução e, se necessário (em casos mais urgentes), a elaboração de cronograma-limite com a definição de uma data para conclusão do procedimento e prazos para cada área envolvida na instrução.

A partir desse cronograma-limite, as áreas envolvidas nas fases restantes da instrução são comunicadas sobre o respectivo prazo para providências de sua responsabilidade.

A partir da emissão do Relatório Diário de Processos Prioritários⁴⁷ constatou-se a existência de 26 (vinte e seis) contratações categorizadas como “prioritárias”. Foram identificados 3 (três) critérios adotados para a priorização dos processos:

- 1) Processo prioritário pelo prazo para conclusão;
- 2) Processo prioritário pela necessidade do objeto; e
- 3) Processo prioritário por determinação da DGER.

⁴⁶ No caso de processos com prazo expirado, é explicado que o atraso no envio do Termo de Referência coloca em risco o atendimento da necessidade no prazo esperado ou pode resultar na descontinuidade de serviço prestado.

⁴⁷ Consulta realizada no SENiC em 27 jul. 2024.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

O estabelecimento de um cronograma figura como uma das ferramentas mais importantes para a implementação bem-sucedida de um plano de contratações, pois assegura que o plano seja desenvolvido de forma eficiente, organizada e dentro dos prazos estabelecidos.

O cronograma estabelece um plano de ação claro, organizando as atividades em etapas e definindo prazos, o que confere previsibilidade e ajuda os agentes responsáveis a se manterem focados e a cumprir os prazos estabelecidos, garantindo que todas as etapas do processo sejam realizadas de maneira ordenada.

Adicionalmente, permite o monitoramento constante do progresso das atividades, facilitando a identificação de atrasos ou problemas e permitindo a tomada de medidas corretivas em tempo hábil; e torna todo processo mais transparente, por estabelecer o que se espera de cada parte interessada e em qual prazo.

O processo de elaboração do PCA do Senado disfruta dos benefícios supra elencados, já que a Casa publica, desde 2019, o *Calendário de Contratações*, onde estabelece cronograma para cada etapa do processo de planejamento das contratações, conforme o agente envolvido: (1) data-limite para envio de DFD pelos Órgãos Demandantes; (2) datas-limite para envio de Solicitações de Contratação pelos Órgãos Técnicos; e (3) periodicidade das reuniões deliberativas a serem realizadas pelo Comitê de Contratações.

Deve-se considerar, ainda, como parte integrante do *Calendário de Contratações* as datas-limite para encaminhamento do Termo de Referência à SADCON e a data prevista para homologação da Contratação, definidas para cada uma das Contratações incluídas no PCA do Senado Federal.

Assim, o cronograma do PCA se desdobra em dois momentos distintos: o primeiro referente à etapa de elaboração do PCA do Senado Federal (onde constam os prazos para envio dos DFDs, Solicitações de Contratação e periodicidade das reuniões deliberativas do Comitê de Contratações); e o segundo referente à execução





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

das contratações aprovadas e incluídas no Plano, com os prazos para envio dos autos à SADCON e a previsão de homologação da contratação.

Dentro do fluxo estabelecido para a elaboração do PCA do Senado, qualquer necessidade de contratação deve ser iniciada, em regra, a partir da elaboração do DFD.

A utilização de DFD, para além do objetivo de cumprir determinações normativas, é o primeiro passo para uma organização eficiente das demandas de contratação, pois facilita a identificação das necessidades reais das áreas envolvidas, promovendo a racionalização do processo de contratação.

É importante considerar, também, a estrutura do DFD produzido. Assim, a partir da avaliação dos itens exigidos pelo sistema para elaboração do DFD pelo Órgão Demandante, é possível verificar que os documentos contêm as informações mínimas exigidas pelo ADG nº 14/2022, art. 8º, § 1º. O sistema exige, ainda, a inclusão de outras informações que auxiliarão o Órgão Técnico na elaboração das Solicitações de Contratação.

Ressalta-se que as informações contidas no DFD não se mostram suficientes para, por exemplo, embasar adequadamente uma tomada de decisões para inclusão (ou não) da demanda em um plano de contratações, mas entende-se não ser esse o objetivo do documento dentro do fluxo estabelecido no processo de elaboração do PCA do Senado.

O objetivo do DFD é o de embasar a elaboração das Solicitações de Contratação a serem encaminhadas para aprovação do Comitê de Contratações; essas, sim, devem conter informações suficientes para subsidiar a tomada de decisões do Comitê. Dentro desse contexto, portanto, a avaliação é de que o DFD possui informações suficientes.

No momento do preenchimento do DFD, o Órgão Demandante deve indicar a qual agrupamento constante na *Lista de Objetos Contratáveis* pertence o





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

objeto que deseja contratar. Essa listagem apresenta rol exaustivo de objetos que podem ser adquiridos pela Casa, agrupados por similaridade e vinculados a um Órgão Técnico específico. Entende-se que a sua utilização no momento da elaboração do DFD confere maior capacidade de organização e racionalização das demandas, beneficiando todo o processo de contratações.

Dentre as funções primordiais de um plano de contratações encontram-se aquelas relacionadas à mitigação de aquisições desnecessárias e ao fracionamento irregular de objetos/despesas.

Para que essas situações sejam evitadas, é necessário que o órgão faça uma análise crítica das contratações pretendidas e que promova a agregação, sempre que possível, dos documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza, com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala.

No âmbito do Senado Federal, todos os DFDs passam pelo crivo dos Órgãos Técnicos, que devem fazer uma análise crítica do objeto demandado, podendo devolver a solicitação para revisão/complementação⁴⁸ do Órgão Demandante ou podendo rejeitar a demanda⁴⁹ enviada a partir da inclusão de justificativa para a rejeição.

Durante o exercício de 2023, por exemplo, das 480 (quatrocentos e oitenta) demandas criadas pelos Órgãos Demandantes no SENiC, 50 (cinquenta) delas, ou seja, cerca de 10% (dez por cento) do total, foram rejeitadas pelo Órgão Técnico ou devolvidas para revisão ao Órgão Demandante.

O segundo momento de avaliação ocorre quando as demandas (já agregadas) são submetidas à deliberação do Comitê de Contratações, por meio das

⁴⁸ Cita-se a Demanda nº 324/2023 como exemplo de demanda devolvida ao Órgão Demandante para verificações adicionais.

⁴⁹ Cita-se a Demanda nº 49/2023 como exemplo de demanda rejeitada pelo Órgão Técnico.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Solicitações de Contratações. Caso o Comitê opte por rejeitar a solicitação, as demandas a ela relacionadas ficam automaticamente rejeitadas.

Nota-se, portanto, que estão sendo realizadas avaliações críticas com relação à pertinência das demandas solicitadas, o que, como demonstrado, encontra-se refletido no plano de contratações⁵⁰.

Com relação à agregação das demandas, como já abordado anteriormente, cabe ao Órgão Técnico fazê-la quando assim julgar conveniente, a partir da avaliação da natureza e da relação dos objetos contratáveis, visando a racionalização dos esforços de contratação e a economia de escala.

Existe um componente de julgamento próprio do Órgão Técnico e da natureza das demandas encaminhadas, que se reflete na capacidade inerente de agrupamento dos DFDs. A definição, portanto, de níveis adequados esperados de agregação é uma tarefa difícil de ser mensurada na prática. O procedimento mais adequado seria analisar caso a caso e averiguar as possibilidades de agregação, o que foge do escopo deste Levantamento.

É possível, contudo, avaliar se existe algum nível de agregação sendo materializado no plano. Para tanto, optou-se por levantar o universo de demandas submetidas durante o exercício de 2023, considerando apenas aquelas que foram incluídas em alguma Solicitação de Contratação, e compará-las com o número de Solicitações de Contratação criadas. A **Tabela 1** consolida as informações levantadas.

⁵⁰ Importante pontuar que não foram realizadas quaisquer avaliações de mérito com relação às justificativas para rejeição de demandas pelos Órgãos Técnicos ou de deliberações do Comitê, pois foge ao escopo deste Levantamento.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Nº de Demandas encaminhadas	Nº de Solicitações de Contratação	Percentual de Agregação
306	234	24%

Tabela 1 – Solicitações de Contratações e percentual de agregação em 2023
(Fonte: elaboração própria)

Constatou-se que um total de 234 (duzentos e trinta e quatro) Solicitações de Contratação foram geradas a partir da agregação de 306 (trezentos e seis) DFDs, o que resulta em uma diminuição de 24% (vinte e quatro por cento) com relação à quantidade original de DFDs, ou seja, é possível afirmar que existe um trabalho de agregação das demandas sendo realizado pelos Órgãos Técnicos.

Outro ponto a ser abordado se refere à utilização de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), que desempenham um papel fundamental para uma adequada instrução dos processos de contratação. É por meio do ETP que deve haver a definição clara das necessidades a serem atendidas, da viabilidade técnica e econômica da contratação (com o estudo das possíveis alternativas com relação à solução escolhida) e de outras informações importantes que servirão de base para uma tomada de decisões embasadas, acerca da inclusão da Solicitação de Contratação no PCA do Senado.

O Senado Federal acerta ao adotar normatização que torna regra a inclusão do ETP para as contratações realizadas na Casa. Também é positiva a recomendação de que a elaboração do ETP seja feita, preferencialmente, por meio do Sistema ETP Digital do Governo Federal, já que o modelo favorece a padronização da produção documental e facilita a elaboração por parte do Órgão Técnico.

Anota-se que, para além dos casos em que o ETP é dispensado por força dos atos normativos da Casa, o Comitê, em atenção às solicitações dos Órgãos





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Técnicos e com fulcro no disposto no ADG nº 14, de 2022 Anexo II, art. 3º, §1º, inc. II, deliberou ser dispensável o ETP na contratação para os seguintes processos⁵¹:

- 1) Secretaria de Patrimônio (SPATR): aquisição de itens do Catálogo de Mobiliário Funcional, do Catálogo de Mobiliário Residencial e do Catálogo SPALM de Eletrodomésticos, e de objetos sob responsabilidade da Coordenação de Administração e Suprimento de Almoxarifados (COASAL), devido à consolidada padronização dos itens a serem adquiridos. No âmbito dos serviços, o Comitê dispensou a elaboração de ETP para coleta de lixo e resíduos diversos, bem como para serviços de ascensoristas e de limpeza, conservação e higienização;
- 2) Serviço Médico de Emergência (SEMEDE): aquisição de produtos de saúde e medicamentos enquadrados como bens de consumo não-duráveis, com padronização e histórico de consumo consolidados;
- 3) Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF): locação de área para montagem de estande do Senado Federal em Feiras do Livros e em eventos relacionados a Publicações, por constituir a melhor solução para o atendimento da necessidade;
- 4) Assessoria de Qualidade de Atendimento e Logística (ASQUALOG): contratação de agência de viagens por constituir, de forma inquestionável, a melhor solução para o atendimento da necessidade da Casa;
- 5) Secretaria de Polícia do Senado Federal (SPOL): aquisição de adesivos de identificação de visitantes, carteira porta documentos para identificação funcional, distintivo metálico para identificação funcional, distintivos de lapela (Buttons) para Senadores, Policiais e Jovem Senadores, medalhas e cones embrorrachados, bem como para locação de grades de contenção, por constituírem a melhor solução para o atendimento da necessidade a partir de processos de padronização;
- 6) Diretoria-Geral (DGER e DIRECON): para contratação de serviços de apoio administrativo operacional e copeiragem nas diversas áreas do Senado Federal,

⁵¹ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/estudo-tecnico-preliminar-tp/informacoes-gerais> [Acessado em 23 set. 2024].





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

por constituir a melhor solução para o atendimento da necessidade devido à padronização; e

- 7) Ouvidoria do Senado Federal (OVIDSF): para contratação de serviços de atendimento ao cidadão (*contact center*).

Foi identificado, contudo, que seria possível aprimorar o acesso ao ETP via SENiC, dada a importância do documento. Atualmente, o ETP, ou a indicação normativa de sua dispensa, podem ser acessados apenas pela aba “ETP” constante em cada Solicitação de Contratação do sistema.

Poderia ser útil que o SENiC disponibilizasse funcionalidade (como a produção de relatórios dinâmicos, por exemplo) que facilitasse o acesso a todos os ETPs relacionados às respectivas Solicitações de Contratações/Contratações do PCA do SF, indicando, ainda, o normativo relacionado à situação de dispensa, quando fosse o caso.

O SENiC tem passado por manutenções evolutivas nos últimos anos e se tornou, atualmente, parte central do processo de elaboração, execução e monitoramento do PCA do SF e do metaprocesso de contratações da Casa.

Assim, embora o SENiC já ofereça muitos benefícios, entende-se que o sistema pode ser ainda mais eficaz se continuarem a ser implementadas melhorias de funcionalidade e de interface do usuário. Isso incluiria, por exemplo, a implantação de módulo para elaboração do Termo de Referência, nos moldes do módulo de elaboração do DFD e das Solicitações de Contratação, contribuindo para o aumento da eficiência operacional e da padronização dos documentos que compõe o metaprocesso de contratação pública.

6.3.2.3 Alterações no plano de contratações do Senado Federal

O Comitê definiu uma série de regras relacionadas a alterações de valores previamente autorizados, principalmente em decorrência de valores apurados após a realização das pesquisas de preços.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

Com relação ao andamento dos processos que necessitam de alteração no valor aprovado, o Comitê definiu que para os processos de contratação priorizados no SENiC, fica permitido o andamento do processo com a correspondente instrução de disponibilidade orçamentária concomitante à submissão de “Adendo” para majoração do valor no sistema, o qual poderá ser aprovado no sistema pela DIRECON e pela Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário (COPAC) e levado ao conhecimento do Comitê em reunião subsequente.

Para os processos não prioritários, ficou definido que a instrução de disponibilidade orçamentária estará condicionada à devida aprovação do “Adendo” pelo Comitê de Contratações em reunião do colegiado.

Os “Adendos” para alteração da data-limite de envio do TR à SADCON deverão ser submetidos ao Comitê com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias antes do fim do prazo, para que sejam apreciados pelo colegiado.

O Comitê decidiu que, a partir da reunião realizada em 14/9/2023, as Contratações que forem objeto de “Adendo” para postergação da data-limite para envio do Termo de Referência à SADCON, em regra, não poderão ter os respectivos processos priorizados durante a instrução, tendo em vista a incapacidade do Órgão Técnico em cumprir a data inicialmente acordada com o colegiado para envio dos autos para instrução.

Um dos atributos que qualquer peça de planejamento deve apresentar, principalmente quando considerado o ritmo de mudança da atualidade, é a capacidade de ser flexível. Assim, é esperado que um Plano de Contratações Anual permita que sejam realizados ajustes e revisões, quando necessários, para responder a mudanças nas condições de ordem econômica, política ou sociais.

É importante que existam regras bem estabelecidas com relação às possibilidades e aos procedimentos necessários para a realização dessas alterações. Nesse sentido, o Comitê de Contratações definiu e disponibilizou uma série de regras referentes à submissão de “Adendos” por parte dos Órgãos Técnicos, tanto com





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

relação à alteração de valores de referência, quanto com relação a alterações de data-limite de envio do Termo de Referência à SADCON.

Outro ponto positivo a ser destacado é a necessidade de autorização do Comitê para as alterações de valores de maior vulto e das datas-limite de envio do TR à SADCON, o que determina aos Órgãos Técnicos que justifiquem as necessidades de alteração adequadamente.

Um sinal de atenção, contudo, se refere à quantidade de Solicitações de Contratação aprovadas no mesmo exercício em que se pretende realizar a contratação. Tome-se como exemplo o Anexo I, da Ata da 4ª Reunião de 2024 do Comitê de Contratações – realizada em 27 de junho de 2024: foram incluídas 5 (cinco) novas contratações⁵² com data-limite para envio do TR à SADCON em 30 de junho de 2024 (e com previsão de homologação ainda em 2024), ou seja, apenas 3 (três) dias de diferença entre a aprovação da solicitação e a data-limite de envio dos autos à SADCON.

Idealmente, deve-se evitar a inclusão corriqueira de novas contratações que necessitem ser realizadas no mesmo ano em que são incluídas no PCA vigente. Caso isso se torne uma rotina, fica prejudicada a função de instrumento de planejamento que deve ser exercida pelo plano de contratações.

6.3.2.4 Integração entre planejamento estratégico e o plano de contratações do Senado Federal

O planejamento estratégico pode ser definido como o processo sistêmico de estabelecimento da estratégia para, a partir de uma condição presente e do entendimento do que é a organização e qual o seu papel, e considerando a análise do contexto, alcançar uma situação futura desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos⁵³.

⁵² 20240293; 20240294; 20240295; 20240296; 20240297.

⁵³ Definição adotada pela Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

É a partir do Planejamento Estratégico que se elabora um plano estratégico institucional, que deve documentar⁵⁴: (1) a missão; (2) a visão; (3) os valores; (4) os objetivos; (5) os indicadores; (6) as metas e (7) os projetos estratégicos do Órgão.

Conforme mencionado, a partir da publicação do Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015, foram definidos a missão, a visão, os valores e os objetivos a serem utilizados para o direcionamento estratégico da Casa.

Adicionalmente, a Casa adota a metodologia OKR que trabalha com um conceito similar a metas, mas utiliza uma terminologia e abordagem distintas. Nesse método OKR, o foco é na definição de Objetivos e Resultados-Chave que, juntos, formam um sistema para definir metas e medir o progresso.

A última versão contém 42 (quarenta e dois) OKRs aprovados pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica; a cada um dos Objetivos Estratégicos da Casa estão atrelados Resultados-Chave com metas e indicadores definidos. O horizonte para alcance das metas estabelecidas é de 2 (dois) anos.

Assim, considerando os 7 (sete) atributos esperados de um plano estratégico institucional (conforme apresentado nos parágrafos anteriores), o modelo implementado atualmente pela Casa define e integra os 6 (seis) primeiros, a saber: missão; visão; valores; os objetivos; as metas e os indicadores.

De início, é mister reforçar que a Lei nº 14.133/2021 positivou os objetivos do processo licitatório em quatro incisos do seu artigo 11⁵⁵.

⁵⁴ Conforme preconizado pela Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.

⁵⁵ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Entende-se que esses objetivos devam ser adequadamente desdobrados em indicadores e metas pelos órgãos da Administração Pública para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Com relação aos OKRs, um ponto em que é possível avançar é no desdobramento claro das metas estipuladas no OKR em projetos estratégicos necessários para o seu alcance, o que contribuiria para a transformação das metas em ações concretas e facilitaria o monitoramento, a avaliação e a priorização das iniciativas relacionadas. Como alguns dos OKRs definidos necessitariam, eventualmente, da realização de contratações para a sua concretude, seria salutar definir, ainda, as contratações relacionadas a cada projeto estratégico, integrando-os preferencialmente pela utilização de ferramenta integrada de TIC.

Com fins exemplificativos e sem a pretensão de extrair inferências estatísticas, procedeu-se à análise de 1 (um) resultado-chave, que tem como órgão responsável a SINFRA: “*KR 5.1 Modernizar o sistema de fornecimento de energia de emergência, abrangendo 80% da carga do Complexo Arquitetônico do Senado Federal*”.

Dentro do esquema estabelecido pela Casa, é clara a conexão entre o KR 5.1 e o Objetivo Estratégico nº 5 (Readequar a estrutura física do Senado), definido no ATC nº 5/2015. O Resultado-chave também possui uma meta bem definida, a de abranger 80% (oitenta por cento) da carga do Complexo Arquitetônico, com um prazo bem estabelecido – um horizonte de 2 (dois anos), assim como está explicitado o Indicador (a quantidade de sistemas modernizados) que deve ser utilizado para averiguar o atingimento da meta, o que vai ao encontro de manifestações recentes do Tribunal de Contas da União⁵⁶.

⁵⁶ Acórdãos nºs 1022/2023 e 1556/2023 – Plenário - TCU





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Não fica evidente, contudo, se há projetos estratégicos vinculados ao KR 5.1, que poderiam ser necessários para o atingimento da meta proposta; muito menos ficam evidenciadas as contratações necessárias, caso haja alguma.

Pela leitura da redação do KR 5.1, é razoável entender que a modernização do sistema de fornecimento de energia de emergência nas dimensões propostas (80%) em uma estrutura do tamanho do Complexo Arquitetônico do Senado Federal não seja realizada de uma única vez, ou seja, trata-se de um resultado-chave com alta probabilidade de abranger mais de um projeto estratégico. É razoável considerar também que a modernização pretendida não seja possível de ser realizada sem algum tipo de contratação, seja pela necessidade da realização de serviços ou de aquisição de materiais específicos.

Em síntese, não parece haver ainda uma indicação clara de interconexão entre Resultados-Chave - Projetos Estratégicos - Contratações do PCA do Senado (**Figura 4**).

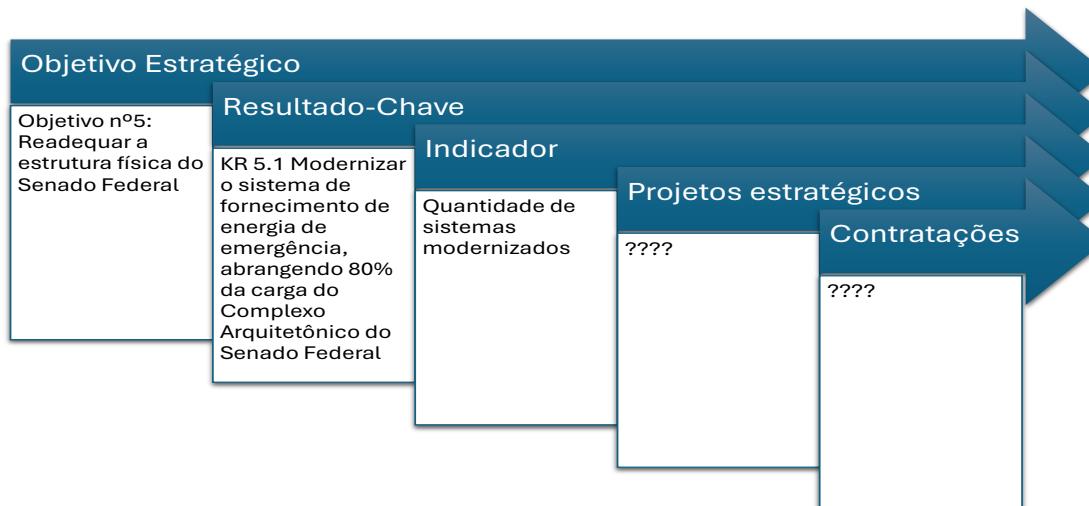


Figura 4 - Relação Resultados-Chave - Projetos Estratégicos – Contratações
(Fonte: elaboração própria)

Anota-se que foram efetuadas consultas no sistema de Gestão de Projetos (GEP), constatando-se que muitos dos órgãos do Senado Federal não têm incluído e/ou atualizado os objetivos setoriais ou as contratações a eles associadas; a utilização do GEP por parte dos órgãos mostra-se irregular, o que demonstra que





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

não há uma política de uso bem estabelecida, tal qual ocorre com a utilização do SENiC para elaboração, execução e monitoramento do macroprocesso de contratação.

Esse fato pode ser um indicador acerca da descontinuidade do sistema GEP e a substituição de suas funcionalidades por outros, como parece ser o caso do sistema BRISK que fora recentemente contratado como solução integrada de gerenciamento de portfólios, programas e projetos.

Nos termos do Acórdão nº 588/2018 do Plenário do TCU, a deficiência na definição clara de objetivos e metas para a gestão de contratações e, consequentemente, no monitoramento do seu desempenho podem acarretar: (1) cultura organizacional limitada, sem visão da correlação entre a área de gestão das contratações e as necessidades gerais da organização; (2) impossibilidade de alinhar as atividades e os recursos da área de gestão das contratações para o alcance dos objetivos organizacionais; (3) perda de motivação profissional por parte dos indivíduos que atuam na área de gestão de contratações; (4) impossibilidade de avaliar se a área de gestão das contratações possui desempenho organizacional adequado; (5) impossibilidade de identificar oportunidades de melhoria do desempenho da área de gestão das contratações; e (6) falta de parâmetros para correção de desvios.

Vale ressaltar, ainda, que o ADG nº 14 de 2022, Anexo II, art. 7º, inc. X, preconiza que o alinhamento entre contratação e planejamento estratégico deve ser comprovado quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que deve indicar a qual programa institucional a contratação se vincula, como objetivos e projetos estratégicos, ou seja, deve haver comprovação de alinhamento entre planejamento estratégico e contratação desde o início de sua instrução.

Concluindo, o Senado Federal tem avançado consideravelmente na implementação de um Plano Estratégico Institucional bem estruturado e integrado. A definição da missão, da visão, dos valores e dos objetivos estratégicos pela Alta Administração da Casa, assim como a adoção de uma metodologia bem definida





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

(como a OKR) que abarca a definição de metas e indicadores trouxeram benefícios importantes. É importante que a Casa continue envidando esforços para aprimorar o seu Plano Estratégico, o que poderia ocorrer com uma melhor integração entre os resultados-chave, projetos estratégicos setoriais e as contratações constantes no Plano de Contratações, contribuindo para que as metas definidas se transformem em ações concretas e facilitando o monitoramento e avaliação da implementação do plano estratégico, sem perder de vista, ainda, os objetivos do processo licitatório positivados pelo artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

6.3.2.5 Plano de contratações do Senado Federal e orçamento

Com relação à previsão do impacto orçamentário do PCA do Senado, cada Solicitação de Contratação – elaborada pelos Órgãos Técnicos no SENiC e submetida a aprovação do Comitê de Contratações – apresenta 2 (dois) quadros contendo o impacto orçamentário estimado da pretensa contratação: o primeiro sem considerar eventuais prorrogações; o segundo considerando eventuais prorrogações.

O SENiC também emite relatório com o consolidado do impacto orçamentário do PCA vigente, agrupado por programação orçamentária, onde consta o valor de todas as contratações do plano cujo início do impacto se dá a partir do exercício corrente ou a partir do exercício subsequente. São incluídas, também, contratações que impactem apenas outros exercícios (que não o exercício corrente e o subsequente), mas que mesmo assim constam incluídas no plano. Há, ainda, a possibilidade de o relatório ser emitido de forma agregada ou separada por Órgão Técnico.

O relatório é composto pelos valores e distribuições mais atualizados das contratações, ou seja, estão contempladas as seguintes fontes de dados (a depender do estágio de instrução da contratação):

- 1) Valor solicitado: montante previsto para a contratação submetido pelo Órgão Técnico ao Comitê de Contratações, nos casos de contratações autorizadas pelo Comitê sem atribuição de valor;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

- 2) Valor autorizado: montante autorizado pelo Comitê para a realização da contratação; e
- 3) Valor de referência: montante apurado na pesquisa de preços e distribuído com base nas especificações contidas no Termo de Referência.

O sistema considera, ainda, 3 (três) possibilidades quanto à data de início para a distribuição dos valores:

- 1) Estimativa inicial de homologação: data inicialmente projetada pelo SENiC a partir da data-limite de entrega do TR à SADCON;
- 2) Previsão de homologação: data projetada pelo SENiC a partir da instrução processual da contratação (em regra, a data de referência mais utilizada pelo sistema); e
- 3) Data específica: a partir dos dados do Termo de Referência, a Secretaria de Finanças Orçamento e Contabilidade (SAFIN) pode atribuir uma data de início do impacto orçamentários da contratação.

É possível também incluir o impacto de possíveis prorrogações e o detalhamento das contratações de cada programação orçamentária, além da aplicação de outros filtros.

Sabe-se que os processos de planejamento governamental têm profunda e indissociável ligação com a gestão do orçamento. Pode-se dizer que a elaboração e execução orçamentária seria um subsistema do planejamento estratégico governamental, já que instrumentaliza, no plano da alocação de recursos financeiros públicos, os objetivos do planejamento.

Conforme ensina Di Pietro (2022)⁵⁷, tendo em vista que o Plano de Contratação Anual deva servir de base para a elaboração da lei orçamentária anual,

⁵⁷ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Guimarães, Edgar; Ferraz, Luciano; Marrara, Thiago; Amorim, Victor. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133, de 1º de Abril de 2021, 2022 (p. 54). Ed. Forense.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

resta evidente que deveria, necessariamente, ser finalizado em momento anterior à elaboração da respectiva Lei Orçamentária Anual.

Sobre isso, sabe-se que o projeto de lei orçamentária deve ser encaminhado pelo Poder Executivo (responsável pelo envio da proposta consolidada) para aprovação do Poder Legislativo até 31 de agosto, ou seja, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, para que possa ser votado até o final da sessão legislativa, que se encerra em 22 de dezembro. O Senado, por ser membro do Poder Legislativo, deve elaborar sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo obedecendo ao prazo anteriormente citado.

Assim, pode-se concluir que a primeira versão do PCA deve ser, idealmente, consolidada em momento anterior ao envio da proposta orçamentária da organização, servindo-lhe como subsídio, ou seja, até 31 de agosto.

Pelo *Calendário de Contratações* adotado pelo Senado Federal, temos que todas as demandas devem ser necessariamente formalizadas, pelos Órgãos Demandantes, até 31 de março. Os DFDs, contudo, não são os documentos mais adequados para balizar a elaboração do orçamento, já que o Órgão Demandante deve incluir apenas um valor estimado que pode ser, muitas vezes, impreciso.

Diferentemente do DFD, a Solicitação de Contratação é um documento mais preparado para embasar a elaboração do orçamento já que:

- 1) As demandas enviadas são submetidas ao crivo dos Órgãos Técnicos, podendo ser rejeitadas;
- 2) O Órgão Técnico é a unidade administrativa que detém o conhecimento técnico necessário para a especificação do objeto a ser contratado e, por isso, tem condições de realizar uma previsão do valor da contratação muito mais próxima da realidade; e
- 3) É durante a elaboração da solicitação que o Órgão Técnico define a data-limite para envio dos autos para a SADCON, o que determina a previsão inicial





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

de homologação da contratação e, por conseguinte, o impacto orçamentário da contratação no exercício.

O *Calendário de Contratações* da Casa estabelece dois prazos relacionados ao envio das Solicitações de Contratação: (1º) até 30 de junho para as contratações que devem ser concluídas no 1º semestre do ano subsequente e (2º) até 30 de novembro para as contratações que devem ser concluídas no 2º semestre do ano subsequente.

Pode-se concluir, portanto, que no momento do envio da proposta orçamentária, o Senado Federal teria à sua disposição as informações relativas a todas as contratações pretendidas para o 1º semestre do exercício seguinte, mas não necessariamente teriam sido submetidas todas as solicitações pretendidas para o 2º semestre.

Assim, a data final de 30 de novembro, estipulada para o envio das Solicitações de Contratação a serem concluídas no 2º semestre, mostra um descasamento com as datas estipuladas em lei para envio da proposta orçamentária.

Foge ao escopo desse levantamento precisar se há algum impacto orçamentário (e, caso haja, qual seria o seu nível) causado por esse descasamento, já que muitas variáveis devem ser consideradas⁵⁸. Destaca-se, contudo, o fato de o calendário adotado (quanto à data de envio das solicitações de contratação a serem concluídas no 2º semestre) desviar-se do preconizado pelas melhores práticas, mesmo que justificado por possíveis vantagens operacionais.

Importante considerar ainda que o Senado Federal adota uma gestão de contratações plurianual, ou seja, o seu PCA pode abranger tanto itens inicialmente previstos para o exercício corrente, como itens de anos anteriores e subsequentes.

⁵⁸ Por exemplo: o nível de impacto no orçamento é diferente dependendo da periodicidade do pagamento. No caso de contratações com realização de pagamentos mensais, como muitos dos contratos de prestação de serviços, o maior impacto orçamentário tende a ser causado pelas contratações realizadas no 1º semestre, simplesmente pelo fato da despesa estar mais distribuída dentro do exercício. Não é o que ocorre com contratações nas quais o pagamento deve ser realizado de uma única vez, de forma imediata, já que a data de finalização da contratação (sendo no 1º ou 2º semestre) impactaria o orçamento anual da mesma forma.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Com relação ao "Plano de Contratações do Exercício" (denominado "Plano de Contratações Anual" pela Lei nº 14.133/2022), são contempladas apenas as contratações cuja conclusão da instrução esteja prevista para o exercício de referência.

Entende-se que a adoção de uma gestão de contratações plurianual é vantajosa, já que permite à Administração prospectar os gastos em um horizonte de tempo mais alongado, considerando, inclusive, possíveis prorrogações contratuais. Permite, também, que a elaboração de cada proposta orçamentária inclua, desde o princípio, o impacto de contratações firmadas em exercícios anteriores.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

6.4 Alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa

Neste tópico são apresentadas as principais disposições legais, conceitos e boas práticas quanto ao alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa.

6.4.1 Principais marcos conceituais

Foram considerados 3 (três) eixos de ações essenciais da gestão do Senado a serem levantados com relação ao tema, quais sejam: (1) ações permanentes de sustentabilidade ambiental; (2) ações permanentes de promoção da equidade e (3) relação entre as contratações e as ações de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social no Senado.

Assim, buscou-se selecionar as ações principais e mais estruturadas, em termos de normatização por leis e atos administrativos, de convergência com as pautas sociais e ambientais de maior atenção no momento, além do critério crucial do impacto em termos de influência nas contratações da Casa.

Tratando-se da normatização externa e interna que permeia o tema sob análise, citam-se os seguintes marcos legais e normativos:

- 1) Lei nº 8.213/1991 - Lei de cotas para pessoas com deficiências;
- 2) Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de resíduos sólidos;
- 3) Lei nº 12.990/2014 - Lei de cotas para negros em concursos públicos;
- 4) Lei nº 14.133/2021- Lei de licitações e contratos administrativos;
- 5) Ato da Comissão Diretora nº 4/2013 - Política de responsabilidade socioambiental do Senado Federal;
- 6) Ato da Comissão Diretora nº 15/2013 - Política de acessibilidade do Senado Federal;
- 7) Ato da Comissão Diretora nº 7/2014 - Destinação de vagas para afrodescendentes nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados,





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

bem como nos editais de concurso público para provimento de cargos efetivos do Senado Federal;

- 8) Ato da Comissão Diretora nº 4/2016 - Programa de Assistência a Mulheres em situação de vulnerabilidade econômica em decorrência de violência doméstica e familiar;
- 9) Ato da Comissão Diretora nº 3/2019 - Apoio a mãe nutriz;
- 10) Ato da Comissão Diretora nº 9/2023 - Regulamenta o Programa de Estágios do Senado Federal (com reserva de vagas para pessoas com deficiência e negros);
- 11) Ato da Comissão Diretora nº 6/2024 - Apoio ao pai presente;
- 12) Ato da Primeira-Secretaria nº 8/2018 - Dispõe sobre o procedimento para instrução preliminar de casos de assédio moral ou sexual no meio ambiente de trabalho do Senado Federal;
- 13) Ato da Diretoria-Geral nº 24/2014 - Estabelece diretrizes para elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável do Senado Federal;
- 14) Ato da Diretoria-Geral nº 22/2016 - Estabelece acordo de cooperação com entidade pública responsável pela política de atenção a mulheres vítimas de violência;
- 15) Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022 - Estabelece, no âmbito do Senado Federal, disposições regulamentares acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos; e
- 16) Ato da Diretoria-Geral nº 36/2023 - Regulamenta a aplicabilidade do critério de desempate previsto no art. 60, III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, referente ao desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, nos procedimentos licitatórios realizados pelo Senado Federal.

Destaca-se que tanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) como a regulamentação interna ao Senado dessa lei (ADG nº 14/2022) trazem dispositivos genéricos com a necessidade de implementar ações de sustentabilidade ambiental e social para as contratações como valores a serem





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

perseguídos pela gestão. Como se observa, por exemplo, os seguintes dispositivos principiológicos no ADG nº 14/2022:

Art. 5º O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, os seguintes capítulos:

XVIII - critérios e práticas de sustentabilidade;

Arts. 9º ...

§ 8º Em observância ao art. 170 da Constituição Federal, o Senado Federal, nas suas contratações, estabelecerá critérios socioambientais compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável, conferindo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, assim como de seus processos de elaboração e prestação (Destacou-se).

Conforme já preconizado nos capítulos anteriores, a Administração do Senado adota um modelo de gestão que explicita sua missão, visão e valores num planejamento estratégico institucional (Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015), aos quais se alinham objetivos e resultados-chave estratégicos (*OKR - Objectives and Key Results*) para ciclos temporais determinados. Esses OKR funcionam como métricas de simples verificação para o controle do atingimento dos objetivos estipulados a cada ciclo.

Verificou-se a existência de 5 (cinco) OKRs com o tema da responsabilidade ambiental e social estabelecidos para o ciclo de 2021/2023:

Objetivo 1: Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos

KR 1.2 Implementar Programa de rotulagem ambiental (Selo Verde) para as publicações gráficas.

Indicador: Percentual de implementação do Programa de rotulagem ambiental.

Setor Responsável: SEGRAF.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Objetivo 3: Valorizar as pessoas

KR 3.4 Instituir Seguro de Responsabilidade Civil de Diretores e Administradores Quantidade de Seguros de Responsabilidade Civil de Diretores e Administradores instituídos.

Indicador: Quantidade de Seguros de Responsabilidade Civil de Diretores e Administradores instituídos.

Setor Responsável: DGER.

KR 3.11 Implementar os planos de responsabilidade social - sustentabilidade, acessibilidade, resíduos sólidos e gênero e raça.

Indicador: Percentual de implementação dos planos de responsabilidade social.

Setor Responsável: NCAS.

KR 3.12 Implementar o serviço de atendimento remoto em libras Percentual de implementação do serviço de atendimento remoto em libras.

Indicador: Percentual de implementação do serviço de atendimento remoto em libras.

Setor Responsável: DGER.

Objetivo 4: Fortalecer a transparência e a comunicação

KR 4.7 Implementar a descrição de imagens para acessibilidade na Intranet e Portal Senado Notícias Percentual de implementação a descrição de imagens para acessibilidade na Intranet e Portal Senado Notícias.

Indicador: Percentual de implementação a descrição de imagens para acessibilidade na Intranet e Portal Senado Notícias.

Setor Responsável: SECOM.

Por seu turno, houve o estabelecimento de 2 (dois) OKRs para o ciclo 2023/2025 que permeiam o tema da responsabilidade ambiental e social:

Objetivo 1: Aumentar a eficiência e a Racionalidade no uso de recursos públicos

KR 1.4 Implementar novo modelo de gestão do Programa de Estágio.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Indicador: Quantidade de novos modelos de gestão do Programa de Estágio implementados.

Setor Responsável: SEGP.

Objetivo 7: Priorizar as atividades fim do Senado

KR 7.4 Publicar índice relacionado aos dados de violência contra a mulher no Portal da Transparência do Senado por meio de indicador e metodologia a serem estabelecidos.

Indicador: Quantidade de índices publicados no Portal da Transparência.

Setor Responsável: STRANS.

Considerou-se, ainda, os resultados materializados a partir dos seguintes documentos de planejamento do Senado Federal:

- 1) Plano de Equidade de Gênero e Raça - 2021/2023;
- 2) Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) - 2022/2023;
- 3) Plano de Acessibilidade do Senado Federal - 2022-2023;
- 4) Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) - 2024/2025;
- 5) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) - 2024;
- 6) Plano de Equidade de Gênero e Raça do Senado Federal (PEGR), biênio 2024-2025, e o relatório de desempenho de metas do PEGR 2024-2025; e
- 7) Plano de Acessibilidade - 2024/2025.

Por fim, foram considerados no levantamento manuais e minutas padrão para verificar a adesão de critérios de responsabilidade social e ambiental nas contratações da Casa, notadamente:

- 1) Manual simplificado de contratação - elaboração do edital;
- 2) Manual prático de elaboração de termo de referência;
- 3) Lista de bens e serviços com critérios de sustentabilidade;
- 4) Modelos-padrão de termo de referência; e
- 5) Modelos-padrão de editais de licitação.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.4.2 Diagnóstico interno

Esse diagnóstico interno abrange, num primeiro momento, uma análise dos OKRs e os planos táticos da Casa sobre a responsabilidade ambiental e social e, logo após, uma compreensão de como esse tema é materializado com as contratações efetivadas pela Casa.

6.4.2.1 *Objectives and Key Results* e planos táticos de responsabilidade ambiental e social

O primeiro olhar do diagnóstico recai sobre os objetivos e resultados-chave estratégicos (*OKR - Objectives and Key Results*), notadamente daqueles relacionados ao tema, para os ciclos 2021/2023 e 2023/2025. A questão inicial é compreender em que medida a gestão executa os objetivos estratégicos que se propõe a atingir em cada ciclo.

Observou-se, para o cílico 2021/2023 que dos 5 (cinco) OKRs pré-definidos para o tema, 3 (três) deles não foram completamente atingidos, quais sejam: OKRs 1.2, 3.4 e 3.12.

O OKR 1.2 (programa de rotulagem ambiental) teve 25% (vinte e cinco por cento) da meta atingida⁵⁹.

No caso do OKR 3.4 (Seguro de Responsabilidade Civil de Diretores e Administradores), a Casa se justificou a não efetivação por conta de ter se constatado, à época, a inexistência de tal serviço a ser contratado no mercado, enquanto no caso do OKR 3.12 (serviço de atendimento remoto em libras), foi informado a necessidade de se cancelar o primeiro pregão e que outra licitação estaria sendo providenciada⁶⁰.

⁵⁹ Relatório de monitoramento dos OKRs do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/egov/arquivos/RelatorioOKRsSF202202publicacaov6.pdf> [Acessado em 3 out. 2024].

⁶⁰ Informações obtidas diretamente na resposta do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Destaca-se que OKR 3.11, que aparenta ser de maior complexidade por conta de constituir-se planos de responsabilidade social envolvendo múltiplas áreas e esforços setoriais, foi concluído com 100% (cem por cento) de êxito.

Adentrando-se ao ciclo de planejamento estratégico 2023/2025, verificou-se que os 2 (dois) OKRs com pertinência temática à responsabilidade ambiental e social (OKR 1.4 e OKR 7.4) já constam como implementados em 2024.

Portanto, nesse novo ciclo, observa-se que a gestão se propôs um menor número de OKRs para o tema, mas que foram implementados até que com certa celeridade.

Além disso, na medida em que a gestão estabelece planos e programas para temáticas específicas, ela desdobrou esse planejamento do nível estratégico para o nível mais tático. Essa decisão expressa os objetivos temáticos em maior quantidade e riqueza de detalhes, ao delegar a competência para setores especializados para execução.

É o caso dos seguintes planos:

- 1) Plano de Acessibilidade - 2024/2025;
- 2) Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) - 2024;
- 3) Plano de Equidade de Gênero e Raça - 2021/2023 e 2024/2025;
- 4) Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) - 2022/2023 e 2024/2025 e
- 5) Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (ainda não formalmente instituído⁶¹⁾).

A implementação da metodologia dos Objetivos e Resultados-chave (OKR) associada aos planos e programas contribui para sistematizar o monitoramento

⁶¹ Informações obtidas diretamente na resposta do Núcleo de Coordenação de Ações de Responsabilidade Social frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

das iniciativas e a transparência de sua execução. Como informa a gestão no Relatório de resultados do Plano de Acessibilidade⁶²:

Por sua relevância para a Política de Acessibilidade, vários objetivos que tiveram a execução parcial ou totalmente prejudicada compõem o Plano de Acessibilidade 2024 – 2025, na forma de resultados-chave, para acompanhamento mais rigoroso em condições de normalidade.

Observa-se adicionalmente que os objetivos temáticos necessitam de expansão e aprimoramentos, sobretudo no que diz respeito ao monitoramento quantitativo, atualmente avaliados apenas sob a ótica do cumprimento geral dos objetivos. Nesse aspecto, a metodologia dos Objetivos e Resultados-chave contribuirá para sistematizar o acompanhamento das iniciativas, com vistas à publicação mais célere dos resultados parciais por meio de painéis de monitoramento, o que possibilitará a intervenção tempestiva sobre ações em andamento com vistas a promover os resultados esperados.

No que diz respeito ao cumprimento de metas do Plano de Acessibilidade, do Plano de Gestão de Logística Sustentável e do Plano de Equidade de Gênero e Raça percebe-se um grau elevado do cumprimento das metas estabelecidas, conforme ilustrado nos gráficos das **Figuras 5, 6 e 7**.

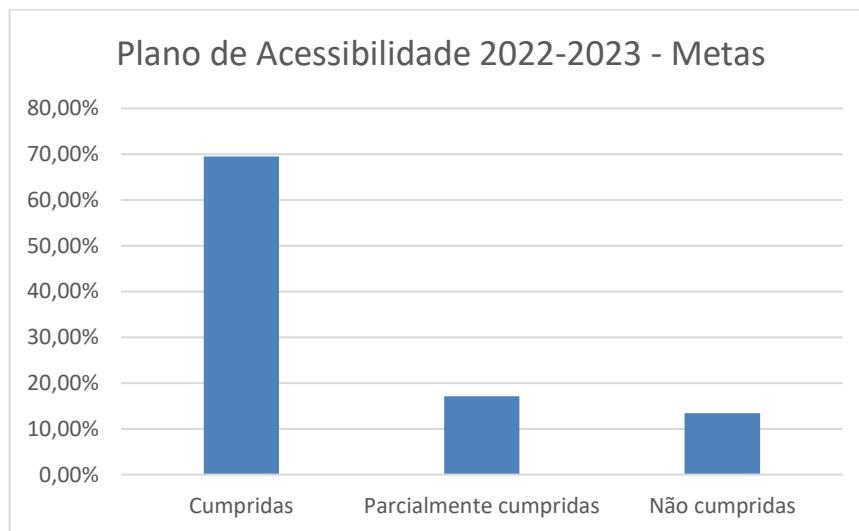


Figura 5 - Cumprimento das metas do Plano de Acessibilidade
 (Fonte: elaboração própria a partir do Plano de Acessibilidade 2022-2023)

⁶² Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644779/Plano_acessibilidade_2024_2025.pdf [Acessado em 15 set. 2024].





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

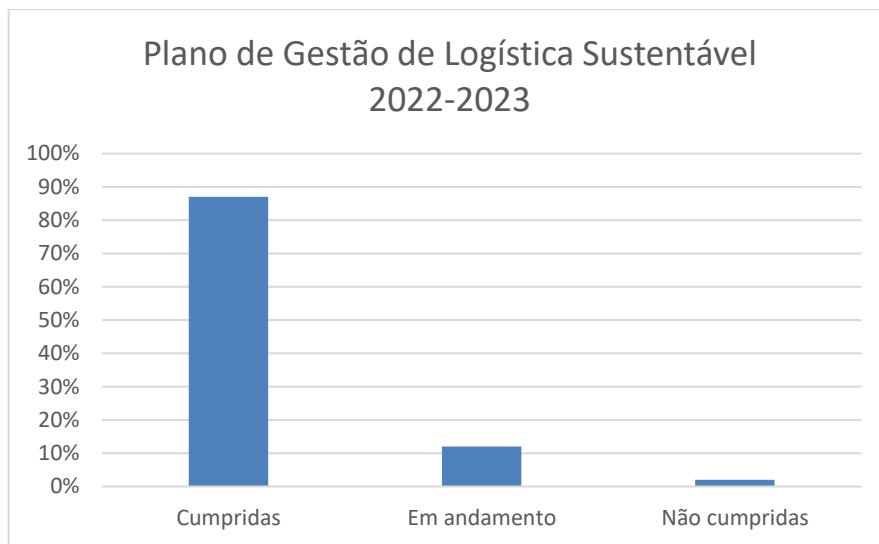


Figura 6 - Cumprimento das metas do Plano de Logística Sustentável
 (Fonte: elaboração própria a partir do Plano de Logística Sustentável 2022-2023)

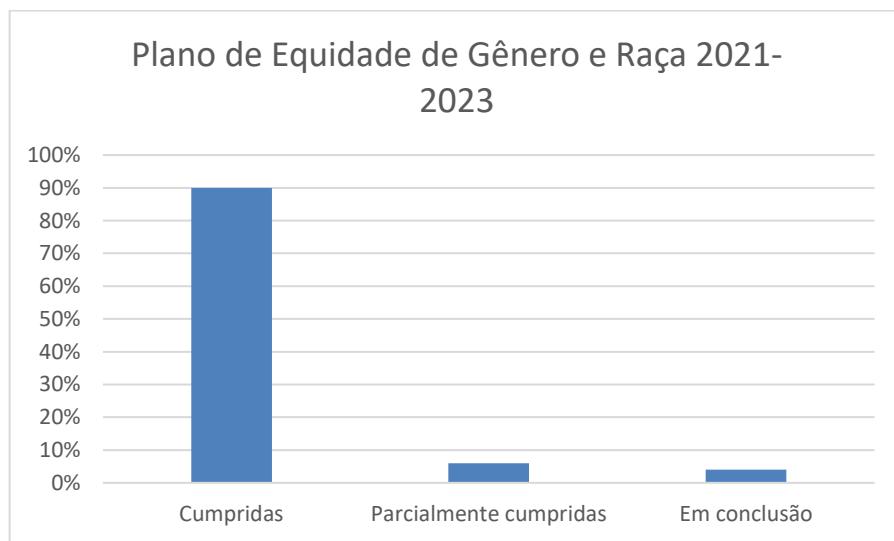


Figura 7 - Cumprimento das metas do Plano de Equidade de Gênero e Raça
 (Fonte: elaboração própria a partir do Plano de Equidade de Gênero e Raça 2021-2023)

Como se observa, o nível de atingimento das metas temáticas medido pela gestão é acima de 70% (setenta por cento), o que denota uma boa conexão entre planejamento e execução.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

A cada ciclo de planejamento tático, a gestão define objetivos com indicadores e os acompanha com alguma periodicidade. Esta periodicidade de monitoramento, no caso de alguns planos e programas, é definida nos próprios documentos de planejamento e geralmente é mensal, mas pode ser semestral ou anual para alguns objetivos.

Entretanto, o acompanhamento de atas de reuniões ou de como é feito esse monitoramento na prática não é divulgado com consistência para setores externos à gestão acompanharem de forma ativa, conforme se observou. Por exemplo, as Atas de Reunião da Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável⁶³ possuem meses e períodos incompletos.

Ademais, não houve disponibilização das Atas de Reunião do Comitê Permanente de Equidade de Gênero e Raça. Por conta disso, restaram dúvidas se tais reuniões são feitas periodicamente ou, em caso positivo, se são elaboradas atas após as reuniões.

De toda sorte, a existência do Plano de Equidade de Gênero e Raça e as evidências de seu monitoramento e das ações implementadas pelo Comitê Permanente de Equidade de Gênero e Raça (no site do Senado e na *intranet*) informam os resultados do trabalho que tem sido executado.

É importante frisar que cada plano temático, quando é atualizado para um novo ciclo, contém o monitoramento final e a avaliação do ciclo anterior, o que se dá em média a cada 2 (dois) anos. Com isso, pode-se concluir que o monitoramento sistemático se dá, no mínimo, numa janela bienal.

Quanto a maneira pela qual os Planos de Gestão de Logística Sustentável, de Equidade de Gênero e Raça e de Acessibilidade reincorporam

⁶³ Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647324/Plano_equidade_genero_raca_2024_2025.pdf
[Acessado em 18 set. 2024].





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

objetivos eventualmente não executados ou com execução incompleta em planos anteriores foi esclarecido⁶⁴ que:

A escolha das ações dos planos da responsabilidade social segue o mesmo padrão. A decisão é colegiada, mediante participação dos membros das Comissões Gestoras e Grupos de Trabalho.

Os setores responsáveis elegem as ações que merecem atenção, independente de insucessos anteriores. Algumas ações se tornam continuadas, sempre que percebidas como essenciais, em consonância com a demanda.

A despeito de o presente levantamento tecer comentários acerca de possíveis lacunas informacionais no acompanhamento dos planos táticos temáticos, dado o olhar desse órgão responsável por trabalhos de avaliação, é fundamental reconhecer que o Senado Federal se destaca no panorama da Administração Pública como órgão relevante na implementação de políticas de gênero, raça, meio ambiente e acessibilidade.

No que concerne ao tema do combate ao assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, verifica-se uma série de ações da gestão para trabalhar a questão na Casa, como, por exemplo, diversas Pesquisas de Clima Organizacional⁶⁵ e campanhas de conscientização contra assédio moral e sexual no trabalho⁶⁶, com cartilhas, guias, cursos e propaganda virtual e ostensiva nos locais de trabalho.

Um ponto de atenção para registro foi o questionamento formulado acerca da adoção da sistemática de gestão de riscos na execução dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, de Equidade de Gênero e Raça e de Acessibilidade. Nesse ponto, foi respondido pelo NCAS que a avaliação de riscos seria feita de forma mais subjetiva.

⁶⁴ Informações obtidas diretamente na resposta do Núcleo de Coordenação de Ações de Responsabilidade Social frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).

⁶⁵ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/programas/pesquisa-de-clima-organizacional/informacoes-gerais> [Acessado em 21 ago. 2024]

⁶⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/equidade/home-assedio> [Acessado em 18 set. 2024].





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.4.2.2 Responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa

No que tange especificamente ao efeito de tais políticas no dia a dia das contratações, foi analisado os modelos-padrão de Termo de Referência (TR) e de Editais de contratações e os respectivos manuais internos com orientações para elaboração de tais documentos, além da *Lista de bens e serviços com critérios de sustentabilidade*.

A questão principal levantada é se, para fins do tema da responsabilidade social e ambiental, os modelos adotados abordariam as previsões necessárias conforme os critérios normativos, bem como se os manuais complementariam com as orientações pertinentes.

Inicialmente, anota-se que para as contratações de aquisição de bens e serviços, incidem basicamente critérios e práticas de sustentabilidade, enquanto para as contratações de gerenciamento de mão de obra terceirizada, incidem principalmente as ações afirmativas.

Quanto ao modelo de Termo de Referência (TR) para contratação de bens e serviços verificou-se que ele contém instruções básicas e modelo redacional para as questões de sustentabilidade ambiental:

Se for aplicável a exigência de critérios e práticas de sustentabilidade para o objeto ou suas embalagens, cujo cumprimento deverá ser demonstrado na fase licitatória, quando da análise das propostas das licitantes:

2.1 Será obrigatório que a licitante apresente, após o encerramento da fase de análise das propostas, a seguinte documentação, como comprovação dos requisitos de sustentabilidade exigidos para o objeto em decorrência do (preencher com o normativo que embasa a exigência da documentação):

(...)

(No âmbito do Senado Federal foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº 11/2018, que trata de alguns bens e serviços com critérios de sustentabilidade. Entretanto, é interessante o Órgão Técnico buscar informações em outros meios, a fim de identificar outros critérios que possam ser aplicáveis, bem como outros objetos passíveis de critérios de sustentabilidade).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Além disso, o *Manual prático de elaboração de termo de referência* (TR)⁶⁷ possui um capítulo apartado com instruções sobre os critérios de sustentabilidade em TR, embora as referências legais estejam defasadas e careçam de atualização considerando a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e seus regulamentos conexos.

Outro instrumento auxiliar importante para as contratações padronizarem ações de sustentabilidade é a *Lista de bens e serviços com critérios de sustentabilidade*⁶⁸. Tal instrumento, aprovado por ato administrativo, presumir-se-ia ser relativamente dinâmico, por serem eventualmente alterados os requisitos de sustentabilidade das compras. Porém, observou-se uma lista feita em 2018 com 10 (dez) itens, não sendo encontrada uma lista mais atual. Isso indica uma possível necessidade de atualização para incluir novos itens.

Por seu turno, no modelo de Termo de Referência (TR) para contratação de serviços de gerenciamento de mão de obra terceirizada, há dispositivos e instruções pontuadas para ações afirmativas:

1.1.1. Observar as reservas de cargos previstas em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas;

1.1.2. (a redação deste item e seus subitens somente deverá ser utilizada quando a contratação exigir a alocação de 50 ou mais trabalhadores; se o quantitativo de profissionais exigido for menor que 50, retirar este item e seus subitens) Após autorização do SENADO, selecionar, entre as indicadas em relação nominal a ser obtida de conveniada do SENADO, o número necessário de trabalhadoras que atenda ao quantitativo previsto no item 1.1.5.

1.1.2.1. A CONTRATADA deverá formalizar, junto à conveniada, a solicitação de fornecimento da relação nominal das mulheres em estado de vulnerabilidade, que atendam aos requisitos mínimos exigidos neste contrato, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após autorização do SENADO.

⁶⁷ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/pdfs/manual-tr-jun-2019> [Acessado em 18 set. 2024].

⁶⁸ Disponível em: https://www.senado.leg.br/transparencia/SECRH/BASF/Anexo/A_01_2018_1294737.PDF [Acessado em 18 set. 2024].





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

1.1.2.2. A seleção deverá ocorrer no prazo de até 15 (quinze) dias a contar do recebimento da relação nominal mencionada.

1.1.2.3. A CONTRATADA ficará liberada desta obrigação, caso a conveniada do SENADO não apresente a relação nominal no prazo de até 5 (cinco) dias a contar da formalização prevista no item 1.1.2.1.

1.1.2.4. A conveniada emitirá declaração de que a CONTRATADA realizou processo seletivo para o qual foram convidadas todas as mulheres constantes na relação, bem como informará a quantidade de mulheres contratadas, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados do término do prazo previsto no item 1.1.2.2.

1.1.3. Responsabilizar-se pelos ônus financeiros e acréscimos substanciais de custos em face de alteração superveniente de ACT/CCT vinculada a proposta da CONTRATADA em decorrência de decisão judicial ou de fato que afete o seu enquadramento sindical ou a sua vinculação a instrumento coletivo de trabalho no qual a empresa tenha sido representada por órgão de classe de sua categoria;

1.1.4. (a redação deste item somente deverá ser utilizada quando a contratação exigir a alocação de 10 ou mais trabalhadores; se o quantitativo de profissionais exigido for menor que 10, retirar este item)
No mínimo 20% (vinte por cento) das vagas previstas neste contrato deverão ser preenchidas por trabalhadores afrodescendentes, durante toda a execução contratual, conforme Ato da Comissão Diretora nº 07, de 2014;

1.1.5. (a redação deste item e seu subitem somente deverá ser utilizada quando a contratação exigir a alocação de 50 ou mais trabalhadores; se o quantitativo de profissionais exigido for menor que 50, retirar este item e seus subitem) Reservar no mínimo 2% (dois por cento) das vagas previstas neste contrato para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar, atendida a qualificação profissional necessária, conforme Ato da Comissão Diretora nº 4 de 2016, regulamentado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 22 de 2016; (Destacou-se)

Por seu turno, os modelos de editais, diferentemente dos modelos de TR, não são divulgados ativamente pela gestão na *intranet*, mas foram fornecidos a esta auditoria a pedido. No modelo de Minuta-padrão de Edital de Pregão Eletrônico para contratação de mão de obra, há disposições expressas para ações afirmativas nos seguintes termos:

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES E
RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

PARÁGRAFO PRIMEIRO – No mínimo 20% (vinte por cento) das vagas previstas neste contrato deverão ser preenchidas por





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

trabalhadores afrodescendentes, durante toda a execução contratual, conforme Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2014. (NOTA TÉCNICA: O disposto neste parágrafo se aplica às contratações que envolvam 10 (dez) ou mais trabalhadores)

Inserir a redação abaixo apenas nos processos que houver 50 ou mais trabalhadores, neste caso, renumerar os demais parágrafos

(Texto aprovado pela Comissão de Minutas em 10/10/2017)

PARÁGRAFO SEGUNDO – Reservar no mínimo 2% (dois por cento) das vagas previstas neste contrato para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar, atendida a qualificação profissional necessária, conforme Ato da Comissão Diretora nº 4, de 2016, regulamentado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 22, de 2016 (Anexo xx do edital).

.....
(Critério de desempate favorece empresas com ações de equidade)

8.4.2. Persistindo o empate nominal após a aplicação do item 8.4 e diante do exposto no item 8.4.1, deverá ser observado o critério previsto no inciso III do art. 60 da Lei nº 14.133/2021, conforme os procedimentos e os critérios estabelecidos no Ato da Diretoria-Geral nº 36, de 2023. (Destacou-se).

Na fase de planejamento da contratação de mão de obra terceirizada, os modelos de TR e Edital verificados fornecem os padrões necessários para a previsão das ações afirmativas estipuladas na legislação. Tais modelos ajudam a garantir que tais políticas sejam previstas nas contratações, pois funcionam como direcionador acerca de sua necessidade para os planejadores das contratações de mão de obra terceirizada da Casa.

Quanto ao cumprimento das cotas na fase de execução contratual o Anexo X (Gestão e Fiscalização de Contratos) do ADG nº 14/2022 preconiza que:

Art. 24. Quando se tratar de contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os documentos a serem exigidos da contratada, durante a vigência do contrato, são os seguintes:

(...)

IV - em todos os casos, solicitar a apresentação de declaração de conformidade da contratada com as vedações, reservas ou cotas legais, bem como com as disposições normativas de regência, em especial, com os regulamentos internos do Senado Federal. (Destacou-se)





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Entretanto foram pontuadas algumas questões que podem fragilizar ou mesmo impedir a exigência, por parte de gestores e fiscais de contratos, do seu pleno atendimento pelas empresas contratadas.

Especificamente quanto à cota de 2% (dois por cento) para mulheres vulneráveis (vítimas de violência doméstica), foi considerada uma manifestação prévia da DIRECON feita por ocasião do monitoramento de uma recomendação de auditoria expedida no Relatório em Contas Anuais do exercício de 2022⁶⁹:

"10. Portanto, conforme os critérios regulamentares internos, a comprovação formal do preenchimento das cotas é feito com a juntada no processo de execução contratual da declaração emitida por "entidade pública responsável pela política de atenção a mulheres vítimas de violência" declarando que a empresa contratada contratou o quantitativo de trabalhadoras dentre o universo de mulheres indicadas na relação de vítimas de violência doméstica.

11. Assim, já há disciplina normativa estabelecendo, no Senado Federal, o instrumento formal para tal comprovação, de modo que compete aos gestores/fiscais dos contratos verificar a juntada de tal declaração nos processos referentes à execução de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra com 50 ou mais postos de trabalho (§ 1º do art. 1º do ATC nº 4/2016)."

Na oportunidade, a DIRECON explicou também que tais serviços contratados com mão de obra exclusiva quando mudam de empresa ou se renovam, contêm cláusula de continuidade, decorrente de várias Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), sendo que essa necessidade de continuidade com os trabalhadores já empregados pode ser um obstáculo para a adoção plena das cotas afirmativas.

Ou seja, entende-se que pode haver um dificultador na busca pela efetiva aplicação das diferentes ações afirmativas para negros, mulheres e pessoas com deficiência, em virtude da necessidade da continuidade de empregados terceirizados de contratos anteriores.

No caso da cota de 2% (dois por cento) de mulheres vulneráveis, a DIRECON anotou um outro dificultador prático existente considerando exigências de qualificação prévia:

⁶⁹ OFÍCIO Nº 186/2023/DIRECON - Doc. 00100.207311/2023-74



SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

14. Ademais, as exigências contratuais referentes à qualificação profissional dos empregados que serão alocados nos postos de trabalho destinados ao contrato firmado com o Senado Federal se sobrepõem à reserva de vagas de que trata o ATC nº 4/2016, visto que não se poderia admitir empregados sem a qualificação mínima necessária, sob pena de comprometimento dos serviços prestados pela contratada.

15. Tal situação pode ocasionar a indisponibilidade de candidatas para realização da seleção mencionada no caput do art. 4º do ADG nº 22/2016 no momento do início da execução do contrato. Por sua vez, o contrato fixa o número de postos de trabalho que são necessários ao fiel cumprimento do objeto, de modo que a contratada se vê obrigada a preencher o posto com outro profissional que preencha a qualificação mínima exigida.

16. Ante o exposto, durante a realização da Auditoria em Contas Anuais, pode ser que um contrato ou outro, naquele exato momento, não esteja contemplando o número mínimo de “mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar”, o que não significa, por si só, o descumprimento contratual da obrigação, tampouco a inobservância ao ATC nº 4/2016. (Destacou-se).

Raciocínio similar se aplica ao controle do cumprimento da cota de 20% (vinte por cento) de negros em contratos de terceirização de mão de obra a partir de 10 (dez) trabalhadores.

Além da restrição de aplicabilidade devido à cláusula da continuidade de trabalhadores de contratos anteriores, não há indicação expressa dos procedimentos adotados pela fiscalização e gestão contratual para exigir das empresas contratadas que empreendam os esforços para manutenção do seu implemento durante a vigência do contrato.

Adentrando-se às ações afirmativas no Programa de Estágios da Casa, quanto ao procedimento ou controle formal para assegurar o cumprimento das cotas de 30% (trinta por cento) para estagiários negros e 10% (dez por cento) de pessoas com deficiência (PcD), foi respondido que não havia, até aquele momento, procedimento ou controle formal estabelecido, mas os esforços estariam sendo feitos para implementar/executar esse (s) controle (s) junto ao sistema atualmente utilizado - Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE).





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Além disso, foi respondido que, conforme informações obtidas diretamente do Sistema de Gestão de Estágios, 53% (cinquenta e três por cento) das vagas estariam preenchidas por pardos ou negros e 2% (dois por cento) por pessoas com deficiência⁷⁰.

Anota-se, ainda, a informação disponibilizada na *intranet* de que “O Senado Federal deve assegurar que pelo menos 10% das vagas de estágio sejam ocupadas por estudantes com deficiência, nos termos da Lei nº 11.788/2008. Por esse motivo, as vagas oriundas de cessão deverão ser ocupadas exclusivamente por estudantes PCDs, até que esse percentual seja alcançado”⁷¹.

Por fim, quanto à aplicabilidade do critério de desempate previsto no art. 60, III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (e regulamentado internamente pelo Ato da Diretoria-Geral nº 36/2023) referente ao desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, foi informado que o sistema *compras.gov.br* não estaria, até aquele momento, parametrizado e que em caso de necessidade de aplicação desse critério a Comissão de Processamento Externo de Licitações (COPEL) utilizaria a ferramenta de “convocação de anexo”, na forma do artigo 6º do ADG nº 36/2023⁷².

⁷⁰ Informações obtidas diretamente na resposta da Secretaria de Gestão de Pessoas frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (*e-mail* de 08/07/2024).

⁷¹ Disponível em: <https://intranet.senado.leg.br/pessoas/outros/estagiarios> [Acessado em 27 set. 2024].

⁷² Informações obtidas diretamente na resposta da Secretaria de Administração de Contratações frente a questões formuladas pela Coordenação de Auditoria de Contratações (*e-mail* de 24/07/2024).





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

6.5 Políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações do Senado Federal.

Neste tópico são apresentadas as principais disposições legais, conceitos e boas práticas quanto à instituição de políticas e programas de integridade e confiabilidade das contratações públicas e logo após um diagnóstico interno sobre o tema.

6.5.1 Principais marcos conceituais

Nos termos do Manual de Licitações e Contratos do TCU de 2023⁷³, a promoção da integridade tem sido preconizada como um dos mecanismos essenciais para combater o tradicional problema do “principal-agente” no setor público, o qual tende a ocorrer quando os agentes (agentes públicos), embora contratados para trabalhar em prol do interesse do principal (cidadão), podem agir orientados de acordo com seus interesses pessoais ou de grupos que pertençam. Desse conflito, nascem as práticas de corrupção e ineficiência no setor público.

Além do estabelecimento de normativos para combate a fraudes e desperdícios, é imprescindível a geração de uma verdadeira cultura de integridade e ética, capaz de abranger todos os funcionários do quadro em todos os níveis hierárquicos e ainda aqueles que mantenham alguma relação com o órgão.

Essa cultura de integridade requer diversas frentes de ação, tais como estabelecimento de objetivos estratégicos com metas e planos de ação com a temática, construção do programa de integridade, adoção de código de ética e condutas, gerenciamento de conflitos de interesses, mecanismos de incentivo a denúncias, treinamentos e capacitação sobre ética, dentre outras.

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União*. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência, 2023





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Antes de adentrar especificamente na Lei nº 14.133/2021, cumpre destacar alguns preceitos gerais que buscam proporcionar a cultura de integridade no setor público brasileiro:

- 1) Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal;
- 2) Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal;
- 3) Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira;
- 4) Decreto nº 1.171/1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;
- 5) Decreto nº 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal;
- 6) Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- 7) Decreto nº 11.129/2022, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira;
- 8) Resolução nº 347/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário; e
- 9) Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

Especificamente quanto aos programas de integridade no Poder Executivo Federal, o Decreto nº 9.203/2017 estabeleceu o objetivo de ele promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado em quatro eixos: (1) comprometimento e apoio da alta administração; (2) existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; (3) análise, avaliação e gestão de riscos associados ao tema de integridade e (4) monitoramento contínuo do programa de integridade.

De forma exemplificativa, está disposto no **Quadro 1** as principais características de programas de integridade estabelecidos em 3 (três) órgãos do Poder Executivo Federal.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Órgão	Principais características do programa de integridade
Controladoria Geral da União (CGU)	Por meio da Portaria nº 750/2016 foi instituído o programa de integridade na CGU que será operacionalizado por meio de seu plano de integridade, o qual contemplará, no mínimo, as ações e medidas voltadas para padrões de ética e de conduta, comunicação e treinamento, canais de denúncias e ações de controle, medidas disciplinares e ações de remediação e aprimoramento dos processos de trabalho. O Plano de Integridade deverá ser elaborado a partir do mapeamento de riscos de integridade e da avaliação das medidas de integridade existentes, com a finalidade de identificar vulnerabilidades no quadro de integridade do órgão e propor medidas para sua mitigação.
Ministério da Fazenda (MF)	O Ministério da Fazenda instituiu o seu Programa de Integridade (Prevenir), por meio da Portaria MF nº 116, de 3 de abril de 2018, como parte do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF). Em 2023, ocorreu a recriação do Comitê de Integridade, Risco e Transparência (CIRT) e recomposição do Comitê Gestor da Integridade (CGI), com 7 (sete) instâncias. O programa de integridade do MF possui três pilares de gestão de integridade: prevenção, detecção e correição/responsabilização. O programa de integridade do órgão procura difundir e integrar à cultura organizacional do órgão padrões de integridade, códigos de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal e o Código de conduta da Alta Administração Federal ⁷⁴ , treinamento e capacitação do capital humano do órgão além de identificação e tratamentos dos incidentes de riscos à integridade. Já o seu Plano de integridade para o biênio 2023-2024 elenca os riscos à integridade, as causas dos riscos, as ações a serem implantadas e as entregas previstas.
Advocacia Geral da União (AGU)	A AGU instituiu o programa AGU integridade, por meio da Portaria nº 67/2022, cujas diretrizes estão dispostas em seu art. 4º. Em seu sítio institucional a AGU informa que tal plano é composto por um conjunto estruturado de medidas institucionais para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraude, irregularidades e outros desvios éticos e de conduta. Entre as diretrizes do Programa AGU Integridade estão o compromisso da alta administração e dos demais agentes públicos na manutenção da cultura de integridade pública; a promoção do envolvimento, da colaboração e da atuação em rede das instâncias de integridade; a incorporação de padrões elevados de conduta, em conformidade com as atribuições do cargo ou função e competências institucionais e a promoção de ações de comunicação e treinamento dos agentes públicos para internalização da cultura de integridade pública.

Quadro 1 - Principais características de programas de integridade de 3 (três) órgãos do Poder Executivo Federal
(Fonte: elaboração própria)

⁷⁴ O Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, fora aprovado em 2000 e referido código pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33685/24/CodigoCondutaAltaAdministracaoFederal.pdf>





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Por seu turno, no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº 410/2021 do CNJ estruturou o seu sistema de integridade essencialmente nos mesmos eixos do Poder Executivo, elencando ainda suas diretrizes, elementos fundamentais e criando o Comitê de Integridade do Poder Judiciário (CINT).

Adentrando-se na Lei nº 14.133/2021, nota-se a existência de uma gama de princípios e mandamentos esculpidos com o intuito de promover um ambiente de integridade e para tratar situações que gerem conflitos de interesse no metaprocesso da contratação pública, considerando no escopo tanto agentes internos quanto externos ao órgão contratante, dentre os quais destacam-se:

- 1) Princípios gerais a serem observados no processo de contratação citados no artigo 5º, notadamente a segregação de funções, a probidade administrativa, a legalidade, a transparéncia e o julgamento objetivo;
- 2) Indicação de que a alta administração é responsável por promover um ambiente íntegro e confiável e por estabelecer um conjunto de medidas para reduzir a ocorrência de fraudes, corrupção e outros atos antiéticos (art. 7º, art. 11, parágrafo único e art. 169, §1º);
- 3) A definição do agente de contratação como sendo servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente da Administração Pública (art. 6º, inc. LX);
- 4) Requisitos e vedações a serem observados para a designação de agentes públicos envoltos no processo de contratação pública, tais como: serem preferencialmente servidores efetivos ou empregados públicos, que tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível e que não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco (art. 7º, incs. I ao III);
- 5) Vedações para disputar licitação ou participar da execução de contrato elencadas nos incisos do artigo 14, tais como nos seguintes casos: (1) autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo; (2) quem se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta; (3) empresas controladoras, controladas ou coligadas concorrendo





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

entre si e (5) quem tenha sido condenado nos últimos 5 (cinco) anos, com trânsito em julgado, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

6) A vedação de o contratado, durante a vigência do contrato, contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação (art. 48, parágrafo único); e

7) Estímulo à adesão dos fornecedores aos padrões de integridade, dando apoio legal à medida nos seguintes casos: (1) a obrigatoriedade de que os contratantes em obras, serviços e fornecimento de grande vulto implementem programa de integridade no prazo de 6 (seis) meses após a celebração do contrato (art. 25, § 4º); (2) consideração, como critério de desempate, o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle (art. 60, inc. IV); (3) consideração, na aplicação de sanções, a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade pela empresa, conforme normas e orientações dos órgãos de controle (art. 156, § 1º, inc. V); e (4) obrigatoriedade de implementação ou aperfeiçoamento de programas de integridade por empresas penalizadas em determinadas circunstâncias, como condição para reabilitação (art. 163, parágrafo único).

Especificamente quanto ao estímulo de adesão de fornecedores a padrões de integridade, é mister salientar que já havia a previsão do programa de integridade para pessoas jurídicas na legislação pátria, especificamente no artigo 7º da Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), a qual já considerava, na aplicação das sanções, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Por seu turno, o Decreto nº 11.129/2022, regulamentando o artigo 7º da LAC, conceituou o programa de integridade indicando que ele deve ser estruturado de acordo com as características e riscos das atividades da pessoa jurídica e elencou os parâmetros a serem observados em sua elaboração, tais como: padrões de conduta e código de ética, treinamentos e ações de comunicação sobre o tema, controles internos, existência de canais de denúncias etc.

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do *caput* do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:

a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;

b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e

c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata o *caput*, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, tais como departamentos, diretorias ou setores, ou da estruturação de grupo econômico;

IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;

V - o setor do mercado em que atua;

VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e

VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico. (Destacou-se)

Entende-se, pois, que as pessoas jurídicas devam elaborar seus programas de integridade que atendam seu porte e estilo de governança, nos termos da LAC e do decreto que a regulamentou e que, nos casos expressos na NLLC, que atendam ainda as normas e orientações dos órgãos de controle.

Por fim, destaca-se que, segundo a lista de normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133/2021⁷⁵ do Poder Executivo Federal, cuja última atualização data de 7/2/2024, há a informação de que as regulamentações da obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de grande vulto e do desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade como critério de desempate estão a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU).

6.5.2 Diagnóstico interno

Neste tópico são descritas as principais questões levantadas no âmbito do Senado Federal quanto ao tema integridade e confiabilidade das contratações abarcando vedação à prática de nepotismo; canais para tratamento de denúncias e

⁷⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf> [Acessado em 14 ago. 2024]





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

reclamações; programa de integridade; códigos de ética e de condutas; treinamentos e ações sobre ética e integridade e estímulo a adesão dos fornecedores a padrões de integridade.

6.5.2.1 Vedação à prática de nepotismo

Conforme dito, o Decreto Federal nº 7.203/2010 estabeleceu a vedação da prática de nepotismo direta e cruzado na Administração Pública. Indo nessa mesma linha, o Senado Federal, através do Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 5/2011, determinou a aplicação do referido decreto internamente.

Nesse sentido, embora haja a proibição constante no ATC nº 5/2011 na *Minuta-Padrão – Referência 6.5 – Pregão Eletrônico – Mão de obra*, constatou-se que ainda falta atualizar os modelos de editais do Senado Federal⁷⁶ mencionando expressamente a vedação do artigo 48, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

6.5.2.2 Canais para tratamento de denúncias e reclamações

Sobre canais de denúncias e reclamações, o Senado Federal conta com a Ouvidoria, cujo Ouvidor-Geral é designado pelo Presidente do Senado, dentre os membros da Casa para mandato de 2 (dois) anos, proibida a recondução no período subsequente, nos termos do artigo 1º do Ato da Mesa do Senado Federal (AM) nº 1/2011.

Especificamente no que se refere a licitações e contratos, observa-se que a Ouvidoria do Senado Federal tem competência para recebimento, exame e tratamento de reclamações e denúncias encaminhadas por qualquer cidadão sobre o tema, podendo, inclusive, solicitar cópias de documentos a qualquer órgão ou servidor da Casa, conforme se depreende da leitura de dispositivos do AM nº 1/2011:

⁷⁶ Modelos obtidos diretamente na resposta da Secretaria de Administração de Contratações frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 24/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Art. 3º Compete à Ouvidoria do Senado Federal:

I – Receber, examinar e dar o tratamento adequado às sugestões, críticas, elogios, reclamações e denúncias, encaminhadas pelo cidadão, sobre as atividades do Senado Federal, especialmente sobre o funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa;

(...)

III – Informar ao interessado, em até 30 (trinta) dias úteis, sobre o encaminhamento de suas comunicações, exceto na hipótese em que a lei assegurar o dever de sigilo.

Art. 4º No exercício de suas funções, o Ouvidor-Geral poderá:

I – Solicitar informações ou cópias de documentos a qualquer órgão ou servidor do Senado Federal. (Destacou-se).

Quanto ao fluxo de tratamento de demandas sobre reclamações, denúncias e sugestões a respeito das contratações executadas pela Casa, a Ouvidoria segue os seguintes passos⁷⁷, também ilustrados na **Figura 8**: (1) o cidadão entra em contato com a Ouvidoria através do site, pelo 0800 ou carta; (2) a demanda é registrada, classificada e analisada, separando o conteúdo por temas; (3) a Ouvidoria encaminha a demanda para a Diretoria-Geral, Secretaria de Administração de Contratações e, em alguns casos, diretamente para o órgão responsável pela contratação e (4) a resposta ao cidadão é fornecida dentro do prazo de 30 (trinta) dias úteis.

⁷⁷ Informações obtidas diretamente na resposta da Ouvidoria do Senado Federal frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 11/07/2024).





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações



Figura 8 - O caminho da demanda na Ouvidoria
 (Fonte: Ouvidoria do Senado Federal)

6.5.2.3 Programa de integridade

Quanto ao programa de integridade do Senado Federal, há previsão expressa de que ele seja estabelecido e acompanhado pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, o qual deverá ser instituído com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas para prevenir, detectar, reprimir e remediar fraudes e atos de corrupção, estruturado em 3 (três) eixos, nos termos do artigo 197 do ATC nº 14/2022 e do artigo 10 do Anexo VII deste mesmo ato, destacados a seguir:





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Art. 197. Ao Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal compete:

(...)

VIII - estabelecer e acompanhar o programa de integridade do Senado Federal;

(...)

Art. 10. O Senado Federal instituirá programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e a realização de ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à repressão e à remediação de fraudes e de atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

III - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade

Sobre a implementação e amadurecimento desse programa de integridade da Casa, bem como sobre ações recentes para sua execução, cumpre anotar que ele se encontra em estágio de elaboração pelo EGOV, nos termos das seguintes informações levantadas⁷⁸:

A proposta para implementação do Programa de Integridade está sendo elaborada pelo Escritório de Governança e Gestão Estratégica - EGOV/DIREG e será apresentada ao Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica para deliberação.

A efetivação da implementação do Programa de Integridade do Senado está condicionada à deliberação do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica. Nesse contexto, com base nos trabalhos e propostas desenvolvidas pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV), aguarda-se a deliberação daquele Comitê sobre os seguintes temas:

- (1) Estrutura e conteúdo do “Programa de Integridade”;
- (2) Criação e regulamentação do Comitê de Integridade da Gestão (RASF, Anexo VII, art. 7º, § 3º);
- (3) Avaliação de Riscos de Integridade;
- (4) Definição das diretrizes e prioridades que devem ser atribuídas ao Comitê de Integridade da Gestão, com destaque para a elaboração do Plano de Integridade da Gestão; e

⁷⁸ Informações obtidas diretamente na resposta do Escritório de Governança e Gestão Estratégica frente a questão formulada pela Coordenação de Auditoria de Contratações (e-mail de 08/07/2024).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

(5) Plano de Comunicação do Programa de Integridade do Senado Federal, reforçando o patrocínio da Alta Administração com a temática da Integridade e com as ações realizadas nessa direção.

6.5.2.4 Códigos de ética e de condutas

No tocante ao levantamento acerca dos códigos de ética e de condutas estabelecidos internamente, observa-se a existência de um código de ética e decoro parlamentar aplicável aos agentes políticos (senadores), instituído por meio da Resolução nº 20/1993, alterada pelas Resoluções de nºs 42/2006, 1/2008 e 25/2008 e de um código de ética aplicável aos servidores lotados na Auditoria do Senado Federal, instituído por meio do Ato do Auditor-Geral nº 6/2019, revisado e atualizado pelo Ato do Auditor-Geral nº 3/2022.

Entretanto, verifica-se a inexistência de um código de ética profissional para os demais servidores e colaboradores da Casa, agentes públicos (efetivos e comissionados), estagiários, jovens aprendizes, terceirizados e outros que eventualmente mantenham algum grau de relacionamento com a instituição⁷⁹.

Anota-se que, embora tenha sido instituído grupo de trabalho com a finalidade de elaborar um Código de Ética Profissional do servidor público do Senado Federal, por meio da Portaria da Primeira-Secretaria nº 13/2019, com a respectiva elaboração de uma minuta, ainda não há um documento formalmente instituído e aprovado.

6.5.2.5 Treinamentos e capacitações sobre ética e integridade

No que diz respeito a treinamentos e capacitações sobre ética e integridade constatou-se a existência de um curso aberto de forma permanente e oferecido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) com o tema Ética e Administração Pública⁸⁰, com carga horária de 40 horas.

⁷⁹ A situação já foi objeto de recomendação da Auditoria Interna, nos termos do Relatório de Auditoria 28/2018 – Auditoria de Governança e Gestão de Contratações – Doc. 00100.053296/2018-71

⁸⁰ Ética e Administração Pública. Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/enrol/index.php?id=2613> [Acessado em 16 ago. 2024].





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

Fora levantado também a participação de servidores que trabalham com processos de contratação em um treinamento específico em gestão de riscos e *compliance*⁸¹.

6.5.2.6 Estímulos para adesão aos fornecedores a padrões de integridade

Finalmente, no que diz respeito aos estímulos trazidos pela Lei nº 14.133/2021 para adesão dos fornecedores a padrões de integridade, notadamente quanto a consideração do desenvolvimento pelo licitante/contratante de programa de integridade, como critério de desempate e na aplicação de sanções (art. 60, inc. IV e art. 156, § 1º, inc. V) constatou-se, até então, a inexistência de regulamentação interna específica sobre o tema, assim como fora observado também no âmbito do Poder Executivo Federal.

Anota-se que o Senado Federal, por meio do ADG nº 15/2022, tratou sobre o processo administrativo sancionatório decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da NLLC, definindo, no Capítulo III, os critérios para dosimetria das penalidades, o qual não considerou a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade para contratados.

Quanto à possibilidade de o licitante ou contratado solicitar a sua reabilitação à Diretoria-Executiva de Contratações, o referido ato cita expressamente no parágrafo único do art. 8º a necessidade de comprovação de cumprimento de todos os requisitos do art. 163 da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais está a exigência de implementação ou aperfeiçoamento do programa de integridade para os casos de infrações previstas nos incisos VIII e XII do *caput* do art. 155 da NLLC.

⁸¹ Servidores participam de treinamento em gestão de riscos e compliance nas contratações públicas. Disponível em <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/servidores-participam-de-treinamento-em-gestao-de-riscos-e-compliance-nas-contratacoes-publicas> [Acessado em 16 ago. 2024].





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

7. Conclusão

Com relação ao tema “*Processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas do Senado Federal*” ficou evidenciado que os órgãos competentes da Casa adotaram, em tempo hábil, as providências necessárias para a segura transição e implementação da NLLC, notadamente com:

- 1) Edição e publicação dos normativos internos a luz do novo marco legal para licitações e contratações públicas;
- 2) Ajustes e adequações das diretrizes de governança e da Política de Contratações;
- 3) Alteração da estrutura organizacional e funções dos órgãos diretamente responsáveis pelas contratações;
- 4) Redefinição das atribuições e competências dos agentes de contratação;
- 5) Disposição expressa de que as atribuições e responsabilidades do agente de contratação e de membros de comissão de contratação são exclusivas a fase externa dos procedimentos licitatórios, em respeito ao princípio da segregação de funções;
- 6) Revisão e elaboração dos fluxogramas;
- 7) Revisão e elaboração dos modelos de artefatos pertinentes a área de compras e contratações;
- 8) Ajustes na rotina de trabalho das áreas envolvidas; e
- 9) Esforços empreendidos da Administração no sentido de disseminar conhecimento acerca da aplicação do novo regime introduzido pela NLLC por meio de ciclos de conversas e palestras virtuais que ocorreram ao longo dos anos de 2021 e 2022.





SENADO FEDERAL

Auditória

Coordenação de Auditoria de Contratações

No tocante ao tema “*Práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações da Casa*” constatou-se a existência de um processo de gestão de riscos para a área de compras e contratações, evidenciado pelas seguintes dimensões:

- 1) Existência de uma Política de Gestão de Riscos Organizacionais do Senado Federal instituída pelo ATC nº 16/2023;
- 2) A abordagem do Mapa de Riscos normatizada por intermédio do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, art. 9º, § 2º, VII, c/c art. 15;
- 3) Documento de Solicitação de Contratação, que contém uma “*Versão Preliminar do Mapa de Risco*”, o qual requer informações sobre os riscos, danos, impactos, ações preventivas e de contingência para cada contratação;
- 4) Sistemática de gerenciamento de riscos utilizada desde a elaboração do Plano de Contratações, que envolve a constante possibilidade de atualização do Mapa de Riscos da Contratação após a aprovação da solicitação pelo Comitê de Contratações até as demais fases do processo de contratação;
- 5) Utilização de tecnologia da informação, por intermédio do sistema SENiC, que envia, mensal e automaticamente, e-mails aos Órgãos Técnicos com informações sobre o acompanhamento do Plano de Contratações, o que inclui alertas sobre o atendimento de prazos definidos e o andamento de processos, bem como possíveis providências que devem ser adotadas pelos órgãos;
- 6) Acompanhamento periódico quinzenal realizado pelos órgãos responsáveis no âmbito dos processos de contratação já em instrução com registro de informações relevantes para o Comitê de Contratações; e
- 7) Estabelecimento de objetivos estratégicos e resultados-chave para melhorar a gestão de riscos e controles internos, abrangendo um resultado-chave para o planejamento 2023-2025 relacionado ao fomento da gestão de riscos no Senado por meio de ações ou eventos de capacitação e treinamento.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

Por seu turno, merecem menção os seguintes pontos fortes levantados acerca do tema “*Plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento*”:

- 1) Plano Estratégico Institucional estabelecido com missão, visão, valores e objetivos estratégicos bem definidos;
- 2) Utilização de metodologia de OKRs para desdobramento dos objetivos estratégicos em metas, com definição indicadores e setores responsáveis pela execução;
- 3) Adoção de *Calendário de Contratação* com a definição de prazos e atribuições dos agentes envolvidos, inclusive com datas-limite para início da instrução (envio do Termo de Referência à SADCON) e previsão de datas para homologação da contratação, o que contribui com monitoramento e cumprimento dos prazos e a elaboração de um orçamento eficiente;
- 4) Obrigatoriedade de elaboração de documentos padronizados para formalização das demandas (DFDs) com informações suficientes para embasar as Solicitações de Contratações;
- 5) Utilização da *Lista de Objetos Contratáveis*, o que confere maior capacidade de organização e racionalização das demandas;
- 6) Submissão prévia das demandas à análise dos Órgãos Técnicos e do Comitê de Contratações em diferentes momentos;
- 7) Elaboração do Plano de Contratações a partir da agregação dos DFDs, com vistas à racionalização dos esforços de contratação e à economia de escala;
- 8) Obrigatoriedade de elaboração, em regra, de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs);
- 9) A utilização do SENiC como ferramenta de TIC, fundamental para a otimização da gestão de contratações;
- 10) Definição de regras claras para a realização de alterações (adendos) ao PCA do Senado Federal, com necessidade de autorização do Comitê de Contratações para as alterações de valores de maior vulto e das datas-limite de envio do TR à SADCON;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

- 11) Disponibilização do PCA do Senado e indicação das Atas de Reunião do Comitê de Contratações em sítio eletrônico oficial; e
- 12) Adoção de um Plano de Contratação com bases plurianuais, o que contribui para a elaboração de orçamento mais realista e previsível.

Especificamente quanto ao tema *“Alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa”* houve destaque positivo para as seguintes ações em execução:

- 1) A metodologia de planejamento com objetivos e resultados-chave estratégicos OKRs e os planos da Casa em nível tático de responsabilidade ambiental e social contribuem para sistematizar o monitoramento periódico das iniciativas e a transparência de sua execução;
- 2) A definição de diretrizes e políticas por meio de lei e atos administrativos, juntamente com a implementação de ações por planos e programas específicos afetos a diferentes áreas da temática de responsabilidade social e ambiental são instrumentos capazes de agregar valor efetivo para produzir avanços sociais e ambientais na instituição;
- 3) A inclusão das ações afirmativas em contratações de mão de obra terceirizada e inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de compras de bens e serviços na fase de planejamento contratual contribuem com a responsabilidade social e ambiental preconizadas pela Lei nº 14.133/2021; e
- 4) Destaque do Senado Federal no panorama da Administração Pública como órgão avançado na implementação de políticas de gênero, raça, sustentabilidade ambiental e acessibilidade, evidenciado pelo sistema normativo interno e de gestão, com metodologia, sistemática, transparência, execução e prestação de contas organizados.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

Quanto ao tema “*Políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações do Senado Federal*” os seguintes pontos fortes foram destacados:

- 1) Recepção integral do Decreto Federal nº 7.203/2010 pelo Senado Federal;
- 2) Existência de um órgão de Ouvidoria normatizado com competências para receber, examinar e tratar denúncias e reclamações sobre atividades do Senado Federal, inclusive no que se refere a serviços administrativos da Casa;
- 3) Existência de códigos de ética para parlamentares e servidores lotados na Auditoria Interna do Senado Federal;
- 4) Previsão interna para regulamentação e implementação do programa de integridade;
- 5) Disposição, em ato normativo interno, sobre o processo administrativo sancionatório e a dosimetria na aplicação de penalidades decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da Lei nº 14.133/ 2021 no âmbito do Senado Federal; e
- 6) Existência de um curso aberto de forma permanente oferecido pelo ILB com o tema Ética e Administração Pública.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

8. Sugestões de boas práticas

Considerando as informações levantadas são relacionadas, nesse capítulo, as contribuições da COAUDCON/AUDIT com vistas à melhoria contínua dos processos de trabalho e adesão a boas práticas administrativas.

É importante observar que essas sugestões não possuem natureza de recomendações de auditoria e não serão objeto de monitoramento sistemático pela COAUDCON/AUDIT, embora os resultados desse trabalho possam embasar futuras ações de controle como consultorias, no interesse da Administração, ou auditorias operacionais⁸².

Com relação ao tema “*Processos internos, segregação de funções e gestão de competências na instrução de licitações e contratações diretas do Senado Federal*”:

- 1) Avaliar a conveniência e oportunidade de ajustar e atualizar os princípios norteadores das contratações estipulados no artigo 3º, do anexo V do ATC nº 14/2022 (Política de Contratações do Senado Federal) para compreender também àqueles estatuídos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021;
- 2) Avaliar a convivência e oportunidade de incluir um dispositivo no ADG nº 14/2022 no sentido de que a disponibilização dos documentos elaborados na fase do preparatória do certame licitatório, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos serão disponibilizados, alternativamente, no Portal da Transparência, enquanto o PNCP não estiver parametrizado para divulgá-los; e
- 3) Avaliar a possibilidade de instituição de uma Certificação em Contratações Públicas para os servidores do Senado Federal que atuam em licitações e contratos, seja ela desenvolvida internamente ou em parceria com a ENAP.

⁸² Manual de Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal (MANOP): Art. 116 (...)

§ 1º Os resultados do levantamento serão comunicados aos eventuais interessados por meio de relatório, conforme modelo anexo.

§ 2º O Relatório de Levantamento não conterá recomendações, podendo, contudo, haver indicação de sugestões de boas práticas que não serão alvo de monitoramento.

§ 3º Os resultados dos trabalhos de levantamento poderão ensejar a instauração de outras ações de controle.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

No tocante ao tema “*Práticas frequentes de gestão de riscos e controles internos nas contratações da Casa*”:

- 1) Considerar a avaliação de outros riscos em todas as fases do metaprocesso da contratação pública para o seu efetivo gerenciamento sistemático, especialmente para garantir o cumprimento dos objetivos do processo licitatório definidos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021;
- 2) Reforçar o fomento da cultura de gestão de riscos em contratações por meio de orientações acerca da importância do preenchimento do *Mapa de Riscos* pelos Órgãos Técnicos ao longo de todas as fases da contratação e através de capacitação contínua dos servidores com o tema gestão de riscos em compras e contratações; e
- 3) Verificar a necessidade de regulamentação interna ou formulação de manuais com o intuito de nortear a elaboração da *Matriz de Alocação de Riscos* pelos Órgãos Técnicos, quando necessária.

Acerca do tema “*Plano de contratações do Senado Federal como elo entre planejamento estratégico, contratações e orçamento*”:

- 1) Efetuar o desdobramento dos objetivos do processo licitatório definidos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 em indicadores e metas, com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos;
- 2) Aprimorar a integração entre: *Resultado-Chave - Projetos Estratégicos Setoriais - Contratações constantes no Plano de Contratações*, a partir da interconexão de dados e informações contidos nos sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação em uso pela Casa;
- 3) Considerar a possibilidade de aprimorar o acesso e a visibilidade dos ETPs no SENiC, relacionando-os às respectivas Solicitações de Contratações ou contratações do PCA do Senado Federal, com indicação do normativo/autorização pertinente à situação de dispensa, quando for o caso;





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

- 4) Considerar a possibilidade de implantar, no SENiC, um módulo de elaboração de TR, nos padrões daqueles existentes para elaboração do DFD e da Solicitação de Contratações;
- 5) Reforçar a atenção para evitar que sejam incluídas, de forma corriqueira, novas contratações com previsão de conclusão no mesmo exercício do Plano de Contratações vigente; e
- 6) Considerar a possibilidade operacional de reformar a data-limite para envio das Solicitações de Contatação a serem concluídas no 2º semestre para um momento anterior ao prazo legal para envio da proposta orçamentária.

Especificamente quanto ao tema “*Alinhamento entre as ações de responsabilidade ambiental e social nas contratações da Casa*”:

- 1) Considerar a possibilidade de sistematização e implementação de metodologia de gestão de riscos na elaboração e execução dos Planos de Sustentabilidade, de Acessibilidade e de Equidade;
- 2) Atualizar o *Manual prático de elaboração de termo de referência* com a respectiva divulgação interna; e
- 3) Atualizar a *Lista de bens e serviços com critérios de sustentabilidade* com a respectiva divulgação interna.

Por fim, quanto ao tema “*Políticas e programas de integridade e confiabilidade nas contratações do Senado Federal*”:

- 1) Avançar com a elaboração, aprovação e implementação do programa de integridade da Casa;
- 2) Avançar com a elaboração, aprovação e implementação do código de ética dos servidores e colaboradores do Senado Federal;
- 3) Fortalecer ações de capacitação e conscientização com tema ética, compliance e integridade nas contratações, especialmente após aprovação do código de ética e do programa de integridade da Casa;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação de Auditoria de Contratações

- 4) Considerar a oportunidade e conveniência de proceder aos estudos para regulamentar o inciso IV do artigo 60 da Lei nº 14.133/2021, que trata sobre o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade como critério de desempate, com a sugestão de uso como parâmetro de atos emanados do Poder Executivo Federal que venham a tratar sobre o tema;
- 5) Considerar a oportunidade e conveniência de proceder aos estudos para regulamentar o inciso V do § 1º do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021, que trata sobre a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelas contratadas para dosimetria na aplicação de sanções, com a sugestão de uso como parâmetro de atos emanados do Poder Executivo Federal que venham a tratar sobre o assunto; e
- 6) Atualizar as *Minutas-Padrão de Editais* de contratação de serviços para constar expressamente e referenciar a vedação contida no parágrafo único do artigo 48 da Lei nº 14.133/2021.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

9. Assinaturas e encaminhamentos

À DGER para conhecimento do conteúdo do presente relatório com sugestão de envio de cópia a DIRECON, DIREG, SADCON, EGOV e outros órgãos que entender oportuno, tendo em vista a pertinência das informações levantadas e eventuais ações coordenadas para melhoria contínua dos processos organizacionais.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

assinado digitalmente
**Raul Vasconcelos de
Barros Andrade**
Técnico Legislativo

assinado digitalmente
**Humberto Juliano de
Almeida Silva**
Analista Legislativo

assinado digitalmente
**Gilson Fernandes
Cardoso**
Servidor Requisitado -
Infraero

assinado digitalmente
João Vítor Moreno dos Santos
Chefe do Serviço de Auditoria Operacional
de Contratações

assinado digitalmente
Luiz Claudio de Paiva Fernandes
Chefe do Serviço de Auditoria de
Conformidade de Contratações

assinado digitalmente
Filipe Mesquita Botrel
Coordenador de Auditoria de Contratações

assinado digitalmente
André Luis Soares da Paixão
Auditor-Geral do Senado Federal

