



SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação de Auditoria de Contratações

RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 3/2021 COAUDCON/AUDIT

Código da Ação: 3.1

Auditoria Operacional do Processo de Planejamento de Contratações

Brasília

2021





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Resumo

O presente relatório traz os resultados da avaliação do processo de elaboração e execução do Plano de Contratações do Senado Federal, tendo como parâmetro a legislação, jurisprudência e referenciais de boas práticas nacionais e internacionais.

A presente auditoria constatou as seguintes “forças” ou achados positivos quanto ao assunto: existência de abordagem por processos referente à elaboração e execução do Plano de Contratações, por meio de robusta ferramenta de governança e gestão: Sistema Integrado de Contratações – SENiC; diversas funcionalidades do SENiC: fluxogramas, indicadores com prazos, quantidades e fases, tabelas com informações gerenciais e de fácil acesso, estimativa do impacto orçamentário para os próximos exercícios; observou-se que tanto a Intranet do Senado Federal, quanto o SENiC proporcionam fácil acesso a informações gerais sobre o Plano de Contratações, normas procedimentais e a política de contratações em vigência; acompanhamento individualizado de cada um dos itens que compõem o Plano de Contratações, prática que pode conferir maior tempestividade na identificação de problemas e na realização de ajustes na instrução processual de processos específicos; priorização eventual de processos a posteriori, possibilitando a minimização de danos que possam advir de atrasos na realização dos processos de aquisição; elaboração de cronograma de contratações pelo Comitê responsável.

Por outro lado, foram identificadas pela auditoria as seguintes vulnerabilidades ou oportunidades de melhoria quanto à temática em relevo: não demonstração de qual diretriz ou objetivo estratégico embasa cada contratação; não utilização do Plano de Contratações formalmente aprovado e consolidado como insumo ao PLOA; não publicidade do Plano de Contratações e das atas de deliberação respectivas; ausência de normatização acerca de competências delegáveis pelo Comitê de Contratações; ausência do histórico de atualizações do Plano de Contratações, de modo a permitir a comparabilidade das informações e o levantamento de dados gerenciais; ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação da instrução processual no total, por fases e atividades; insuficiência na implantação de modelo de gestão de riscos no processo de elaboração e execução do





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Plano de Contratações; ausência de classificação das demandas constantes do Plano de Contratações em função de complexidade e criticidade; Plano de Contratação não contemplou todas as contratações realizadas em 2019; inexistência de um programa de educação continuada em aquisições, bem como de cronograma prévio anual de capacitação com palestras/workshops aos agentes envolvidos em contratações; incipiência na produção de indicadores de gestão; baixa execução do Plano de Contratações em 2019.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Índice

1.	Introdução	5
1.1.	Visão Geral do Objeto	5
1.2.	Objetivos.....	8
1.3.	Escopo	8
1.4.	Questões de Auditoria	9
1.5.	Metodologia.....	10
1.6.	Alinhamento aos Objetivos Estratégicos.....	10
2.	Análise das questões de auditoria e Achados de auditoria.....	11
	- Há procedimento de verificação do alinhamento entre as aquisições constantes do Plano de Contratações e os Objetivos Estratégicos Institucionais?	11
	- A elaboração do Plano de Contratações guarda relação com o PLOA, servindo-lhe de insumo?	15
	- Foram definidos e mapeados os processos de trabalho referentes à elaboração do Plano de Contratações, inclusive com a definição de produtos e responsabilidades para cada fase processual?.....	22
	- O Plano de Contratações do Senado Federal e as deliberações do Comitê de Contratações são publicados na internet?	25
	- Quais critérios o Comitê de Contratações utiliza para convocar reuniões, delegar competências, aprovar e priorizar contratações?.....	29
	- As demandas são classificadas em termos de complexidade e criticidade?.....	34
	- São previamente estipulados e monitorados marcos e prazos durante o processo de contratações?.....	38
	- Existem práticas de gestão de riscos de contratações incorporadas ao processo de elaboração do Plano de Contratações?	42
	- A capacidade de trabalho de cada unidade participante é considerada para distribuição das tarefas inerentes ao processo de contratação durante o exercício?.....	48
	- Existe uma política de treinamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações?	51
	- Como ocorre o monitoramento da execução do Plano de Contratações?	55
	- Em que medida as aquisições previstas no Plano de Contratações de 2019 são efetivamente executadas?	60
3.	Aspectos positivos da gestão, Conclusão e Recomendações.....	71





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

1. Introdução

Com referência de Código 3.1, a presente auditoria consta do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT para 2020, aprovado pelo Primeiro-Secretário, conforme Documento nº 00100.013353/2020, publicado no BASF nº 7225 de 14/2/2020.

A realização dessa ação de controle decorre de competência prevista no art. 231, § 2º, IV, “b”, do RASF, *in verbis*:

V - à Coordenação de Auditoria de Contratações compete, no tocante à área de contratações [...]

b) ao Serviço de Auditoria Operacional de Contratações compete planejar e executar auditorias operacionais, de acordo com o PAInt, concernentes à sua área de atuação; avaliar, sob os critérios da eficiência, eficácia e efetividade, a governança, a gestão de riscos e os controles internos no tocante a licitações e contratos, bem como o desempenho operacional do processo de contratação do Senado Federal; verificar a economicidade e eficiência nas aquisições e no emprego dos recursos advindos das contratações, e avaliar a eficácia e efetividade dos resultados alcançados, em cotejo com os resultados inicialmente pretendidos; elaborar recomendações com vistas a contribuir para a melhoria contínua do processo de contratação, bem como de sua gestão de riscos e de controles internos; monitorar a implementação dos planos de ação pela Administração, com o objetivo de verificar o atendimento às recomendações no âmbito das auditorias operacionais; verificar o alinhamento do modelo de contratação praticado pelo Senado Federal às políticas, objetivos e metas institucionais; prestar consultorias para contribuir ao incremento da eficiência, eficácia e efetividade do processo de contratação, respeitando os princípios da segregação de funções e da independência da auditoria; realizar pesquisas e desenvolver estudos relacionados a métodos, técnicas e padrões pertinentes aos seus trabalhos e realizar outras atividades correlatas;

1.1. Visão Geral do Objeto

Governança de contratações¹ pode ser conceituada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições².

O principal objetivo da governança de contratações é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso ocorre

¹ Por contratações entenda-se compra de bens ou materiais, contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.

² Vide Acórdão nº. 2339/2016 – Plenário/TCU, que expôs tal conceito mediante adaptação da definição exposta do “Referencial Básico de Governança Aplicada a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, publicado pelo TCU em 2014.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

a partir da implementação e monitoramento de processos e controles na função aquisição da organização³.

Convém mencionar que governança e gestão são conceitos que não se confundem, sendo complementares e interdependentes. Governança refere-se ao o que deve ser executado, ao passo que gestão diz respeito ao como deve ser feito. Nesse contexto, o controle da gestão é função da governança, cabendo a essa monitorar a gestão quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas⁴. A figura abaixo ilustra a distinção entre os conceitos:



Com relação ao sistema de governança e gestão de contratações instituído no Senado Federal, pode-se adotar o seguinte panorama ilustrativo:

³ Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU.

⁴ Acórdão nº 2341/16 – Plenário TCU.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações



Nesta auditoria, põe-se a analisar oportunidades de melhoria no processo de elaboração e execução do Plano de Contratações do Senado Federal, instrumento de competência do Comitê de Contratações da Casa. Nos termos do art. 8º da Política de Contratações (Anexo V da Res. 13/2018-SF), compete ao Comitê: aprovar o Plano, estabelecer prioridades, monitorar sua execução e decidir sobre alterações.

A figura a seguir (extraída da Intranet do Senado Federal), sintetiza o processo de elaboração e atualização do Plano de Contratações:



Convém mencionar que a implementação e aperfeiçoamento do Plano de Contratações nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal tem sido





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

reiteradamente recomendado pelo TCU via jurisprudência⁵, pois se constitui com um dos instrumentos de governança com foco no planejamento, segundo o qual o órgão público consolida em um documento todas as contratações que pretende realizar no ano seguinte, possuindo a capacidade de diminuir riscos significativos no processo de compras públicas, tais como fracionamento da despesa, compras repetidas de mesmo objeto, falta de padronização e uso pouco racional da força de trabalho.

A Política de Contratações do Senado Federal encontra-se disposta no Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução nº 13, de 2018).

As normas procedimentais para contratações no âmbito do Senado Federal são regulamentadas pelo Ato da Diretoria-Geral nº 9, de 2015.

1.2. Objetivos

A auditoria tem como objetivo identificar oportunidades de melhoria no processo de elaboração e execução do Plano de Contratações do Senado Federal, avaliando se os processos e procedimentos analisados estão aderentes às normas e boas práticas relativas ao tema e, com isso, formular recomendações que contribuam efetivamente para o aprimoramento dos mecanismos de governança e gestão de contratações no âmbito da Casa.

1.3. Escopo

A auditoria em relevo possui como escopo a avaliação quanto aos seguintes tópicos no tocante à elaboração e execução do Plano de Contratações do Senado Federal:

- ✓ Consonância com o Planejamento Estratégico;
- ✓ Uso do Plano como insumo ao planejamento orçamentário;
- ✓ Mapeamento e modelagem de processos;
- ✓ Publicidade dos documentos e atas de deliberação do Comitê de Contratações;

⁵ Exemplos de Acórdãos TCU de Plenário: 1464/2019, 1274/2019 e 2681/2018.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- ✓ Critérios de deliberação do Comitê de Contratações;
- ✓ Gestão de riscos no gerenciamento do Plano;
- ✓ Monitoramento da execução e capacidade operacional;
- ✓ Política de treinamentos;
- ✓ Grau de eficácia do Plano em 2019.

1.4. Questões de Auditoria

Durante a presente auditoria, buscou-se responder os seguintes questionamentos:

- Há procedimento de verificação do alinhamento entre as aquisições constantes do Plano de Contratações e os Objetivos Estratégicos Institucionais?
- A elaboração do Plano de Contratações guarda relação com o PLOA, servindo-lhe de insumo?
- Foram definidos e mapeados os processos de trabalho referentes à elaboração do Plano de Contratações, inclusive com a definição de produtos e responsabilidades para cada fase processual?
- O Plano de Contratações do Senado Federal e as deliberações do Comitê de Contratações são publicados na *internet*?
- Quais critérios o Comitê de Contratações utiliza para convocar reuniões, delegar competências, aprovar e priorizar contratações?
 - As demandas são classificadas em termos de complexidade e criticidade?
 - São previamente estipulados e monitorados marcos e prazos durante o processo de contratações?
 - Existem práticas de gestão de riscos de contratações incorporadas ao processo de elaboração do Plano de Contratações?
 - A capacidade de trabalho de cada unidade participante é considerada para distribuição das tarefas inerentes ao processo de contratação durante o exercício?





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- Existe uma política de treinamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações?
- Como ocorre o monitoramento da execução do Plano de Contratações?
- Em que medida as aquisições previstas no Plano de Contratações de 2019 são efetivamente executadas?

1.5. Metodologia

A metodologia de auditoria compreende os procedimentos e técnicas orientados à obtenção de evidências e ao tratamento de informações.

Foram adotadas principalmente as seguintes técnicas neste trabalho:

- Indagação escrita, vale dizer, aplicação de questionário junto a unidades organizacionais envolvidas no processo, para o levantamento de dados;
- Análise documental, isto é, exame de autos de processos, normas, atos formalizados, atas publicadas e documentos avulsos;
- Pesquisas diretas na *internet* ou no portal da transparência do Senado Federal, notícias veiculadas na intranet e acesso a sistemas internos;
- Análise de dados a partir de relatórios emitidos por meio do Sistema Integrado de Contratações – SENiC, com tabulação, tratamento e comparação dos dados por meio do software Excel.

1.6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos

A presente auditoria operacional está alinhada aos seguintes objetivos estratégicos do Senado previstos no ATC nº. 05/2015:

- ✓ Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos;
- ✓ Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho;
- ✓ Fortalecer a transparência e a comunicação.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Ademais, a auditoria está diretamente alinhada à diretriz estratégica prevista no inciso III do §1º do art. 2º do ATC nº. 02/2017: “Definir e usar modelos de governança e planejamento estratégico”.

No que diz respeito ao Mapa Estratégico da AUDIT (Ato do Auditor Geral nº 1, de 2019), os trabalhos desta ação de controle têm correspondência imediata com os seguintes objetivos estratégicos:

- ✓ Induzir o aprimoramento da governança e da gestão no Senado Federal;
- ✓ Intensificar a atuação com base em riscos;
- ✓ Realizar o diagnóstico sistêmico de áreas relevantes.

2. Análise das questões de auditoria e Achados de auditoria

- Há procedimento de verificação do alinhamento entre as aquisições constantes do Plano de Contratações e os Objetivos Estratégicos Institucionais?

Achado 2.1:

Ausência de expressa indicação de qual objetivo ou diretriz estratégica institucional embasa cada contratação do Plano de Contratações.

Sabe-se que o Plano Estratégico Institucional do Senado está disposto no Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 5/2015 e é composto por missão, visão, valores e objetivos estratégicos, ao passo que as diretrizes estratégicas estão previstas no ATC nº 02/2017 para o biênio 2017/2019, porém deverão ser utilizadas como referência para o direcionamento estratégico da Casa até o ano de 2023 – prevê o art. 2º desta norma.

A Política de Contratações do Senado (Anexo V da Res. 13/2018-SF), por sua vez, dispõe expressamente que as contratações da Casa deverão estar consolidadas no Plano de Contratações e alinhadas às diretrizes institucionais e ao Plano Estratégico da Casa (art. 5º), além de mencionar diretrizes norteadoras do processo de contratação, tais





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

como: a observância ao princípio da boa governança e a busca das melhores práticas e regulamentações emanadas pela Administração Pública Federal (incisos I e III do art. 4º).

O TCU, por exemplo, no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação⁶ (2012, p. 68), traz definição do que vem a ser o alinhamento entre a contratação e os planos do órgão:

é a indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA). **Isto é, a área requisitante, com o apoio da área de TI, deve explicitar como a contratação da solução de TI colabora para o alcance de objetivos estabelecidos nos planos citados.** (grifou-se)

Ainda com relação ao tema, há reiterada jurisprudência da Corte de Contas⁷ recomendando o expresse alinhamento das contratações constantes no Plano de Aquisições aos objetivos estratégicos da instituição, como o excerto do Acórdão do Plenário-TCU nº 2622/2015:

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

Outro julgado do Tribunal de Contas traz uma breve explicação da importância do expresse alinhamento das contratações pretendidas com os objetivos estratégicos institucionais:

ACÓRDÃO Nº 2681/2018-Plenário
170.3 Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos estabelecidos. **Cabe destacar o trecho do estudo “Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies”, publicado pelo Government Accountability**

⁶ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>>

⁷ Acórdãos de Plenário-TCU nºs: 2681/2018, 1464/2019, 1274/2019, 1851/2018, 1796/2018, 1224/2018, 1094/2018, 1093/2018, 1035/2018, 2353/2016, 2373/2016.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Office (GAO): “O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais”.

93. **Por esse motivo, essa Corte de Contas tem recomendado a elaboração de plano anual de aquisição alinhando aos objetivos estratégicos da instituição**, a exemplo do que se vê no Acórdão 2373/2016 – Plenário e no Acórdão 1545/2016 – Plenário, ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. (grifou-se)

Como exemplo de órgãos da Administração Pública Federal que indicam expressamente qual objetivo estratégico institucional fundamenta cada pretensa aquisição integrante de seu Plano de Contratações, cita-se o Ministério Público Federal⁸ e o Banco Central do Brasil⁹, os quais publicam os respectivos Planos na internet:

Item	Objeto	Programa/ação suportado(a) pela aquisição	Objetivos estratégicos relacionados
1	Contratação de prestação de serviços, com fornecimento de mão de obra residente, de limpeza, conservação e higienização, com o fornecimento de todos os materiais, equipamentos e insumos necessários à execução dos serviços, nas dependências da sede da Procuradoria-Geral da República e seus Anexos, em Brasília-DF	4264 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	OE 10. Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável
4	Serviços de tradução/versão contemplados no Credenciamento de tradutores em vigor. PJ, PF e juramentada (SCI/PGR)	4264 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	OE 10. Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável

Plano Anual de Contratações 2019 - Ministério Público Federal

⁸ Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/licitacoes-contratos-e-convenios/plano-anual-de-contratacoes>>

⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoainformacao/PAA_2019_BCB.pdf>





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Descrição do objeto	Valor estimado OGU - fonte 250	Cadeia de Valor (Ação suportada)	Objetivo estratégico
Prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva e modernização dos elevadores do Edifício-Sede em Belém.	R\$ 40.608,00	Gestão e suporte organizacionais	Aprimorar a governança, a estrutura, a gestão e a comunicação interna da Instituição
Prestação de serviços de manutenção e operação de equipamentos e infraestrutura e auxílio à fiscalização de obras e serviços de engenharia no Edifício-Sede em Belém	R\$ 994.512,00	Gestão e suporte organizacionais	Aprimorar a governança, a estrutura, a gestão e a comunicação interna da Instituição
Prestação de serviços auxiliares de apoio administrativo incluindo as atividades de contínuo, motorista, jardineiro, secretária, recepcionista e carregador em Belém.	R\$ 446.928,00	Gestão e suporte organizacionais	Aprimorar a governança, a estrutura, a gestão e a comunicação interna da Instituição

Plano Anual de Aquisições 2019 - Banco Central do Brasil

Nesse contexto, convém mencionar que em auditoria anterior realizada pela COAUDCON no período de 2017/2018, acerca de Governança e Gestão de Contratações¹⁰, relatou-se à DIRECON da ausência de exposição do alinhamento das aquisições com os objetivos estratégicos do Senado. Em resposta, aquela Diretoria informou¹¹, à época, que a equipe do Programa de Sistematização de Contratações estaria trabalhando na especificação de um Módulo de Gestão que permitiria, dentre outras funcionalidades, identificar e aferir a aderência de cada aquisição à estratégia da Casa.

Por haver indícios de materialidade de ausência formal da expressa indicação de alinhamento no exercício de 2019, na presente auditoria se fez abordagem de idêntico teor, cuja resposta da DIRECON ao questionário aplicado foi:

Sim, existe uma verificação entre o alinhamento das solicitações de contratações e as Diretrizes Estratégicas, a qual é realizada pelo Comitê de Contratações quando da deliberação acerca dessas solicitações (passo anterior à inclusão de uma contratação no plano).

O aludido alinhamento pode ser verificado no próprio Plano de Contratações, uma vez que não se encontrará contratações que tenham sido aprovadas em desacordo com as diretrizes estratégicas vigentes.

Apesar da resposta afirmativa da Administração, verifica-se com base nos critérios supracitados que: (i) não foi demonstrada, por meio de evidências, verificação

¹⁰ Relatório de Auditoria nº 36/2018-COAUDCON/AUDIT NUP 00100.053296/2018-71

¹¹ Memorando 1/2018-DIRECON de 06/02/2018 – NUP. 00100.013060/2018-00.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

objetiva e formal de consonância das contratações com objetivos estratégicos ou diretrizes estratégicas do Senado Federal pelo Comitê de Contratações; (ii) não se constatou expressa indicação de qual objetivo estratégico ou diretriz estratégica embasa cada contratação prevista no Plano de Contratações¹²; (iii) não se observou publicidade acerca do modo como se dá o referido alinhamento informado como existente.

- A elaboração do Plano de Contratações guarda relação com o PLOA, servindo-lhe de insumo?

Achado 2.2:

Ausência de utilização do Plano de Contratações formalmente consolidado e aprovado, contendo todas as aquisições para o exercício seguinte, como insumo do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a necessidade de o gestor promover a indicação dos recursos orçamentários necessários ao processo de contratação (§ 2º do art. 7º, §§ 2º e 3º do art. 14 e caput do art. 38), comando que se alinha ao texto constitucional - art. 167, incisos I e II.

No âmbito normativo interno, o art. 5º da Política de Contratações do Senado (Anexo V da Res. 13/2018-SF) determina que demandas do órgão deverão integrar o Plano de Contratações e estarão sujeitas a programação orçamentária e financeira. O art. 2º do ADG nº 09/2015, que estabelece normas procedimentais para contratações, também fixa que as licitações ficarão sujeitas ao planejamento e à programação orçamentária anual.

¹² Situação encontrada na maioria das contratações. Em alguns casos onde se elaborou o ETP, notou-se que houve a expressa indicação da diretriz ou objetivo estratégicos no Estudo Técnico, a exemplo da Contratação 20190210, Processo 00200.013010/2018, objeto: Contratação de serviço de link de internet para o Senado Federal.





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

O TCU, em pelo menos 28 (vinte e oito) Acórdãos¹³ de Plenário, faz abordagem acerca do dever de o Plano de Contratações servir como fundamento para a elaboração da proposta orçamentária do respectivo órgão e não um extrato desta, cita-se alguns exemplos a seguir:

ACÓRDÃO Nº 1464/2019-Plenário

Trecho do Relatório:

7. O processo de planejamento das aquisições deve conter o conjunto de compras que a instituição pretende realizar ao longo do ano, **instrumento este que deve ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.**

ACÓRDÃO Nº 1049/2019-Plenário

Trecho do Relatório:

125. Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e na perspectiva desse mecanismo, buscou-se avaliar se a organização possui um **processo de planejamento das aquisições, gerando um plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.**

ACÓRDÃO Nº 2373/2016 – Plenário

Trecho do Voto:

19. Como enfatizado pela equipe, **o planejamento das aquisições deveria gerar um plano anual de aquisições a fim de fundamentar a elaboração da proposta orçamentária anual e possibilitar o acompanhamento.**

ACÓRDÃO Nº 2341/2016-Plenário

Trecho do Relatório:

582. **O planejamento anual para as aquisições é um instrumento que serve de insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual e não um extrato desta.** Diferentemente do plano orçamentário, que traz um alto nível de consolidação das despesas, normalmente em grupo de despesas, o plano anual de aquisições contempla um nível de detalhamento maior das compras, de forma a permitir que a autoridade que aprova esse plano tome conhecimento sobre o que vai ser comprado (e com qual objetivo) e não somente sobre os valores consolidados que serão despendidos.

(grifou-se)

É oportuno dizer que o prazo para o Poder Legislativo encaminhar a sua proposta orçamentária à Secretária de Orçamento Federal (SOF) do Poder Executivo é

¹³ Pesquisa no site do TCU abordando “Plano Anual” de Contratações como insumo para a “elaboração da proposta orçamentária anual” indicou 28 resultados – Acórdãos: 1464/2019 - P, 1049/2019 - P, 1519/2018 - P, 1094/2018-P, 1032/2018-P, 588/2018 - P, 2373/2016-P, 2353/2016 - P, 2352/2016 - P, 2351/2016 - P, 2350/2016 - P, 2348/2016 - P, 2347/2016 - P, 2346/2016 - P, 2345/2016 - P, 2344/2016 - P, 2343/2016 - P, 2342/2016 - P, 2341/2016 - P, 2340/2016 - P, 2339/2016 - P, 2212/2016 - P, 557/2016-P, 2902/2018 - P, 2831/2015 - P, 2746/2015 - P, 2743/2015 - P, 2328/2015 – P.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

estabelecido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, há uma tendência de ser a mesma data a cada ano: até 15 de agosto. Assim, na elaboração da proposta orçamentária do Legislativo com vigência em 2020, o prazo para envio da proposta está contido no artigo 25 da Lei nº 13.898/2019 (LDO para 2020):

Art. 25. Os órgãos dos **Poderes Legislativo** e Judiciário, do Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União **encaminharão** à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop, **até 15 de agosto de 2019, suas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2020**, observadas as disposições desta Lei.

(grifou-se)

Ademais, o PLOA para o exercício seguinte deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano (inc. III do § 2º art. 35 do ADCT da CF), sendo que a sanção e publicação da lei orçamentária anual tem ocorrido usualmente no mês de janeiro do ano posterior ao envio do projeto¹⁴.

Em consonância com a supracitada jurisprudência do TCU, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/ 2019¹⁵, que dispõe sobre Plano Anual de Contratações no âmbito do Executivo Federal, fixa cronograma para que a aprovação do Plano ocorra antes do envio da proposta orçamentária (até 30/4) – assim, efetivamente poderá servir de insumo ao projeto orçamentário. Além disso, a referida IN estabelece momentos posteriores: para inclusão, exclusão e redimensionamento de itens do Plano de Contratações, tendo como referência o projeto orçamentário, bem como para adequação do documento após aprovação do orçamento, conforme cronograma a seguir:

¹⁴ LOA 2018 – Lei nº 13.587 de 02/01/2018; LOA 2019 – Lei nº 13.808 de 15/01/2019; LOA 2020 – Lei nº 13.978 de 17/01/2020.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1068-in-1-de-2019>>





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Cronograma de elaboração do PAC:

Atividade	Prazo
Envio pelas áreas requisitantes dos itens que pretendem contratar ao setor de licitações	Até 01/04
Consolidação dos itens e cadastramento do Plano pelo setor de licitações	De 15/01 a 15/04
Aprovação do Plano pela autoridade competente	Até 30/04
Envio ao Ministério da Economia	Até 30/04
Possibilidade de inclusão, exclusão ou o redimensionamento de itens do Plano visando à sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG	De 1º a 30/09 e de 16 a 30/11
Adequação do PAC ao orçamento aprovado	15 dias após a aprovação da LOA

Fonte: IN SEGES/ME nº 1/2019: art. 7º, art. 8º, art. 9º e art. 15.

Convém mencionar comentário de Fenili¹⁶ acerca do normativo que disciplina o Plano Anual de Compras no âmbito do Executivo (p. 222/223):

Inexiste, na norma, vinculação entre o planejado e a sua execução. **O avanço – proeminente e meritório – está, ao que se depreende, em empregar o plano anual de contratações como um insumo ao projeto de lei orçamentária anual.** Malgrado esse procedimento, nada obsta que o orçamento seja executado para outros fins, desde que se respeitem seus limites concernentes a despesas correntes e investimentos. Caso adotado esse caminho, os dados gerados pelo plano anual permanecem fictícios.

(...)

Como regra o montante alusivo ao PACC, em suas versões preliminares é superior ao orçamento posteriormente conferido ao órgão. Destarte, quando da publicação da LOA, o PACC sofrerá um recorte, a ser definido mediante parâmetros qualitativos que minimizem malefícios circunstanciais à organização. (grifou-se)

Acrescenta o autor que “a adequação temporal entre a elaboração e vigência do plano anual de compras e contratações e o ciclo orçamentário oportuniza maior racionalidade e serventia à despesa pública”.

Destaca-se que alguns órgãos do Poder Judiciário já demonstram adesão à sistemática em tela, como nos exemplos a seguir:

TJDFT¹⁷

Observada a prática adotada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que obteve significativo avanço em seu índice de governança de

¹⁶ Fenili, Renato: Governança em Aquisições Públicas - Teoria e Prática à Luz da Realidade Sociológica – Editora Impetus. 2018

¹⁷ Artigo do TJDFT, disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2019/governanca-e-gestao-um-encontro-marcado-com-o-plano-anual-de-contratacoes>>.





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

contratações no último ano, **o planejamento das contratações começa com o levantamento de necessidades junto às unidades requisitantes, com antecipação suficiente para que o plano seja montado e sirva de base para a proposta orçamentária do órgão (planejamento orçamentário).** O levantamento exige que o documento de oficialização da demanda, ou mesmo a planilha de coleta de dados, contenha minimamente as seguintes informações para a composição de um plano: o quê, quando, porquê, como, onde, quanto e quem.

TRT18¹⁸

Este plano (de licitações e contratos 2020) é a materialização do compromisso do Tribunal com o planejamento das compras e contratações, **além de ser um instrumento de gestão para mitigar os riscos de execução insatisfatória dos recursos orçamentários, de fracionamento indevido de despesas no mesmo exercício financeiro**, de sobrecarga da força de trabalho que atua nos processos de contratações.

(...)

Como se dá o processo de elaboração do Plano de Contratações:

- 1) Levantamento das demandas junto às unidades
- 2) Análise pelo Comitê de Contratações
- 3) Proposta Orçamentária**
- 4) Acolhimento pela Comissão de Eficiência de Gastos e Logística Sustentável e pelos Comitês Orçamentários
- 5) Preenchimento dos documentos de oficialização de demandas (DODs)
- 6) Análise dos DODs pela Secretaria de Licitações e Contratos
- 7) Elaboração do Plano
- 8) Análise do Plano pelo Comitê de Contratações
- 9) Aprovação do Plano pelo Diretor-Geral e Ordenador de Despesas

TRE/RN¹⁹

Art. 2º O Plano Anual de Contratações – PAC é o documento que deverá conter a consolidação das contratações previstas para o exercício subsequente, contemplando os contratos vigentes com possibilidade ou não de prorrogação, e as novas contratações, ordinárias e de eleições, quando for o caso.

(...)

Art. 4º Na primeira versão do PAC, além das despesas previstas no Art. 2º, também deverão constar as despesas que não dependem de contratação, a exemplo de: diárias, pagamento a oficiais de justiça, pagamento de taxas e impostos, etc., a fim de espelhar a real necessidade de recursos orçamentários para o Tribunal no exercício seguinte.

§ 1º A primeira versão do PAC servirá de insumo para a elaboração da proposta orçamentária e deverá ser homologada pelo Comitê de Governança de Orçamento e Contratações, antes do lançamento dos dados no SIGPRO.

§ 2º Os períodos de elaboração do PAC e da proposta orçamentária previstos no Manual anexo podem sofrer variações, a depender do cronograma orçamentário anual definido pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

Art. 5º A aprovação final do PAC será feita pela Presidência do Tribunal, até o dia 30 de novembro de cada ano.

¹⁸ Plano Anual de Licitações e Contratos 2020 do TRT18, disponível em: <<http://www.trt18.jus.br/portal/arquivos/2020/03/Plano-Anual-de-Licitacoes-e-Contratos-2020.pdf>>

¹⁹ Portaria nº 143/2019-GP do TRE/RN, disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2019/Jul/25/diario-da-justica-eletronico-tres-destaques/portaria-no-143-2019-regulamenta-a-elaboracao-do-plano-anual-de-contratacoes-no-ambito-do-tre-rn>>





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

(grifou-se)

Nesse contexto, a COAUDCON enviou questionário à Administração, indagando se o Plano de Contratações é utilizado como insumo na elaboração da proposta orçamentária do Senado integrante do PLOA, cuja resposta informada é transcrita adiante:

Sim, o Plano de Contratações é utilizado como insumo na elaboração da proposta orçamentária do Senado.

Até 2018, o procedimento era feito por meio do Sistema de Planejamento Orçamentário (PLANOR) e os programas de trabalho continham as respectivas contratações que estavam previstas para ano subsequente.

Em 2019, foram utilizadas as contratações recorrentes e os investimentos que haviam sido postergados.

Para 2020, com a definição do cronograma do planejamento de contratações que foi realizada pelo Comitê na última reunião de 2019, **será possível utilizar, por meio do Sistema Integrado de Contratações – SENiC, os dados de todas as contratações recorrentes e também das contratações que envolvam investimentos.** (grifou-se)

Decerto que a possibilidade de utilização dos dados de contratações por intermédio de um sistema como o SENiC representa um avanço para o Senado, tanto na elaboração do Plano de Contratações como na formulação de sua proposta orçamentária.

Por outro lado, apesar da resposta afirmativa da Gestão ao questionamento citado, identificou-se que o Plano de Contratações do Senado não é consolidado e aprovado formalmente com todas as aquisições para o exercício seguinte antes de a Casa encaminhar ao Poder Executivo a sua proposta orçamentária.

Isso se evidencia com a 6ª Ata de Reunião do Comitê de Contratações de 2019²⁰ que estabelece Calendário de Contratações para os próximos anos, cujos prazos fixados não consideram a data de envio da proposta à SOF, transcreve-se o anexo da deliberação para visualização:

²⁰ Anexo III da Ata da 6ª Reunião do Comitê de Contratações - BASF nº 7155, de 26/12/2019 Seção II.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Anexo III da Ata da Reunião do Comitê de Contratações de 12/12/2019	
Calendário de Contratações	
Atividade	Encerramento do prazo
Formalização de demandas que serão encaminhadas a outros Órgãos Técnicos (DOD)	31 de março
Solicitação ao Comitê para contratações que devem ser concluídas no 1º semestre do ano subsequente	30 de junho
Solicitação ao Comitê para contratações que devem ser concluídas no 2º semestre do ano subsequente	30 de novembro

** As contratações que envolvam investimentos deverão ser previstas, preferencialmente, para o primeiro semestre*

Por incompatibilidade lógico-temporal, verifica-se descompasso entre o cronograma atual do Plano de Contratações com a data de envio da proposta orçamentária pelo Senado, uma vez que as solicitações de contratações poderão ser encaminhadas pelo órgão técnico ao Comitê até 30 de novembro, data posterior ao prazo-limite de envio da proposta orçamentária pelo Legislativo à SOF, até 15 de agosto.

Com base nas regras atuais, conclui-se que todas as contratações pretendidas para o exercício seguinte (1º e 2º semestres) só constarão de documento formalmente consolidado a partir de dezembro, porquanto como regra somente após a deliberação e aprovação pelo Comitê de Contratações é que as demandas passam a constar do respectivo Plano.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- Foram definidos e mapeados os processos de trabalho referentes à elaboração do Plano de Contratações, inclusive com a definição de produtos e responsabilidades para cada fase processual?

Achado 2.3 – Positivo:

Existência de abordagem por processos referente à elaboração e execução do Plano de Contratações, por meio de robusta ferramenta de governança e gestão, ainda em desenvolvimento: Sistema Integrado de Contratações - SENiC.

A Política de Contratações do Senado tem como uma de suas diretrizes assegurar que os processos organizacionais relativos às contratações da Casa estejam institucionalizados e com seus respectivos riscos gerenciados (inc. IV do art. 4º). Ademais, todas as contratações pretendidas devem constar do Plano de Contratações (art. 5º).

Segundo o Acórdão TCU nº 2328/2015-Plenário, as normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.²¹

A definição de ‘processo’ diz respeito a um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas), possuindo objetivo, início e fim bem definidos. O mapeamento de processos, por sua vez, consiste em dar maior precisão ao processo e agregar maior detalhe acerca não somente do processo, mas também de alguns dos relacionamentos mais importantes com outros elementos, tais como atores, eventos e resultados (BPM CBOK V 3.0).

Vejamos como o Guia de Referência em Gestão de Processos do Governo Federal²² traz a diferenciação²³ dos conceitos de mapeamento e modelagem de processos:

²¹ Relatório do Acórdão nº 2328/2015 - TCU - Plenário

²² Ministério da Fazenda. Guia de Referência em Gestão de Processos. Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda. Abril de 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/inovacao-projetos-eprocessos/download-de-arquivos-1/modelo-de-governanca/guia-de-referencia-em-gestao-de-processos.pdf>

²³ Faz-se a ressalta de que alguns autores aplicam as expressões como sinônimas.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Mapeamento de processos: Descrição gráfica através de fluxos do funcionamento de um processo. O mapeamento auxilia na visualização do processo, ilustrando suas variáveis e o relacionamento entre os participantes (pessoas, processos, sistemas), eventos, resultados etc., em vários níveis de detalhamento.

Modelagem de processos de negócio: É um mecanismo utilizado para retratar a situação atual e descrever a visão futura dos processos de negócios. Tem como objetivo otimizar os processos executados dentro de uma organização. Pode ser “dividida” em dois grandes momentos de análise e mapeamento do ambiente de negócio: Situação atual (AS-IS) e Situação proposta / desejada / futura (TO-BE).

Dentre as diversas vantagens do mapeamento e da modelagem de processos, podem-se citar: melhor compreensão do negócio, aperfeiçoar a avaliação e controle de riscos, melhorar a performance administrativa, reduzir custos, propiciar a organização e padronização de processos, permitir a visualização de problemas, bem como a identificação dos fatores críticos do processo.

Nesse sentido, o TCU tem abordado, dentre outras questões, a necessidade de a Administração Pública realizar modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes, a exemplo dos Acórdãos de Plenário nºs 588/2018, 2348/2017, 1130/2017 e 2622/2015. Convém ressaltar que essa abordagem é perfeitamente aplicável ao Plano de Contratações (como a qualquer processo de trabalho), uma vez que o documento inaugura a primeira fase do ciclo de vida da contratação pública (definição trazida pelo Painel de Compras do Executivo Federal²⁴).

Em questionário encaminhado à Administração do Senado indagando se foram definidos e mapeados os processos referentes à elaboração do Plano de Contratações, a DIRECON²⁵ respondeu afirmativamente e cuja realização valeu-se da metodologia “As is – To be²⁶”. Informou também, que a documentação relativa aos processos referentes à elaboração do Plano se encontra disponível no Sistema Integrado de Contratações – SENiC.

²⁴ Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>

²⁵ Doc. NUP 00100.009948-2020

²⁶ BMP CBOK V3.0. AS-IS: Estado atual dos processos de negócio. TO-BE: representa o estado futuro de processos de negócio. Visa produzir alternativas para o estado atual e incorpora melhores práticas, redesenho, reengenharia e/ou mudança de paradigma.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Verificou-se a partir das evidências analisadas (indicadas na matriz de achados) que o SENiC apresenta diversas funcionalidades, embora ainda em desenvolvimento, que decorrem claramente de uma abordagem por processos referente a contratações, dentre outras:

- Definição clara de produtos e responsabilidades (entradas e saídas);
- Guias práticos sobre atividades relacionadas ao Plano de Contratações;
- Padronização de procedimentos e fluxos;
- Fluxograma do planejamento (situação da demanda);
- Fluxograma da instrução da contratação (fases do processo de contratação);
- Fluxograma do impacto orçamentário estimado da Contratação (valor solicitado, autorizado, de referência, disponibilidade orçamentária e valor contratado);
- Indicadores com prazos, quantidades e fases referente à tramitação das contratações;
- Integração entre sistemas, como SENiC e SIGAD;
- Tabelas diversas com informações gerenciais.

Corroborando essa constatação do aperfeiçoamento da gestão, a participação do Senado em evento conhecido com *BPM Day* – evento de Gestão por Processos de Negócio da ABPMP Brasil (*Association of Business Process Management Professionals Brazil Chapter*) – realizado em 29 de agosto de 2019, que segundo informações da intranet²⁷ e internet²⁸, foram apresentados os temas Programa de Sistematização das Contratações e Resultados dos Processos de Centro de Serviço Compartilhado (CSC²⁹) por gestores da Casa.

²⁷ <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/senado-apresenta-sistematizacao-de-contratacoes-como-case-de-sucesso>

²⁸ <https://www.universobpm.com.br/artigo/bpm-day-brasilia-2019>

²⁹ O Centro de Serviços Compartilhados (CSC) é uma unidade organizacional que concentra os recursos necessários para execução dos processos transacionais (ex: financeiro, administrativo, compras, pessoal, contabilidade/fiscal, jurídico e etc.), e através de indicadores e regras definidas, atua como um prestador de serviço interno na organização. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-02/bpm-em-foco---edicao-1.pdf>





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- O Plano de Contratações do Senado Federal e as deliberações do Comitê de Contratações são publicados na internet?

Achado 2.4.1:

Ausência de publicação do Plano de Contratações do Senado na *internet*;

Achado 2.4.2:

Ausência de publicação das deliberações do Comitê de Contratações do Senado na *internet*.

Nos termos do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação - LAI, cabe aos órgãos públicos a divulgação ativa e de fácil acesso de informações de interesse coletivo por elas produzidas ou custodiadas³⁰. No âmbito interno do Senado Federal, a Política de Contratações da Casa³¹ elenca como um de seus princípios a transparência, assim como o Plano Estratégico-Biênio institucional 2017/2019³² estabelece a transparência como diretriz a ser perseguida pelo órgão.

No que se refere à transparência do Plano de Contratações na internet, o TCU já se manifestou reiteradamente sobre o tema, ao menos 54 (cinquenta e quatro)³³ Acórdãos de Plenário recomendam diretamente ou fazem uso de citação com o exato teor: “executar processo de planejamento das aquisições com (...) divulgação do plano de aquisições na **internet**” (grifou-se). Nesse sentido, seguem alguns exemplos de julgados Acórdãos nºs: 1049/2019 (item 9.1.2.4.2), 2341/2016 (item 9.1.10), 2622/2015 (9.2.1.12.3) e 2344/2016 (item 9.1.7).

A questão também foi abordada por meio de auditoria específica feita pelo próprio TCU relativa à adesão do Portal do Senado Federal aos mandamentos da LAI. Na

³⁰ Art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

³¹ Art. 3º, caput, do Anexo V da Res. 13/2018-SF

³² Inc. XX do § 1º do art. 2º do ATC nº 2/2017-SF

³³ ACÓRDÃO 85/2020-P, ACÓRDÃO 1606/2019-P, ACÓRDÃO 1464/2019-P, ACÓRDÃO 1049/2019-P, ACÓRDÃO 450/2019-P, ACÓRDÃO 2889/2018-P, ACÓRDÃO 2681/2018-P, ACÓRDÃO 1851/2018-P, ACÓRDÃO 1778/2018-P, ACÓRDÃO 1225/2018-P, ACÓRDÃO 1224/2018-P, ACÓRDÃO 1223/2018-P, ACÓRDÃO 1094/2018-P, ACÓRDÃO 1093/2018-P, ACÓRDÃO 1032/2018-P, ACÓRDÃO 588/2018-P, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 10291/2017-P, ACÓRDÃO 1056/2017-P, ACÓRDÃO 999/2017-P, ACÓRDÃO 2373/2016-P, ACÓRDÃO 2353/2016-P, ACÓRDÃO 2352/2016-P, ACÓRDÃO 2351/2016-P, ACÓRDÃO 2350/2016-P, ACÓRDÃO 2348/2016-P, ACÓRDÃO 2347/2016-P, ACÓRDÃO 2346/2016-P, ACÓRDÃO 2345/2016-P, ACÓRDÃO 2344/2016-P, ACÓRDÃO 2343/2016-P, ACÓRDÃO 2342/2016-P, ACÓRDÃO 2341/2016-P, ACÓRDÃO 2340/2016-P, ACÓRDÃO 2339/2016-P, ACÓRDÃO 2272/2016-P, ACÓRDÃO 2212/2016-P, ACÓRDÃO 1545/2016-P, ACÓRDÃO 1414/2016-P, ACÓRDÃO 557/2016-P, ACÓRDÃO 378/2016-P, ACÓRDÃO 3031/2015-P, ACÓRDÃO 3030/2015-P, ACÓRDÃO 2902/2015-P, ACÓRDÃO 2831/2015-P, ACÓRDÃO 2750/2015-P, ACÓRDÃO 2748/2015-P, ACÓRDÃO 2747/2015-P, ACÓRDÃO 2746/2015-P, ACÓRDÃO 2622/2015-P, ACÓRDÃO 2328/2015-P, ACÓRDÃO 1679/2015-P, ACÓRDÃO 1520/2015-P, ACÓRDÃO 1245/2015-P.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

oportunidade, entre outros quesitos, foi avaliada a transparência atinente ao tema de Contratações, cuja resposta do órgão ao Tribunal³⁴, acerca do Plano de Contratações e as Atas do Comitê respectivo, foi no seguinte sentido:

Diante do questionamento do TCU, até o dia 30/10/2016, os dados gerais dos projetos e programas estratégicos e setoriais supervisionados, assim como **o Plano de Contratações e as Atas do Comitê de Contratações, hoje disponíveis apenas na intranet, serão publicados no Portal da Transparência.** (grifou-se)

Destaca-se que o assunto já foi explorado pela COAUDCON por meio do Relatório de Auditoria nº 36/2018, com indicação pela ausência de publicidade do Plano na internet, sendo informado pela gestão dificuldades de divulgação em face da ausência de sistematização das contratações (situação provavelmente distinta da atualidade, em que se utiliza o Sistema Integrado de Contratações – SENiC, cujo módulo de planejamento encontra-se concluído³⁵).

Ademais, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa nº 1/2019³⁶ estabelece o regramento do Plano de Contratações naquela esfera e prescreve a publicidade desse documento na internet, nos seguintes termos:

Cronograma

Art. 8º § 3º O relatório do PAC, na forma simplificada, **deverá ser divulgado no sítio eletrônico** do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG, em até quinze dias corridos após a sua aprovação.

Revisão e redimensionamento

Art. 9º § 2º A versão atualizada do PAC deverá ser **divulgada no sítio eletrônico** do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG.

Da atualização do PAC

Art. 11 § 3º As versões atualizadas do PAC deverão ser **divulgadas no sítio eletrônico** do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG.

(grifou-se)

Assim, o Plano Anual de Compras do Executivo encontra-se disponível no Painel de Compras como a primeira fase do ciclo de vida da contratação pública: <http://paineldecompras.economia.gov.br/planejamento>.

³⁴ SIGAD 0100.123028/2018-23 - Resposta do Senado Federal ao Ofício 0438/2018 TCU/SEFTI

³⁵ Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações

³⁶ § 3º do art. 8º c/c § 2º do art. 9º IN nº 1/2019 SEGES/ME





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Vale ressaltar que diversos órgãos do Judiciário e Ministério Público Federal já realizam a publicação do Plano de Contratações na **internet**, a exemplo dos seguintes:

Órgão	Links
CNJ	https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/planejamento-das-contatacoes/
TSE	http://www.tse.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-de-contratacoes
TST	http://www.tst.jus.br/documents/10157/24976036/2-Plano-de+Contratacoes+2019_v+4.0_setembro_2019_+aprovado+CGTI_3a+reuniao_vs+publica+Intranet+e+Internet.pdf/8c558d24-fd86-a14c-1e27-1a3fa7d0b104
MPF	http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/licitacoes-contratos-e-convenios/plano-anual-de-contratacoes
TJDF	https://www.tjdf.jus.br/transparencia/contas-publicas/planejamento-de-contratacoes
TRT1	https://www.trt1.jus.br/plano-de-aquisicoes
TRT3	https://portal.trt3.jus.br/internet/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-anual-de-aquisicoes
TRT4	https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/plano-de-gestao-de-contratacoes
TRT5	https://www.trt5.jus.br/sites/default/files/www/documentos/licitacoes/2019/cml_-_plano_de_compras_2019_v1_-_completo.pdf
TRT6	https://www.trt6.jus.br/portal/institucional/governanca/aquisicoes
TRT8	https://www.trt8.jus.br/sites/portal/files/roles/governanca/plano_anual_de_aquisicoes_publicado.pdf
TRT12	https://portal.trt12.jus.br/licitacoes-e-contratos/PAAC
TRT13	https://www.trt13.jus.br/transparencia/plano-anual-de-contratacoes
TRT14	https://portal.trt14.jus.br/portal/plano-anual-aquisicoes
TRT18	http://www.trt18.jus.br/portal/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-anual-de-licitacoes-e-contratos/
TRT19	https://www.trt19.jus.br/portalTRT19/conteudo/121
TRT20	https://www.trt20.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-anual-de-contratacoes
TRT24	http://www.trt24.jus.br/plano-anual-de-compras-e-licitacoes
TRE-AC	http://www.tre-ac.jus.br/transparencia/plano-de-contratacoes
TRE-AL	http://www.tre-al.jus.br/transparencia/contratacoes
TRE-AP	http://www.tre-ap.jus.br/transparencia/plano-de-aquisicoes
TRE-BA	http://www.tre-ba.jus.br/transparencia/licitacoes/plano-anual-de-contratacoes
TRE-DF	http://www.tre-df.jus.br/transparencia/gestao-e-governanca/governanca-de-aquisicoes-1
TRE-ES	http://www.tre-es.jus.br/transparencia/aceso-a-informacao/governanca-das-aquisicoes
TRE-MA	http://www.tre-ma.jus.br/o-tre/governanca-gestao/governanca-orcamentaria-e-de-aquisicoes/planejamento-anual-das-contratacoes-2019
TRE-MT	http://www.tre-mt.jus.br/transparencia/gestao-das-contratacoes/planejamento-anual-contratacoes/copy_of_contratacoes
TRE-MS	http://www.tre-ms.jus.br/transparencia/Gestao_de_Contratacoes/plano-de-contratacoes-2019
TRE-MG	http://www.tre-mg.jus.br/transparencia/governanca-das-aquisicoes
TRE-PA	http://www.tre-pa.jus.br/transparencia/gestao-de-contratacoes/plano-de-contratacoes
TRE-PR	http://www.tre-pr.jus.br/transparencia/gestao-das-aquisicoes-e-contratacoes
TRE-PE	http://www.tre-pe.jus.br/transparencia/contratos/contratacoes
TRE-RJ	https://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/webtemp/271120181629_arq_144764.pdf
TRE-RN	http://www.tre-rn.jus.br/transparencia/licitacoes-contratos-e-convenios/licitacoes-contratos-convenios
TRE-RS	http://www.tre-rs.jus.br/transparencia/licitacoes-contratacoes/plano-anual-de-contratacoes/plano-anual-de-contratacoes
TRE-RO	http://www.tre-ro.jus.br/transparencia/compras
TRE-SP	http://www.tre-sp.jus.br/transparencia/licitacoes/governanca-de-aquisicoes-e-contratacoes/plano-anual-de-contratacoes
TRE-TO	http://www.tre-to.jus.br/transparencia/licitacoes/plano-de-contratacoes/plano-de-contratacoes

Fonte: levantamento próprio feito a partir de pesquisa na internet.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Por meio de consulta ao Portal da Transparência³⁷ e resposta da DIRECON ao questionário de Auditoria³⁸, verificou-se ausência de publicação do Plano de Contratações na internet, bem como das deliberações do Comitê de Contratações. Tal fato pode se relacionar: à percepção do gestor segundo a qual são suficientes as informações ora disponibilizadas; a dinamicidade do plano caracterizada por alterações ao longo do ano em relação aos valores ou a não conclusão de itens previstos; a inexistência de normativo interno exposto quanto à obrigatoriedade de publicidade do Plano e das atas.

Tendo em vista as premissas estabelecidas na Lei de Acesso à Informação, que reiterados julgados do TCU cristalizam o entendimento de publicidade do Plano, além de ser prática observada por diversos órgãos da Administração Pública Federal, recomenda-se que a Casa passe a publicar o Plano de Contratações do Senado com suas respectivas atualizações, bem como as atas de deliberação do Comitê, no Portal da Transparência, a fim de possibilitar o acesso ao cidadão; sinalizar ao mercado fornecedor as intenções de compras; e ainda, repisando argumento já exposto no Relatório de Auditoria nº 36/2018 COAUDCON/AUDIT, possibilitar a facilitação aos órgãos governamentais de executarem como maior eficiência compras conjuntas, uma vez que conheceriam com antecedência as pretensões aquisitivas anuais da Casa.

Por fim, cumpre dizer ainda que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) dispõe expressamente sobre o dever de o Plano de Contratações ser divulgado e mantido na *internet*:

Art. 12 No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)

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

§ 1º **O plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput deste artigo **deverá ser divulgado e mantido à disposição do**

³⁷ Portal de Transparência do Senado Federal. Acesso em 12/03/2020

³⁸ Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. (grifou-se)

- Quais critérios o Comitê de Contratações utiliza para convocar reuniões, delegar competências, aprovar e priorizar contratações?

Achado 2.5.1:

Ausência de normatização que defina acerca das competências reservadas e delegáveis do Comitê de Contratações do Senado.

Como explica Di Pietro³⁹, a organização administrativa é estabelecida em pressupostos de distribuição de competências e de hierarquia. Para a autora, o direito positivo deve definir as atribuições dos diferentes órgãos para haver harmonia e unidade de direção e estabelecer uma relação de subordinação e coordenação entre os diferentes órgãos que integram a Administração Pública.

Definidas as competências, a respectiva delegação, em regra, decorre do próprio poder hierárquico, desde que elas não sejam exclusivas do órgão delegante e conforme dispõe a Lei nº 9784/1999 que regula o processo administrativo em âmbito federal há de se observar alguns requisitos:

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

No âmbito interno, a Política de Contratações (Anexo V da Res. 13/2018-SF) define as competências dos diferentes atores no macroprocesso de contratações e estabelece os princípios norteadores da atuação dos órgãos participantes desse processo.

³⁹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo - 23ª Edição, 2009.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Inicialmente, destaca-se que o referido normativo é silente acerca da operacionalização do Plano de Contratações, não havendo também regulamentação interna robusta e detalhada sobre a temática. Nesse sentido, percebe-se avanço com a minuta do novo Normativo de Contratações (processo 00200.020110/2018), a qual traz maiores detalhes acerca do Plano de Compras e das atribuições do Comitê de Contratações, em especial no Capítulo II – Do Planejamento.

Especificamente quanto às competências do Comitê de Contratações do Senado Federal, percebe-se que elas são elencadas na aludida Política de Contratações, as quais são transcritas abaixo:

Art. 8º Compete ao Comitê de Contratações:

- 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.

Indagado sobre as competências reservadas do Comitê de Contratações e os critérios empregados para delegação delas a outros órgãos do Senado, bem como acerca do prazo de duração, a DIRECON assim respondeu⁴⁰:

O Comitê delegou, por tempo indeterminado, algumas competências à DIRECON e à COPAC, com o objetivo de permitir maior celeridade em casos específicos, para os quais entendeu-se que o referendo do colegiado é suficiente para garantir a integridade do Plano de Contratações.

Nota-se, pois, em que pese haver a delegação de competências do Comitê de Contratações a outros órgãos do Senado não subordinados a ele, a Política de Contratações da Casa não especifica quais dessas competências seriam em tese delegáveis e quais seriam reservadas exclusivamente ao referido Comitê.

Assim, conclui-se que a regulamentação interna do Senado ainda é incipiente ao tratar da operacionalização do Plano de Contratações e a falta de melhor definição acerca das competências delegáveis e reservadas ao Comitê de Contratações pode ensejar a

⁴⁰ Item 7 do questionário de auditoria - Doc. 00100.009948/2020.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

insegurança quanto aos atos administrativos de gestão emanados pelos agentes delegados.

Achado 2.5.2:

Ausência do histórico de atualizações do Plano de Contratações (inclusões, cancelamentos e alterações), de modo a permitir a comparabilidade das informações e o levantamento de dados gerenciais.

O Plano Estratégico do Senado Federal para o biênio 2017/2019 estabelece as diretrizes que a Administração deverá guiar-se. Dentre elas, está o emprego de informações gerenciais, o qual consistirá em reforçar a obtenção de informações relevantes e quantitativas que possibilitem a Casa avaliar objetivamente os seus serviços, processos e custos, de modo a facilitar a tomada de decisão e identificar situações que justifiquem iniciativas de aperfeiçoamento⁴¹.

O emprego de informações gerenciais mostra-se imprescindível na etapa de planejamento de contratações, dado o caráter estratégico desse processo.

Sabe-se que um plano de compras e contratações não pode ser rígido ao ponto de não permitir alterações. Como argumenta Fenilli⁴², na etapa de execução do plano, a continua atualização dele deverá ocorrer de modo a prover a adequada flexibilidade do documento. Para o referido autor, são possíveis três hipóteses de alteração: acréscimo de item não previsto inicialmente, supressão total ou parcial de item e alteração de data.

Sobre o assunto, percebe-se que dentre as competências definidas para o Comitê de Contratações no rol do artigo 8º do Anexo V da Res. 13/2018-SF, está a de decidir sobre as alterações no Plano de Contratações.

⁴¹ Art. 2º, §1º, Inciso VIII do ATC nº 2/2017- Plano Estratégico do Senado Federal – Biênio 2017/2019.

⁴² Fenili, Renato. Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

No caso do Senado, nota-se que as atualizações realizadas no Plano de Contratações ao longo do exercício de 2019 foram publicadas e consolidadas em arquivos digitais, em anexos das atas do Comitê de Contratações e de modo esparso no SENiC.

Esse formato atual dificulta a comparabilidade das atualizações - inclusões, cancelamentos e alterações - realizadas ao longo do exercício, bem como não permite o fácil levantamento de dados gerenciais que sirvam de insumo para melhoria da gestão, monitoramento, controle e aperfeiçoamento do PCSF.

A título de comparação, demonstra Fenili⁴³ que a gestão do Plano de Compras e Contratações da Câmara dos Deputados, dentre vários painéis de acompanhamento do Plano em formato *QlickView*⁴⁴, possui o histórico de atualizações ocorridas no exercício financeiro (inclusões, cancelamentos e alterações) de modo comparável e facilmente identificável. Isso permite que os dados possam ser usados para auxiliar na tomada de decisão, além de facilitar a identificação dos órgãos que mais demandaram alterações, o que pode sinalizar eventual falha de planejamento.

Portanto, a falta de um histórico de atualizações do Plano de Contratações, como identificado nos moldes executados atualmente pelo Senado, pode ensejar o comprometimento de tomada de decisões gerenciais e a insegurança na edição de atos administrativos durante a fase de acompanhamento da execução plano.

Merece destaque, por fim, que essa situação encontrada pode ser fruto de ausência de normatização interna robusta acerca da operacionalização do Plano de Contratações e devido ao grau de conclusão do Senic, que, como respondeu a DIRECON no questionário de auditoria, ainda terão algumas funcionalidades implementadas no futuro⁴⁵.

Achado 2.5.3:

⁴³ Fenili. Renato. Workshop ENAP: Plano anual de Contratações. 30 out. 2019. Disponível em (demonstração ocorre em 1h57min do vídeo): <https://youtu.be/j1TQDW47zx4>.

⁴⁴ Solução de *Business Intelligence* que permite a criação de painéis altamente interativos.

⁴⁵ Item 5 do questionário de auditoria - Doc. 00100.009948/2020-54.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

O Plano de Contratação não contemplou todas as contratações realizadas em 2019.

A Política de Contratações do Senado estabelece a obrigatoriedade de que todas as futuras contratações estejam contempladas no respectivo Plano de Contratações conforme se extrai da literalidade dos seguintes dispositivos normativos:

Art. 3º A Política de Contratações do Senado Federal rege-se pelos princípios da legalidade, da juridicidade, da isonomia, da moralidade, da transparência, da motivação, da segurança jurídica, da proteção à confiança legítima, do interesse público, da economicidade e da eficiência.

Art. 5º **A contratação de obra, bens ou serviços deverá integrar o Plano de Contratações do Senado Federal**, estar alinhada às diretrizes institucionais, ao Plano Estratégico Institucional do Senado Federal e sujeita à programação orçamentária e financeira.

Art. 7º No âmbito das contratações do Senado Federal, compete ao Primeiro-Secretário:

(...)

VI – autorizar, excepcionalmente, desde que haja justificativa formalizada em procedimento administrativo, a contratação de obra, bens ou serviços não prevista no Plano de Contratações do Senado Federal. (grifou-se)

Observa-se que esse normativo interno está em consonância com a jurisprudência dominante do TCU, uma vez que em pelo menos 55 (cinquenta e cinco)⁴⁶ Acórdãos do Tribunal houve recomendação direta ou como citação do seguinte preceito: “recomendar (...) produção (...) de documento que materialize o **plano de aquisições**, contendo, **para cada contratação pretendida**, informações (...)” (grifou-se).

Importa destacar que por meio do questionário de auditoria foi indagado se a totalidade de contratações ocorridas em 2019 foi contemplada no Plano de Contratações do referido exercício, obtendo-se resposta positiva da DIRECON⁴⁷.

⁴⁶ Acórdãos do TCU nºs: 85/2020-P, 1606/2019-P, 1464/2019-P, 1049/2019-P, 450/2019-P, 2889/2018-P, 2681/2018-P, 1851/2018-P, 1778/2018-P, 1225/2018-P, 1224/2018-P, 1223/2018-P, 1094/2018-P, 1093/2018-P, 1035/2018-P, 1032/2018-P, 588/2018-P, DE RELAÇÃO 10291/2017-P, 1056/2017-P, 999/2017-P, 2373/2016-P, 2353/2016-P, 2352/2016-P, 2351/2016-P, 2350/2016-P, 2348/2016-P, 2347/2016-P, 2346/2016-P, 2345/2016-P, 2344/2016-P, 2343/2016-P, 2342/2016-P, 2341/2016-P, 2340/2016-P, 2339/2016-P, 2272/2016-P, 2212/2016-P, 1545/2016-P, 1414/2016-P, 557/2016-P, 378/2016-P, 3031/2015-P, 3030/2015-P, 2902/2015-P, 2831/2015-P, 2750/2015-P, 2748/2015-P, 2747/2015-P, 2746/2015-P, 2622/2015-P, 2328/2015-P, 1679/2015-P, 1520/2015-P, 1245/2015-P.

⁴⁷ Item 1 do questionário de auditoria - Doc. 00100.009948/2020-54.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Apesar dessa resposta afirmativa da Gestão e das disposições mencionadas da Política de Contratações, verificou-se que 42 (quarenta e duas) contratações diretas⁴⁸ efetivadas em 2019 não constaram do Plano de Contratações, conforme dados do SENiC de 30/12/2019 em comparação com informações do Portal da Transparência.

Desse total, 38 (trinta e oito) são referentes à capacitação externa de servidor (inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93), cujo valor total empenhado fora de aproximadamente R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) no exercício.

Nota-se que o ocorrido foi embasado em decisão do Comitê de Contratações⁴⁹, cuja justificativa é de que as ações de capacitação não precisariam integrar o Plano de Contratações para dar celeridade ao processo. Ressalta-se, contudo, que tal entendimento vai de encontro ao normativo interno da Casa e à jurisprudência dominante do TCU, bem com desvirtua o propósito do Plano de Contratações, qual seja elaborar um documento que em regra contemple todas as contratações pretendidas pelo órgão em determinado intervalo de tempo.

Uma das possíveis causas dessa ocorrência deve-se por conta do receio em atrasar a instrução do processo de capacitação ou mesmo de inviabilizar a contratação por perda do objeto, em decorrência do interstício entre as reuniões do Comitê a tempo de autorizar previamente a contratação.

- As demandas são classificadas em termos de complexidade e criticidade?

Achado 2.6:

Ausência de classificação das demandas constantes do Plano de Contratações em função de complexidade e criticidade.

⁴⁸ Processos: 200.011063/2018; 200.014463/2019; 200.014635/2018; 200.012928/2019; 200.017006/2019; 200.010843/2019; 200.013235/2019; 200.016000/2019; 200.015760/2019; 200.010100/2019; 200.008822/2019; 200.016429/2019; 200.009805/2019; 200.007259/2019; 200.005854/2019; 200.017324/2018; 200.012457/2019; 200.000451/2019; 200.013706/2019; 200.015206/2019; 200.013733/2019; 200.014219/2019; 200.010377/2019; 200.018731/2018; 200.003158/2019; 200.012573/2019; 200.016239/2019; 200.011860/2019; 200.002015/2019; 200.012545/2019; 200.014395/2019; 200.006754/2019; 200.016618/2019; 200.007185/2019; 200.013097/2019; 200.013935/2019; 200.006257/2019; 200.014238/2019; 200.014237/2019; 200.017640/2019; 200.017385/2019; 200.014325/2019.

⁴⁹ Ata de Reunião do Comitê de Contratações, realizada em 17/04/2019 e publicada no BASF em 05/05/2019.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

O TCU em algumas ocasiões⁵⁰ abordou acerca da relevância da prévia priorização dos itens que comporão o Plano de Contratações: “a elaboração do plano anual de aquisições exige a prévia priorização sobre o que vai ser adquirido e a forma como cada item contribui para o atingimento dos objetivos organizacionais”.

Fenilli⁵¹ explica que, após concluída a primeira versão do plano de compras e contratações, deve-se envidar todos os esforços para prover a melhor alocação de datas para prontificação dos processos. Assim, cabe a Administração indagar-se quando o processo deverá entrar no setor de licitações, a fim de ser contratado no prazo desejado. Para responder esse questionamento, faz-se necessário que tenha em mente o nível de complexidade do processo para estipular o interstício de tempo necessário à conclusão das fases internas da licitação.

Ainda segundo o autor supracitado, uma maneira básica de classificar as demandas é em complexidade alta, média e baixa em função dos seguintes critérios: (i) número de itens de material ou serviço; (ii) criticidade para o órgão; (iii) valor e (iv) dificuldades em termos de instrução e análise do pleito. Nessa lógica, os itens do plano que guardem maior complexidade devem ter iniciada sua instrução com maior antecedência.

Sobre isso, percebe-se que alguns órgãos da administração pública federal já avançaram sobre o assunto estabelecendo em seus respectivos normativos internos dispositivos que estabelecem níveis de complexidade e/ou criticidade para suas futuras contratações.

É o caso do Executivo Federal que estabelece como item obrigatório do seu plano de compras e contratações o grau de prioridade de cada demanda, bem como do Superior Tribunal de Justiça que, além de classificar previamente as demandas de acordo com a complexidade, estabelece uma metodologia de pontos como o propósito de estabelecer o grau de prioridade de cada demanda:

Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/2019

⁵⁰ Acórdãos de Plenário nºs: 2341/2016, 2340/2016 e 2339/2019 – trecho do relatório.

⁵¹ Fenili, Renato. Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Art. 5º O setor requisitante, ao incluir um item no respectivo PAC, deverá informar: (...) VII - o grau de prioridade da compra ou contratação;

Instrução Normativa STJ/CDG nº 12/2019:

Art. 7º As propostas para contratações e aquisições serão classificadas observando os seguintes critérios de complexidade para cada demanda:

I – complexidade alta: a) serviço com dedicação exclusiva de mão-de-obra; b) contratação ou aquisição com valor estimado acima de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); c) objeto que requeira alto grau de especialização técnica; d) procedimento que contenha mais de 25 itens; e) contratações de serviços de natureza continuada; f) aquisições de bens e contratações de serviços de tecnologia da informação e comunicação; II – complexidade média: a) valor estimado entre R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); b) procedimento que contenha de 10 a 25 itens; III – complexidade baixa: a) valor estimado inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); b) contratação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte; c) serviço ou aquisição sem contrato (nota de empenho); d) procedimento que contenha até nove itens.

Art. 8º Na classificação do grau de prioridade das demandas de compra e contratação pela unidade solicitante, para preenchimento do anexo I observará os seguintes critérios e pontuações, que, multiplicadas, totalizarão o resultado: I – relevância: relação entre a demanda e o impacto para as ações do Tribunal: a) interrompe a prestação de serviços do Tribunal à sociedade ou compromete o cumprimento de decisão judicial ou dos órgãos de controle externo: 5 pontos; b) impacta em todo o Tribunal: 4 pontos; c) impacta na Secretaria/Assessoria demandante: 3 pontos; d) impacta somente na Seção demandante: 2 pontos; e) não gera impacto: 1 ponto; II – urgência: tempo desejável para atender à unidade requisitante em consonância com o cronograma de licitação e o princípio orçamentário da anualidade: a) imediata: 5 pontos; b) muito urgente: 4 pontos; c) merece atenção no curto prazo: 3 pontos; d) pouco urgente: 2 pontos; e) merece atenção em longo prazo: 1 ponto; III – tendência: potencial de crescimento do problema: a) piorará rapidamente: 5 pontos; b) piorará em até 6 meses: 4 pontos; c) piorará em até 1 ano: 3 pontos; d) piorará em prazo superior a 1 ano: 2 pontos; e) não evoluirá: 1 ponto. Parágrafo único. O diretor-geral pode alterar o nível de prioridade das demandas apresentadas pelas unidades, observados, dentre outros critérios, o impacto das contratações e a capacidade de instrução e processamento simultâneo de procedimentos licitatórios.

No caso do Senado Federal, conforme mencionado acima, ainda não há um normativo interno robusto que detalhe a operacionalização do Plano de Contratações da Casa, embora se note potencial avanço com a minuta do novo Normativo de Contratações (processo 00200.020110/2018), a qual traz maiores detalhes acerca do Plano de Compras e das atribuições do Comitê de Contratações, em especial no Capítulo II – Do Planejamento. Vale dizer que neste caso, não se encontrou definição acerca de complexidade e criticidade na minuta.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Durante a execução da presente auditoria, também foram consultados alguns planos de compras e contratações de órgãos da administração pública federal, a fim de comparar o grau de maturidade deles com o do Senado. Notou-se que alguns classificam previamente suas demandas para contratar em função da complexidade e/ou criticidade.

A título de exemplo, o Plano de Aquisições e Contratações da ANVISA de 2019⁵², define uma pontuação para cada uma das demandas constantes do documento, a fim de se estabelecer um critério de priorização de cada uma. Nesse caso, uma metodologia de gestão de riscos foi aplicada para definição desses critérios.

Da análise do Plano de Contratações do Senado de 2019, constatou-se que não existe uma priorização prévia das demandas em função da criticidade e/ou da complexidade, o que foi confirmado pela resposta obtida no questionário de auditoria⁵³. Convém mencionar que tal classificação poderia se dar, por exemplo, com aplicação de Matriz GUT⁵⁴ na etapa de elaboração do Plano para pontuar a criticidade de cada contratação, ou de outra metodologia.

Destaca-se que no que diz respeito a priorização das demandas, foi informado que há um controle *a posteriori* feito pelas unidades responsáveis pelo acompanhamento de determinada contratação e que existe a possibilidade de solicitar prioridade, cuja admissibilidade é deliberada pela Direcon⁵⁵.

Apenas a adoção do atual modelo de priorização pode comprometer a tomada de decisão e os prazos estabelecidos no calendário de compras, aumentando-se o risco de que haja heterogeneidade da distribuição temporal das demandas com picos de carga de trabalho intercaladas com períodos de ociosidade.

Nesse contexto, há também a possibilidade de que ocorra a efetivação de contratações que atendam interesses momentâneos de cada setor em contraponto aos objetivos reais da Administração. Assim, há risco de alocação ineficiente da equipe de

⁵² Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33888/5259169/Plano+de+Aquisi%C3%A7%C3%B5es+e+con+tra%C3%A7%C3%B5es+2019/6a307ff0-aa6d-4b9d-a819-04b6d8864a0f>

⁵³ Item 8 do questionário de auditoria - Doc. 00100.009948/2020-54.

⁵⁴ Conceito e método disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1129/1/PDTI_modulo_4_final_corrigido.pdf

⁵⁵ Item 7 do questionário de auditoria - Doc. 00100.009948/2020-54.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

servidores, pois eles podem trabalhar em processos não prioritários em razão do fluxo natural de demandas, gerando urgências futuras relacionadas aos processos prioritários de fato.

- São previamente estipulados e monitorados marcos e prazos durante o processo de contratações?

Achado 2.7.1:

Ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação para as instruções referentes ao Plano de Contratações, por fase e tempo total.

Achado 2.7.2:

Ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação para as instruções referentes ao Plano de Contratações, por atividade.

Sabe-se que a Administração Pública está submetida ao princípio da eficiência por força constitucional (art. 37 da CF) pelo qual se impõe o dever explícito de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento⁵⁶. Nesse sentido, o ATC 5/2015-SF (Plano Estratégico da Casa) estabelece como objetivo institucional expreso: aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos.

O RASF, por sua vez, versa sobre a Política de Contratações do Senado (Anexo V da Res. 13/2018-SF), nela estão fixados os princípios da economicidade e da eficiência (art. 3º); diretrizes da boa governança, da cooperação para planejamento e gestão das contratações, da busca pelas melhores práticas, da gestão de riscos, de minimizar custos (incisos I, II, III, IV e VII do art. 4º, respectivamente); competências do Comitê de Contratações, como fixar prioridades e monitorar execução do Plano (art. 8º).

⁵⁶ GASPARINI, Diogenes. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

No sentido de aprimorar a governança e gestão com relação ao planejamento das aquisições, tem-se Acórdãos de Plenário do TCU nºs 1049/2019, 1223/2018, 588/2018, 1056/2017, os quais recomendaram a órgãos federais pela: “elaboração (...) plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: (...) período estimado para executar a aquisição (...)”.

Em resposta ao questionário de auditoria, a DIRECON informou que a partir fevereiro de 2020 o próprio SENiC monitorará os prazos para mudança de fases dos processos de novas contratações (licitação ou contratação direta), de modo que ao detectar que um processo está atrasado em determinada fase, o sistema habilitará um campo para que o órgão responsável por seu acompanhamento justifique a razão da delonga, sendo que, apesar de atrasado, o processo não deverá ser classificado como prioritário.

Embora a pretensa iniciativa informada pela gestão quando implementada mereça elogios, não se observou a fixação prévia de prazos-limite de tramitação referentes aos itens constantes do Plano de Contratações de 2019, com exceção de calendário anual com marco temporal para envio de DOD pelos demandantes e de TR pelos órgãos técnicos.

Nota-se a partir do atual Plano de Contratações disponível no SENiC que há informações relevantes atinentes a cada contratação pretendida, como quantitativo, justificativa, objeto, valor, estimativa de homologação, datas-limite (estimada e efetiva) para envio da instrução à SADCON, fase e impacto orçamentário estimado.

Contudo, há oportunidades de melhoria no processo. Verificou-se que outros órgãos federais, com o fim de buscar maior racionalidade no processo de contratações e eficácia dos prazos pretendidos para compras, não só estimam prazos para execução da instrução como também estabelecem previamente tempo máximo para tramitação da contratação e prazo-limite por fase ou atividade. Assim, comentaremos brevemente acerca de boas práticas constatadas, via análise bibliográfica e documental, na Câmara dos Deputados, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Eleitoral do Acre (TRE/AC) e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).





SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Fenili ao trazer explicações sobre o Plano Anual de Compras e Contratações da Câmara dos Deputados demonstra quadro com classificações das aquisições planejadas do órgão (em complexidades baixa, média e alta), segundo as quais o cada processo possuirá prazo-limite para início da instrução com relação à data final da contratação. Acrescenta o autor que ao considerar o quadro abaixo a organização proporciona maior sensatez e coerência na distribuição anual das demandas.

Quadro. Relação entre a complexidade do item do PACC e prazo para sua instrução

Complexidade	Prazo para entrada do processo na Central de Compras
BAIXA	4 meses de antecedência com relação à data final de compra / contratação.
MÉDIA	5 meses de antecedência com relação à data final de compra / contratação.
ALTA	6 meses de antecedência com relação à data final de compra / contratação.

O STJ, por meio de normativo próprio Instrução Normativa STJ/GDG nº 12/2019, disciplina o planejamento de suas contratações e define os prazos de execução. Destaca-se a robustez e maturidade administrativa do Tribunal Superior no normativo atinente a atividades de planejamento de compras, incluindo a definição prévia de prazos-limite por atividade com unidade responsável, bem como por tempo máximo total de instrução, conforme quadro a seguir:





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

PRAZOS LIMITES PARA EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

ATIVIDADE	UNIDADE RESPONSÁVEL	PRAZO LIMITE
Recebimento do processo e encaminhamento à SESPE	COMP	2 dias
Ajuste da especificação, catalogação e classificação orçamentária	SESPE	3 dias
Análise e avaliação dos estudos preliminares e Termo de Referência	SATER	10 dias
Ajustes do Termo de Referência	Unidade Solicitante	5 dias
Avaliação dos ajustes realizados no Termo de Referência	SATER	2 dias
Pesquisa de Preços	SEPRE	25 dias
Disponibilidade orçamentária	SOF	15 dias
Elaboração da minuta de Edital	SEEDI	
Análise e manifestação quanto aos termos do Edital e anexos	Unidade Solicitante	3 dias
Correção da minuta do Edital	SEEDI	3 dias
Exame e aprovação da minuta do Edital	AJU	15 dias
Ciência e manifestação acerca do Parecer Jurídico	Unidade Solicitante	5 dias
Ajustes na minuta do Edital e especificações do pedido de compras	SESPE SEEDI	5 dias
Autorização do procedimento licitatório	SAD/DG	4 dias
Realização do certame	CPL	30 dias
Parecer Jurídico para Homologação	AJU	5 dias
Homologação do certame	DG	2 dias
Emissão da Nota de Empenho	SOF	3 dias
Adequação da Minuta do Contrato	CONTI	3 dias
Assinatura do Contrato	SAD	2 dias
TOTAL		142 dias

O TRE/AC ao disciplinar regras para elaboração de seu Plano Anual de Contratações – exercício 2019 – também estipulou formalmente e de modo prévio prazos estimados para as contratações pretendidas, conforme trecho a seguir:

f) Prazos estimados das contratações, contados da formalização do pedido até a assinatura do contrato/nota de empenho/Ata:

- f.1) 120 dias úteis para concurso e concorrências dos tipos empreitada, integral, técnicas ou técnica e preço;
- f.2) 105 dias úteis para demais concorrências e tomadas de preço dos tipos técnica e técnica e preço;
- f.3) 75 dias úteis para demais tomadas de preço;
- f.4) 60 dias úteis para convite e pregão; e
- f.5) 20 dias úteis para dispensa, inclusive pelo valor, e inexigibilidade;
- f.6) 20 dias úteis, no caso de adesão a Ata de Registro de Preços, após a confirmada a adesão;
- f.7) 10 dias úteis, no caso de Ata de Registro de Preços gerenciada por este Tribunal.

O CNJ ao definir diretrizes nacionais norteadoras da atuação institucional dos órgãos do Judiciário Brasileiro para contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, por meio da Resolução nº 182/2013, traz dispositivo que versa sobre a necessidade de o Plano de Contratações conter, além de outros requisitos, os prazos de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

entrega dos Projetos Básicos ou Termos de Referência de cada uma das contratações pretendidas (inc. II do § 2º do art. 6º).

Nesse quesito, em comparação ao normativo do CNJ, constata-se que Senado Federal já adota boa prática no planejamento de aquisições, tendo em vista que definição de modo prévio calendário de contratação com datas-limite para envio de DOD e TR pelos responsáveis.

Por outro lado, das experiências supracitadas da Câmara dos Deputados, STJ e TRE/AC, embora o SENiC demonstre tempos médios de tramitação por fase e no total, não se verificou a fixação prévia e formal pelo Senado Federal de prazos-limites referentes a contratações como diretriz para elaboração e monitoramento da execução do Plano de Contratações, seja a definição de prazo máximo de tramitação para cada processo no total (ex.: licitação – prazo limite: 180 dias), seja a fixação de prazos-limite por fases que compõem a instrução processual da contratação (ex.: fase edital – prazo limite: 30 dias), ou ainda por atividades (ex.: elaboração de minuta de edital – prazo limite: 15 dias).

- Existem práticas de gestão de riscos de contratações incorporadas ao processo de elaboração do Plano de Contratações?

Achado 2.8:

Insuficiência na implantação de modelo de gestão de riscos no processo de elaboração do Plano de Contratações.

É sabido que o Senado adota em sua Política de Contratações (Anexo V da Res. nº 13/2018-SF), nos incisos I, III e IV do art. 4º, as diretrizes da boa governança, da adoção de boas práticas e dos riscos gerenciados.

Ressalta-se que o tema gestão de riscos é reiteradamente abordada pelo TCU, inclusive na área de contratações públicas. Verificou-se que ao menos 44 (quarenta e





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

quatro)⁵⁷ Acórdãos da Corte de Contas recomendam diretamente ou abordam como citação o exato teor: “realizar gestão de riscos das/nas aquisições”, a exemplo dos julgados de Plenário n^{os}: 588/18, 2889/18, 2373/16, 2351/16, 2347/16 e 2622/15.

Em 2018 o TCU realizou levantamento em 498 (quatrocentos e noventa e oito) órgãos e entidades da Administração Pública, a fim de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão em quatro temas distintos – tecnologia de informação, contratações, pessoas e resultados. Ao apresentar os resultados do levantamento em relação às práticas relacionadas à gestão de riscos das organizações como um todo, bem como o gerenciamento de riscos especificamente das contratações, o TCU ressaltou (Acórdão n^o 2699/2018-Plenário):

37. Os dados da figura 10 são preocupantes, pois revelam a **baixa maturidade em gestão de riscos em contratações públicas (71% e 67% das organizações em estágio inicial). Dentro do cenário de governança pública, percebe-se que a deficiência em gerir riscos não abrange apenas a área de gestão de contratações, mas a organização como um todo. Pode-se afirmar que a ausência da função “gestão de risco” (coluna 2111) está correlacionada com o quadro deficiente apresentado na gestão de contratações.**

38. **No levantamento realizado em 2017, o quadro era semelhante:** 86% das organizações declararam que não estabeleciam diretrizes para gerenciar riscos nas aquisições e 88% não realizavam nenhuma gestão de riscos. Houve alguma evolução, mas há muito o que ser feito pela maioria das entidades.

(...)

39. O desconhecimento acerca dos riscos relacionados às suas contratações pode trazer **consequências adversas** para a organização como:

- a) **insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações;**
- b) **perda de investimento por contratações que não atendem às necessidades da organização;**
- c) **impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades como: falta de pessoal capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável;**
- d) **gasto indevido de recursos** com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes.

(grifou-se)

Nesse levantamento, o Tribunal de Contas apresentou um quadro de resultados de forma individualizada. No caso do Senado Federal⁵⁸, nota-se que a área de contratações

⁵⁷ Resultado da pesquisa em <https://portal.tcu.gov.br> com os exatos termos “realizar gestão de riscos das aquisições” e “realizar gestão de riscos nas aquisições” – 44 Acórdãos encontrados: 85/2020-P, 1049/2019-P, 2889/2018-P, 588/2018-P, 10291/2017- 1^oC, 2348/2017-P, 2353/2016-P, 2352/2016-P, 2351/2016-P, 2350/2016-P, 2349/2016-P, 2348/2016-P, 2347/2016-P, 2346/2016-P, 2345/2016-P, 2344/2016-P, 2343/2016-P, 2342/2016-P, 2341/2016-P, 2340/2016-P, 2339/2016-P, 2373/2016-P, 2351/2016-P, 2347/2016-P, 2272/2016-P, 2212/2016-P, 1545/2016-P, 1414/2016-P, 557/2016-P, 3031/2015-P, 3030/2015-P, 2902/2015-P, 2831/2015-P, 2749/2015-P, 2750/2015-P, 2748/2015-P, 2747/2015-P, 2746/2015-P, 2743/2015-P, 2622/2015-P, 2328/2015-P, 1679/2015-P, 1520/2015-P, 1236/2015-P.

⁵⁸ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E67991D32016799A2A9634CB7>>





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

foi a que alcançou os maiores índices na autoavaliação, contudo foram detectadas oportunidades de melhoria, por exemplo por meio de aplicação efetiva de gerenciamento de riscos em contratações que resta ainda incipiente:

O TCU fará divulgação das informações do levantamento, mas, em atendimento ao princípio da transparência, recomenda que essa organização também **publique em seu próprio site e divulgue as informações contidas neste relatório.**

1.2. Resumo dos resultados da autoavaliação da organização

No quadro abaixo é apresentado o resumo da autoavaliação da organização:

Indicador	Valor
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	59%
iGovPub (índice de governança pública)	66%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	54%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	45%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	65%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	57%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	72%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	67%

Sobre essa temática de gestão de riscos, geralmente são utilizadas referências internacionais (modelos) para fundamentar e orientar o gerenciamento corporativo de riscos, em especial COSO, *Orange Book* e Norma ABNT ISO 31000 e 31010, os quais podem ser utilizados de forma individual ou combinada. Em âmbito nacional, dentre diversos documentos, cita-se o Referencial Básico de Gestão de Riscos (2018) elaborado pelo TCU, que se vale em boa medida da compilação dos normativos internacionais.

Em respeito ao princípio da segregação de funções, destaca-se que a Auditoria Interna pode auxiliar no desenvolvimento do processo de gestão de riscos através de consultorias e treinamentos (inclusive com disponibilização de nosso modelo de gestão de riscos que foi aplicado à AUDIT), mas vale dizer que a escolha do modelo que melhor atenda às necessidades do órgão deve ficar a cargo da discricionariedade da Administração.

Destaca-se que segundo a Norma ABNT NBR ISO 31000:2018, o referencial fornece diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco e pode ser aplicada a qualquer atividade, não necessariamente a toda instituição mediante uma política de gestão de riscos, embora seja altamente recomendável. De modo similar, o Manual de Gestão de Riscos do TCU (2018, p. 15) menciona como um dos princípios aplicáveis ao tema: “A





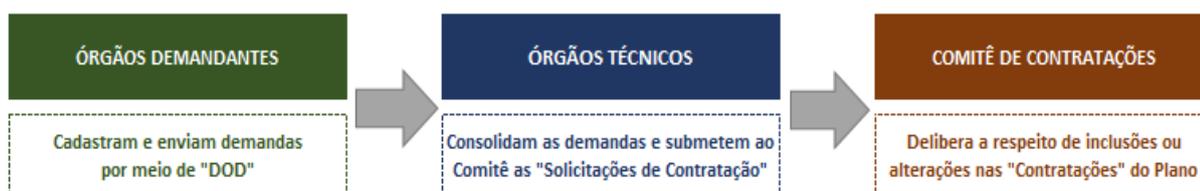
SENADO FEDERAL

Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

gestão de riscos pode ser aplicada a qualquer ação organizacional que tenha um objetivo claro ou da qual resulte um produto ou serviço definido”.

Adentrando na questão de auditoria, indagou-se se havia gestão de riscos sobre o ‘processo’ de elaboração do Plano de Contratações do Senado (PCSF). O BPM CBOK (v. 3.0) define processo como o “conjunto de atividades interdependentes, ordenadas no tempo e espaço de forma encadeada, que ocorrem como resposta a eventos que possui um objetivo, início, fim, entradas e saídas bem definidos”.

Segundo informações coletadas na intranet do Senado, a figura a seguir “sintetiza o processo de elaboração e atualização do Plano de Contratações”:



Adicionalmente, é possível visualizar as etapas que compõem o Plano por meio do quadro resumo a seguir:

QUADRO RESUMO DAS ETAPAS DO PLANO DE CONTRATAÇÕES-SF	
1ª ETAPA	
DIRECON	
PRÉ-PLANO	Criação de manuais que orientem áreas envolvidas
	Divulgação dos manuais e capacitação das áreas envolvidas
	COMITÊ DE CONTRATAÇÕES
	Criação do Calendário de Contratações com datas-limite para envio de DOD e Solicitação ao Comitê.
	Deliberação de regras atinentes ao Plano de Contratações e delegação de competências (pode ocorrer em qualquer etapa).
2ª ETAPA	
DIRECON	
ELABORAÇÃO DO PLANO	Plano de comunicação – alertas em relação aos prazos para elaboração do Plano – envio de DOD e Solicitações ao Comitê
	ÓRGÃOS DEMANDANTES
	Levantamento das demandas
	Cadastro e envio de demandas por meio de DOD no SENiC
	ÓRGÃO TÉCNICO





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

	Recebimento, análise e consolidação das demandas
	Envio das demandas ao Comitê como Solicitações de Contratação
	COMITÊ DE CONTRATAÇÕES
	Deliberação acerca de solicitações de inclusão ou alteração no Plano (aprova, devolve ou rejeita)
3ª ETAPA	
EXECUÇÃO DO PLANO	ORGÃO TÉCNICO
	Envio do TR à SADCON no prazo estipulado – início da instrução da contratação que passa pelas fases do processo ⁵⁹
	DIRECON
	Acompanhamento de prazos e da priorização de demandas
	Criação de mecanismos para auxiliar no controle dos prazos e monitoramento.

Fonte: elaboração própria, adaptado de Leonez⁶⁰

Verifica-se, pois, que o Plano de Contratações do Senado é um instrumento dinâmico, cuja elaboração e atualização são influenciadas pelas demais etapas, de modo que a gestão de riscos, se aplicada, não se restringe ao momento da elaboração, podendo ser incorporada às atividades de governança e de gerenciamento do Plano, competências comumente atribuídas ao Comitê de Contratações, DGER e DIRECON.

Também justificam essa abordagem: i) a possível insuficiência no alcance de metas da área de gestão de contratações: baixa eficácia do Plano em 2019; ii) a expressividade do valor total solicitado constante do Plano de Contratações: R\$ 228.065.454,47 (dados do SENiC em 30/12/19); iii) o teor da principal questão de auditoria, definida no plano desta ação de controle, da qual decorre todas as outras questões: a elaboração e a execução do Plano de Contratações do Senado Federal estão embasadas em boas práticas de governança e gestão em aquisições?

Sobre o assunto, em resposta ao questionário de auditoria, a DIRECON assim informou:

Sim, a gestão de riscos é utilizada no processo de elaboração do Plano de Contratações.

⁶⁰ Leonez, Angelina. Artigo Etapas do Plano Anual de Contratações – PAC. 2020. Disponível em: <<http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/etapas-plano-anual-contratacoes-pac07022020.html>>





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

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;

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 pode acrescentar no Mapa de Riscos da Contratação quantos riscos julgar necessário, diretamente no SENiC.

As etapas que cada órgão deve percorrer durante a gestão de riscos não se encontram normatizadas. Existe a intenção de se normatizar tal procedimento, a qual está evidenciada no bojo do processo 00200.020110/2018, que trata de uma minuta de novo normativo de contratações, o qual está na Advocacia do Senado Federal desde o dia 16 de setembro de 2019 para análise jurídica.

Apesar das iniciativas apontadas serem um notável avanço acerca do tema, verifica-se que a gestão de riscos na área de aquisições ainda ocorre de modo incipiente, uma vez que não se encontrou a realização de análise, avaliação e tratamento dos riscos informados pelo demandante ou pelo órgão técnico na instrução ou execução da contratação. Ademais, não foram constatadas evidências de que seja realizada a gestão de riscos em aspectos gerenciais do Plano atinentes ao processo de elaboração e execução do documento.

Convém esclarecer que a adoção de acompanhamento do trâmite de processos e de reporte de informações gerenciais, tais como cronogramas invertidos, relatórios semanais, priorização de processos críticos e alertas aos gestores de contratos sobre o fim das vigências contratuais, bem como de controles efetuados pela Coordenação de Controle e Validação de Processos (COCVAP) relacionados a aspectos formais de instrução dos processos de aquisições, embora sejam controles internos relevantes e necessários da gestão, não se confundem com a adoção de gestão de riscos propriamente dita, conhecida por um processo formalmente estabelecido que inclua ciclo completo e sistemático de fases de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, com papéis e responsabilidades bem definidos.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Em face do exposto, recomenda-se a implementação de gestão de riscos, com identificação, classificação, implementação e monitoramento dos riscos em atividades e processo correlatos ao Plano de Contratações do Senado Federal, no que tange à governança, à alta gestão e ao seu gerenciamento, atribuições comumente relacionadas ao Comitê de Contratações, DGER e DIRECON.

- A capacidade de trabalho de cada unidade participante é considerada para distribuição das tarefas inerentes ao processo de contratação durante o exercício?

Achado 2.9:

Inexistência de estudo acerca da capacidade de trabalho de cada unidade participante do processo de contratações, tampouco, minimamente, de estimativa acerca da quantidade máxima de instruções processuais realizáveis por ano.

A Constituição Federal em seu art. 37 já aponta o Princípio da Eficiência como uma diretriz a ser perseguida pela Administração Pública. No âmbito do planejamento estratégico do Senado Federal, o ATC nº 5/2015 prevê o aumento da eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos como um objetivo institucional.

Abordando mais especificamente o tema da questão de auditoria, o art. 4º da Política de Contratações (Anexo V da Res. nº 13/2018-SF) elenca suas diretrizes, tais como de observar os princípios da boa governança, de buscar as melhores práticas e regulamentações da Administração Pública Federal, de minimizar custos e ter riscos gerenciados. A norma ainda prevê, em seu art. 8º, que o Comitê de Contratações tem a competência para fixar prioridades e monitorar a execução do Plano de Contratações.

A eficiência das atividades e a racionalidade dos recursos públicos tem óbvia relação com o gerenciamento da capacidade de trabalho para alocação adequada da força de trabalho. Ensina Chiavenato⁶¹ que o dimensionamento da carga de trabalho não pode

⁶¹ Chiavenato, Idalberto. Programação de Materiais. In: ___. Administração de Materiais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 4.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

ser exagerado nem insuficiente: “quando exagerado, provoca sobrecarga, que é atribuição de carga acima da capacidade de produção. Quando é insuficiente, o dimensionamento está muito aquém da capacidade e provoca capacidade ociosa”. Pode-se entender também que a distribuição subestimada de atividades pode impactar a completude e/ou qualidade dos compromissos assumidos, ao passo que a superestimação, na ineficiência do gasto público.

Na perspectiva do TCU, há recomendações reiteradas para que órgãos e entidades públicos façam “*avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições*”, como a proferida no Acórdão nº 2622/2015 (item 9.2.1.1.), dentre outros julgados⁶².

Fenili⁶³, por sua vez, preconiza a importância do gerenciamento da capacidade trabalho para a boa execução do Plano de Contratações, como se depreende do fragmento seguinte: “(...) Não menos importante, nesse estágio, é o esforço embrionário da área de compras em adequar a quantidade de itens que irão compor o PACC à capacidade operacional alusiva ao rito de compras e contratações” (grifou-se). Destaca ainda o autor a experiência negativa da Câmara dos Deputados ao desconsiderar a capacidade operacional de execução do Plano de Compras na etapa de sua elaboração:

No primeiro ano de instituição da Câmara dos Deputados, cometeu-se o equívoco de não considerar a capacidade operacional daquela Casa Legislativa em efetivamente finalizar os seus processos de compras e contratações. As consequências desse lapso foram bastante adversas: (i) o superdimensionamento do PACC teve cerca de 35% de seu conteúdo não executado, que remanesceram como passivo para o exercício subsequente; (ii) a Central de Compras permaneceu cobrando todas as unidades envolvidas à luz do devido cumprimento de prazos constantes do plano, estressando o sistema de forma inefetiva, e desgastando a atuação interna.

Com relação a abordagem do assunto nesta ação de controle, em resposta ao questionário de auditoria⁶⁴, a DIRECON comunicou que não tem conhecimento sobre

⁶² A relevância do gerenciamento da capacidade de trabalho na seara das contratações é também abordada nos Acórdãos do Plenário do TCU 2272/2016 (item 9.1.1.); 2212/2016 (item 9.1.1.); 588/2018; 2373/2016 (item 9.1.3).

⁶³ Fenili, Renato. Plano Anual de Compras e Contratações Públicas. In: ___. Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6, p. 215-216.

⁶⁴ Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

estudos técnicos gerenciais relativos à capacidade de trabalho em contratações e vinculou a possibilidade de tal aferição, de modo inicial, ao setores que adotam o Plano de Gestão⁶⁵.

Nota-se que o respondente associou a possibilidade de aferição da capacidade de trabalho à adesão ao Plano de Gestão, o que no Senado se refere a poucas coordenações e serviços na atualidade. No entanto, o gerenciamento da capacidade de trabalho constitui um requisito para a submissão do projeto de Plano de Gestão ao órgão deliberativo, ou seja, a área interessada já teria de ter, em tese, algum registro histórico ou estimado de produtividade do setor antes de formalmente aderir ao Plano citado.

Como possível causa de não existirem estudos sobre capacidade de trabalho, a ausência de decisão superior pode estar relacionada à inexistência de um esforço em dimensionar o quadro de pessoal na área de contratações e estimar a capacidade operacional das áreas envolvidas.

O não gerenciamento da capacidade de trabalho na área de aquisições ou se realizada de modo insuficiente pode ocasionar: o uso pouco racional dos recursos públicos; dificuldade de eficácia e eficiência; superdimensionamento do Plano de Contratações e sua baixa execução (ocorrência verificada no Senado em 2019 – achado 2.12.1); reduzida adesão à prazos estipulados; comunicações pouco efetivas entre as áreas; e impossibilidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão em contratações com a definição de metas e indicadores de desempenho.

A título de registro de boas práticas, cita-se a IN nº 103/2019 do INSS⁶⁶, que aborda o planejamento das contratações e define expressamente que o Plano de Contratações deverá considerar a capacidade de trabalho das áreas envolvidas. No mesmo sentido, convém transcrever trecho do Relatório de Gestão da Câmara dos Deputados (2018), segundo o qual aquela Casa passou a considerar a capacidade operacional para dimensionar o seu Plano de Contratações:

Buscando maior eficiência nas contratações governamentais, a Central de Compras, em 2018, investiu na evolução do modelo de gestão do Plano Anual de Compras e Contratações (PACC). Citam-se três ações precípuas nesse sentido: (..) **(iii) consideração da capacidade operacional do processo de compras, com**

⁶⁶ Disponível em : <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-103-de-9-de-dezembro-de-2019-234332670>





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

vistas a bem dimensionar o PACC ao potencial de fluxo de escoamento de instrução dos ritos pelas diversas instâncias da Câmara. (grifou-se)

Considerando o não conhecimento de estudos técnicos gerenciais relativos à capacidade de trabalho em contratações por parte da DIRECON, bem com a existência de robusta ferramenta gerencial no âmbito de contratações, o Sistema Integrado de Contratações - SENiC, com indicadores da quantidade de processos instruídos e do tempo médio de instrução, por fases e no total, faz-se recomendação adiante.

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

- Existe uma política de treinamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações?

Achado 2.10.1:

Inexistência de programa sistematizado de treinamento e capacitação voltado aos agentes envolvidos no processo de elaboração e execução do Plano de Contratações;

Achado 2.10.2:

Inexistência de cronograma prévio anual com indicação dos workshops/oficinas voltados aos agentes envolvidos no processo de elaboração e execução do Plano de Contratações.

O processo de elaboração do Plano de Contratações constitui uma atividade contínua que envolve áreas de conhecimento específicas como legislação, jurisprudência, melhores práticas e conhecimento de sistemas.

Como a elaboração e acompanhamento do Plano de Contratações do Senado envolvem diversos setores da Casa, faz-se necessária a contínua capacitação dos agentes





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

envolvidos no processo de contratação. É o que preconiza a Política de Contratações-SF em uma de suas diretrizes⁶⁷: capacitação contínua e adequada de pregoeiros, gestores e fiscais de contratos, elaboradores de termos de referência, de projetos básicos e demais servidores.

E também se percebe essa preocupação em um dos princípios que rege a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal⁶⁸ que prevê a promoção de capacitação continuada, com equidade de oportunidades e adequação aos perfis de atuação operacional, técnica e gerencial dos servidores, visando à manutenção de quadros técnico-profissionais de alto nível.

No mesmo sentido, o TCU reiteradamente recomenda a órgãos e entidades da Administração Pública que implementem programa de capacitação (sistemizado e contínuo) de modo específico para a área de contratação, como nos exemplos a seguir, Acórdãos de Plenário n^{os} 2.328/15, 2.622/15, 1.610/13, respectivamente:

Trecho do Acórdão:

9.8. (...) estabeleça (...) programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições.

332. (...) estabeleça (...) programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições.

9.3.3 institua política de capacitação (...) com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores (...) na legislação e jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho, especialmente aqueles relacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluio e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade;

(grifou-se)

Em consonância com as recomendações citadas da Corte de Contas, a Câmara dos Deputados lançou o Programa de Educação Continuada (PEC) em Aquisições em 2017, com o objetivo de auxiliar os gestores e demais servidores a melhor exercerem suas

⁶⁷ Inciso V, artigo 4º, anexo IV, da Resolução nº 13/2018 - RASF

⁶⁸ Inciso IV, artigo 3º, Anexo IV da Resolução nº 13/2018 - RASF





SENADO FEDERAL

Auditoria Coordenação da Auditoria de Contratações

atribuições no tocante aos processos de aquisições e contratações realizados naquela Casa⁶⁹. Explica o livreto com apresentação do programa:

Benefícios esperados com a implementação do programa:

1. Desenvolvimento de competências técnicas do corpo funcional e aperfeiçoamento dos processos de trabalho na área de aquisições e contratações;
 2. Compreensão dos papéis desempenhados pelos diversos atores envolvidos nesse campo de atuação;
 3. Maior efetividade na gestão das compras públicas, com a incorporação da sustentabilidade em suas três dimensões: econômica, social e ambiental;
 4. Contribuição para uma maior observância da Casa em relação às recomendações do TCU, no tocante às práticas de governança em aquisições.
- Essa iniciativa conta com o apoio de docentes de diversas áreas da Casa e foi estruturada a partir de três eixos temáticos:
- **Visão sistêmica do processo de aquisições:** direcionada aos gestores titulares dos órgãos responsáveis, gestores de contratos, fiscais de contratos e envolvidos no processo de aquisição;
 - **Instrução dos processos de aquisições:** direcionada aos servidores dos órgãos supridores e especificadores;
 - **Gestão e fiscalização de contratos:** direcionada aos servidores designados para atuarem como gestores e fiscais de contratos.

Para ilustrar o desenvolvimento dessas atividades, segue cronograma dos cursos ofertados referentes ao segundo semestre de 2019, no âmbito do PEC Aquisições:

Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
<p>Fiscalização de Contratos 2019/00004 Confirmada (5, 9, 12 e 16/8 – 9h às 12h) – 2ª e 6ª Sala 20 (Instrutor: Carlos Nassur/Monitor: Alessandro Escudero)</p> <p>Especificação 2019/00003 (cancelada) (19,21 e 23/8 – 14h30 às 17h30) – 2ª, 4ª e 6ª - Sala 20 (aguardando definições ETP)</p> <p>Elaboração TR 2019/00001 (cancelada) (26, 28 e 30/8 – 14h30 às 17h30) – 2ª, 4ª, 6ª – Sala 20 (aguardando definições ETP)</p> <p>Controle Financeiro 2019/00003 Confirmada (27, 29/8 e 3/9 – das 9h às 12h) – 3ª e 5ª – Sala 20 (instrutor Fernando Viana/monitor Alessandro Escudero)</p>	<p>Especificação 2019/00004 (16, 18 e 20/9 – 9h às 12h) – 2ª, 4ª e 6ª – Sala 22</p> <p>Elaboração de TR-2019- 00002 (23, 25 e 27/9 – 9h às 12h) – 2ª, 4ª e 6ª - Sala 22</p> <p>Controle Financeiro 2019/00004 confirmada (24 e 26/9, 18/10 – das 14h30 às 17h30 18h30) – 3ª e 5ª -Sala 20 (instrutor Fernando Viana/ ver necessidade de monitor)</p> <p>Fiscalização de Contratos 2019/00005 confirmada (3, 5, 10 e 12/9 – das 9h às 12h) – 3ª e 5ª - Sala 22</p>	<p>Fiscalização de Contratos – Mão de Obra 2019/00002 (22,23,24/10 – das 14h30 às 17h30) – 3ª,4ª e 5ª – Sala 34 (22 e 23) Sala 20 (24/10)</p> <p>Fiscalização de Ata de Registro de Preços 2019/00001 (22 e 24/10 – das 10h às 12h) – 3ª e 5ª - sala 32</p> <p>Cotação 2019/00002 (31/10, das 14h30 às 18h30) – 5ª – Sala 20</p>	<p>Fiscalização de Contratos 2019/00006 (22, 25,29/11 e 2/12 – das 9h às 12h – 2ª e 6ª – Sala 20</p> <p>Controle Financeiro 2019/00005 (05, 07 e 12/11 – das 8h 9h às 12h) – 3ª e 5ª – Sala 20</p>	<p>Controle Financeiro 201/00006 (3, 5 e 10/12 – das 8h 9h às 12h) – 3ª e 5ª – Sala 20</p>

⁶⁹ Relatório de Gestão de Câmara dos Deputados de 2017.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Fonte: contato por e-mail com o CEFOR/CD em 30/7/19

Acerca do Senado Federal, ainda que o entendimento da necessidade de capacitação contínua conste das diretrizes da Política de Contratações, verificou-se que a sua implementação não se reflete sistematicamente na prática.

Pelas informações da intranet, nota-se que a SADCON realizou workshop em 2019, abordando temas pertinentes à área, como o fluxo e planejamento das contratações, pesquisa de preços, como elaborar um termo de referência, contratação direta, suprimento de fundos, alterações contratuais e sistemas de contratações⁷⁰. Contudo, não se observou a divulgação de cronograma prévio anual de capacitações.

No questionário de auditoria encaminhado à Administração do Senado, foi perguntado se existe uma política de treinamento/desenvolvimento voltada aos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações. Em resposta, a DIRECON afirmou que:

Sim, existe, mas não de forma estruturada. A SADCON promove workshops de contratações de forma continuada, nos quais uma das aulas é sobre a elaboração do Plano de Contratações. Além disso, a equipe de especificação do SENiC, coordenada pela DIRECON é composta por membros da SADCON, SAFIN, EGOV, SPATR e PRODASEN, promove oficinas periódicas do tema;

Com base nas evidências analisadas (respostas ao questionário e informações da intranet), não se observou a existência de um programa sistematizado de treinamento e capacitação voltado aos agentes envolvidos com aquisições, bem como de um cronograma prévio anual com indicação dos workshops/oficinas e com frequência periódica destinado às áreas envolvidas ao processo de elaboração e execução do Plano de Contratações.

Dentre as possíveis consequências da ausência de uma programação contínua de capacitação dos agentes envolvidos no Plano de Contratações podem ser citadas: insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações; perda de investimento por contratações que não atendem às necessidades da organização; falta de pessoal

⁷⁰ <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/sis-e-sgidoc-participam-de-workshop-da-sadcon-sobre-contratacoes>"





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

capacitado para fiscalizar e gerir contrato; gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes; baixo desempenho dos profissionais alocados no exercício das atividades com prejuízo para a qualidade dos serviços.

- Como ocorre o monitoramento da execução do Plano de Contratações?

Achado 2.11:

Iniciência na produção de indicadores de gestão, além da ausência de objetivos e metas para aferição do desempenho do Plano de Contratações.

É sabido que o monitoramento da gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais, configura-se importante prática para a governança no setor público, inclusive quanto à governança de contratações.⁷¹

No mesmo sentido, as *Public Procurement Practises* – PPP⁷² ressaltam que os setores de aquisições das organizações públicas devem desenvolver um programa de avaliação de desempenho que permita um ciclo contínuo de melhoria e agregação de valor⁷³ (vide figura abaixo⁷⁴). O monitoramento do progresso das ações, por sua vez, mostra-se parte fundamental desse ciclo, garantindo que as metas e os objetivos sejam alcançados da forma mais eficiente e eficaz⁷⁵.

⁷¹ Segundo o Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 2014 <<https://portal.tcu.gov.br/governanca>>, a Governança no Setor Público é definida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e **monitorar** a gestão” (grifo nosso).

⁷² Conjunto de princípios e práticas em contratações públicas divulgados pelo instituto britânico CIPS – *Chartered Institute of Procurement & Supply* em conjunto com o instituto americano NIGP – *The Institute for Public Procurement*

⁷³ *Public Procurement Practice: Performance Management*.

⁷⁴ Extraída do documento *Public Procurement Practice: Performance Management*, baseada em W. Edwards Deming's PDCA Cycle. Deming, E. (1982). *Out of the crisis*. (9th ed.). MA: MIT Press. Averson, P. 1998. *The Deming Cycle*. An article about the Deming cycle. Accessed on 1 November 2009.

⁷⁵ *Public Procurement Practice: Performance Measurement*.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Figura 1: The Performance Management Cycle



Desde 2012 o TCU vem realizando levantamentos e auditorias sobre governança pública e gestão junto a órgãos da Administração Pública Federal os quais abordam, dentre outros pontos, a importância do monitoramento da atuação da gestão no desempenho das atividades atinentes ao processo de aquisições⁷⁶.

No Levantamento de 2017, o Acórdão nº 588/2018 – Plenário TCU⁷⁷ apresenta indicadores que visam demonstrar o estágio de adoção de práticas de monitoramento do desempenho da gestão de contratações nesses órgãos. A Corte de Contas, por meio da questão 2138, indagou aos órgãos se:

- 356.3. a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações;
- 356.4. a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações;
- 356.5. a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios;
- 356.6. a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações;
- 356.7. a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão.

A partir das respostas coletadas, ficou constatado que 76% das organizações encontram-se em estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da

⁷⁶ Destacamos os Acórdãos: 1.049/2019 – Plenário TCU; 2.699/2018 – Plenário TCU; 588/2018 – Plenário TCU; 2.622/2015 – Plenário TCU; 2.328/2015 – Plenário TCU.

⁷⁷ Trata-se de levantamento realizado em 581 órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão com relação a quatro temas: tecnologia da informação (TI), contratações, pessoa e resultados.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

gestão de contratações, ou seja, não realizam ou realizam de maneira incipiente as práticas abordadas na questão 2138.

No Levantamento de 2018, por meio do Acórdão nº 2.699/2018 – Plenário TCU⁷⁸, o Tribunal externa preocupação com relação à capacidade de monitoramento do desempenho apresentado pelas organizações. Destaca-se trecho do voto do Relator Ministro Bruno Dantas:

15. Os pontos de deficiência que mais chamam a atenção no presente relatório de acompanhamento são: i) no âmbito da governança, **o baixo monitoramento da gestão pela alta administração** e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos.

16. O primeiro diz respeito ao estabelecimento e divulgação de objetivos, indicadores e metas; ao acompanhamento do alcance das metas; e à coleta de dados necessários à medição de desempenho da administração. O trabalho realizado constatou que a maioria das organizações avaliadas está em estágio inicial ou inexpressivo nessas práticas. (grifo nosso)

Com relação aos normativos internos da Casa, a Política de Contratações do Senado Federal atribui como competência do Comitê de Contratações o monitoramento da execução do Plano de Contratações (art. 8º do Anexo V da Res. 13/2018-SF).

Salienta-se a importância da definição de objetivos e metas específicos para a orientação e monitoramento da gestão de contratações, em acordo com as orientações trazidas pelas PPP:

A gestão de contratações deve compreender seu propósito com relação à organização e ao público para o qual presta seus serviços. Os propósitos devem ser claramente estabelecidos, a partir da elaboração, em formato escrito, de uma Missão, Visão e Valores específicos para a função de contratações.

Deve-se, então, elaborar um planejamento estratégico que alinhe metas e objetivos em consonância com a Missão, Visão e Valores (...).⁷⁹ (tradução nossa)

Fomentada pelo TCU, tal prática preconizada pelas PPP já começa a ser adotada por órgãos e entidades, como no TJDF que apresenta, por meio do seu Plano Anual de Contratações de 2019, objetivos estratégicos específicos alinhados à Missão,

⁷⁸ Trata-se de relatório de acompanhamento, continuidade do levantamento realizado em 2017 com o mesmo objetivo, julgado por meio do Acórdão 588/2018 – Plenário TCU.

⁷⁹ *Public Procurement Practice: Strategic Procurement Planning*.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Visão e Valores (também específicos) da Área de Aquisições, e agrupados em quatro perspectivas:

Perspectiva Resultados

- Otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos.

Perspectiva Processo Internos

- Garantir a celeridade da tramitação dos processos administrativos de contratação;
- Priorizar as contratações previstas no Portfólio Estratégico do TJDFT;
- Aprimorar os mecanismos de planejamento e gestão das aquisições;
- Adotar critérios de sustentabilidade nas contratações;
- Minimizar os custos operacionais das aquisições.

Perspectiva Aprendizado e Crescimento

- Aperfeiçoar as competências gerenciais e técnicas para a área de aquisições.

Perspectiva Recursos

- Aprimorar a gestão e a execução dos recursos disponibilizados para as aquisições.

De modo similar, o TRT da 8ª Região também definiu objetivos estratégicos específicos para a sua Política de Aquisições nos termos do art. 3º da Resolução interna TRT8 nº 69/2016:

- Promover a gestão orçamentária e financeira sustentável;
- Aprimorar a governança e a gestão das aquisições;
- Garantir a transparência dos resultados;
- Realizar o gerenciamento de riscos nas aquisições.

Para além da definição dos objetivos estratégicos, o Plano Anual de Aquisições 2019 do órgão (Anexo da Portaria TRT8 nº 166/2019) apresenta expressamente os indicadores e metas, associados a cada um dos objetivos estratégicos, que serão utilizados para avaliação e acompanhamento.

O próprio TCU alerta sobre as consequências negativas que a deficiência na definição de objetivos e metas específicos para a gestão de contratações (e o consequente monitoramento do seu desempenho) podem acarretar para a organização:

Acórdão 588/2018 - Plenário TCU

- 372.1. cultura organizacional limitada, sem visão da correlação entre a área de gestão das contratações e as necessidades gerais da organização;
- 372.2. impossibilidade de alinhar as atividades e os recursos da área de gestão das contratações para o alcance dos objetivos organizacionais;
- 372.3. perda de motivação profissional por parte dos indivíduos que atuam na área de gestão de contratações;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- 372.4. impossibilidade de avaliar se a área de gestão das contratações possui desempenho organizacional adequado;
- 372.5. impossibilidade de identificar oportunidades de melhoria do desempenho da área de gestão das contratações;
- 372.6. falta de parâmetros para correção de desvios.

Em resposta ao questionário de auditoria, a DIRECON informou que:

Cada contratação possui um respectivo órgão responsável por seu acompanhamento, ao qual compete, periodicamente, prestar informações à Diretoria-Executiva de Contratações acerca do andamento processual. Caso ocorra algum atraso na instrução processual, esse mesmo órgão poderá solicitar à DIRECON a priorização do processo de contratação.

Os processos prioritários são acompanhados diariamente pela DIRECON, o que não exclui, entretanto, a competência de acompanhamento pelo órgão responsável. A partir de 2020, a DIRECON promoverá um acompanhamento mensal do Plano de Contratações para alertar os órgãos técnicos sobre eventuais atrasos e subsidiar as decisões do Comitê de Contratações.

Indicadores atualmente produzidos pelo SENiC:

- i. Contratações concluídas no exercício;
- ii. Eficácia do Plano de Contratações $([\text{concluídas} \times \text{aprovadas}] \times 100)$;
- iii. Tempo médio de processos de licitação (total e por fase);
- iv. Tempo médio de processos de contratação direta (total e por fase); e
- v. Tempo médio de processos de prorrogação (total e por fase).

Indicadores que já podem ser produzidos com dados do SENiC:

- vi. Contratações concluídas dentro do prazo; e
- vii. Contratações enviadas tempestivamente à SADCON para instrução.

(...)

O SENiC já permite a extração de muitos outros dados, por exemplo o envio do processo tempestivamente à SADCON para instrução. Contudo, ainda não foi priorizada a produção de indicadores, de maneira que no *roadmap* está prevista a construção desses indicadores somente após a entrega do módulo de Instrução, a qual está programada para o primeiro trimestre de 2021.

Primeiramente cabe destacar positivamente a definição de responsáveis para o acompanhamento individualizado de cada um dos itens que compõem o Plano de Contratações, prática que pode conferir maior tempestividade na identificação de problemas e na realização de ajustes na instrução processual de processos específicos.

O mecanismo de priorização de processos relatado pela Alta Administração, nos casos em que ocorram atrasos na instrução processual, também é uma prática positiva, possibilitando a minimização de danos que possam advir de atrasos na realização dos processos de aquisição.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Observa-se, contudo, que o Senado Federal ainda não possui mecanismos para avaliação do desempenho do Plano de Contratações de forma objetiva. A produção de indicadores encontra-se em estágio inicial e os indicadores que são produzidos não estão associados a metas e objetivos formalmente estabelecidos e divulgados.

Com relação ao assunto, é oportuno transcrever recomendação da Corte de Contas (ex.: Acórdãos nºs 2.622/2015 e 588/2018) no sentido de as organizações estabelecerem formalmente:

- objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- metas para cada indicador definido na forma acima;
- mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Entende-se que o cumprimento de tal recomendação independe do estágio de implementação do SENiC, por se tratar de ação normatizadora e não da produção *per se* dos indicadores.

- Em que medida as aquisições previstas no Plano de Contratações de 2019 são efetivamente executadas?

Achado 2.12.1:

Baixo grau de aderência total ao Plano de Contratações.

Achado 2.12.2:

Baixo grau de aderência por Órgão Técnico ao Plano de Contratações.

Achado 2.12.3:

Notável descumprimento dos prazos estipulados no Plano de Contratações para envio dos Termos de Referência e ausência de regras formais de governança referentes ao tratamento dos desvios de planejamento, como ações de mitigação e de contorno a atrasos de encaminhamento de documentos.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Introdução:

A política de aquisições é função crítica para o bom andamento das atividades relevantes desempenhadas pelas organizações públicas, afetando diretamente a capacidade de produção de resultado das entidades. Essa foi a constatação da Corte de Contas quando da realização do levantamento⁸⁰ examinado por meio do Acórdão 2.622/2015 – Plenário TCU:

16. A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados.

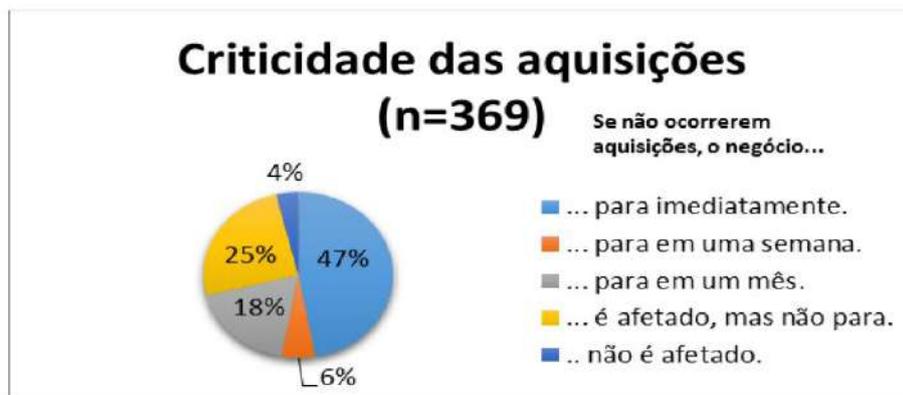


Figura 1 - Criticidade das aquisições para o negócio

17. Com respeito à importância para a produção de resultados, na Figura 1 apresenta-se a distribuição dos dados informados pelas organizações com respeito à criticidade das aquisições para as suas três ações orçamentárias consideradas mais relevantes (questão H.1). Observa-se que somente 4% das organizações afirmaram não ter suas atividades relevantes afetadas pelas aquisições, ao passo que praticamente metade das organizações para imediatamente suas ações relevantes se não ocorrerem aquisições.

⁸⁰ Trata-se de levantamento realizado com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias nessa área, aprovado pelo Acórdão 2.404/2013-TCU-Plenário.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Para que as organizações entreguem os resultados pretendidos à sociedade, é primordial que a política de aquisições seja não somente planejada, mas também executada de maneira adequada.

Assim, a questão de auditoria ora analisada se debruça sobre a capacidade de execução da política de aquisições do Senado Federal, procurando mensurar o grau de conclusão das aquisições previstas no Plano de Contratações do Senado Federal de 2019 – PCSF 2019.

Metodologia

A análise de dados foi realizada a partir de relatórios emitidos por meio do Sistema Integrado de Contratações – SENiC.

Para avaliação do PCSF referente ao exercício de 2019, utilizou-se o relatório completo (sem filtros específicos) denominado ‘Plano de Contratações do exercício de 2019’, emitido por meio da aba ‘Planejamento’ → ‘Plano de Contratações do Senado Federal’ → ‘Plano de Contratações do exercício’, com posição referente ao dia 30 de dezembro de 2019.

Adicionalmente, também foi utilizado o relatório completo (sem filtros específicos) denominado ‘Plano de Contratações do exercício de 2020’, emitido por meio da aba ‘Planejamento’ → ‘Plano de Contratações do Senado Federal’ → ‘Plano de Contratações do exercício’, com posição referente ao dia 14 de janeiro de 2020, para a identificação de itens que foram remanejados ou cancelados de um exercício para o outro.

A tabulação, tratamento e comparação dos dados foram realizadas com a utilização do software Excel.

Para fins da análise realizada, optou-se pela adoção de dois níveis de agrupamento (Figura 2), baseados nas fases do processo de aquisição nas quais se encontravam os itens constantes no PCSF 2019. O 1º nível agrupou as aquisições em:

- a) Itens contratados: somatório de todos os processos que, na data de 30/12/2019, se encontravam na fase de ‘Objeto contratado’;





SENADO FEDERAL

Auditoria

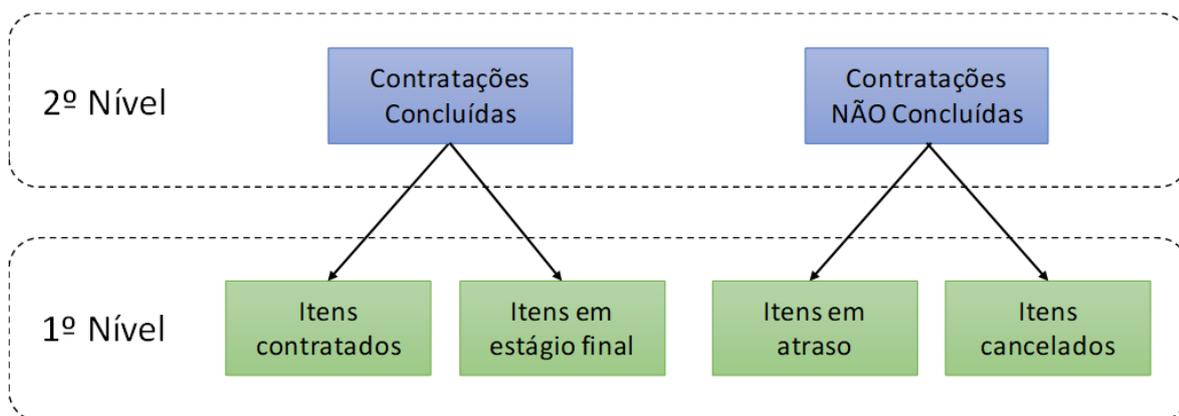
Coordenação da Auditoria de Contratações

- b) Itens em estágio final: somatório de todos os processos que, na data de 30/12/2019, se encontravam na fase de 'Homologação' ou 'Efetivação';
- c) Itens em atraso: somatório de todos os processos que, na data de 30/12/2019, não se encaixavam nas classificações constantes nos itens 'a' e 'b'; e que, adicionalmente, tenham sido transferidos para o Plano de Contratações referente ao exercício de 2020;
- d) Itens cancelados: somatório de todos os processos que, na data de 30/12/2019, não se encaixavam nas classificações constantes nos itens 'a' e 'b'; e que, adicionalmente, não tenham sido transferidos para o Plano de Contratações referente ao exercício de 2020.

O 2º nível de agrupamento separou as contratações entre concluídas e não concluídas, considerando como:

- a) Contratações concluídas: ([itens contratados] + [itens em estágio final]);
- b) Contratações não concluídas: ([itens em atraso] + [itens cancelados]).

Figura 2 – Níveis de Agrupamento



Entende-se como principal limitação da metodologia adotada o fato de não ser possível captar mudanças ocorridas antes da data da emissão dos relatórios, como a inclusão ou exclusão de itens do Plano de Contratações ao longo do exercício de 2019, por exemplo.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Resultados

A Tabela 1 resume (em número absoluto de contratações) a situação, por Órgão Técnico, das aquisições constantes no Plano de Contratações do Senado Federal de 2019, na data de 30/12/2019, agrupadas conforme a metodologia de análise adotada.

Tabela 1 – Situação (em 30/12/2019) dos itens constantes no Plano de Contratações do Senado Federal referente ao exercício de 2019 (em números absolutos)

Órgão Técnico	Contratações Concluídas		Contratações Não Concluídas		TOTAL
	Itens Contratados	Itens em Estágio Final	Itens em Atraso	Itens Cancelados	
SGIDOC	28	2	13	1	44
SPATR	34	4	4	1	43
PRDSTI	16	4	13	10	43
SECOM	16	4	9	4	33
SEGRAF	12	0	8	2	22
SINFRA	10	0	7	3	20
SPOL	13	0	5	1	19
SEGP	9	1	1	1	12
ILB	3	1	2	0	6
ASQUALOG	3	1	1	0	5
STRANS	0	0	1	1	2
DGER	0	0	1	0	1
SGM	0	0	0	1	1
Total (nº absoluto de contratações)	144	17	65	25	251

Assim, de um total de 251 itens constantes no PCSF 2019:

- a) 144 foram contratados dentro do exercício;
- b) 17 encontravam-se em estágio final de contratação (fase de ‘homologação’ ou fase de ‘efetivação’);
- c) 65 sofreram atrasos e foram remanejados para o Plano de Contratações de 2020; e
- d) 25 foram cancelados.

Como resumido na Figura 3, o percentual de itens contratados corresponde a 57,4% do total; 6,8% dos itens encontrava-se nos estágios finais do processo de aquisição; os itens que sofreram atraso respondem por 25,9%; e aqueles que foram cancelados somam 10,0%.





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Figura 3 – Distribuição dos itens constantes no PCSF 2019 em 30/12/2019

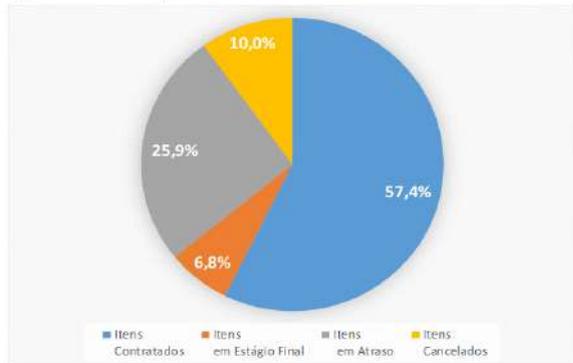
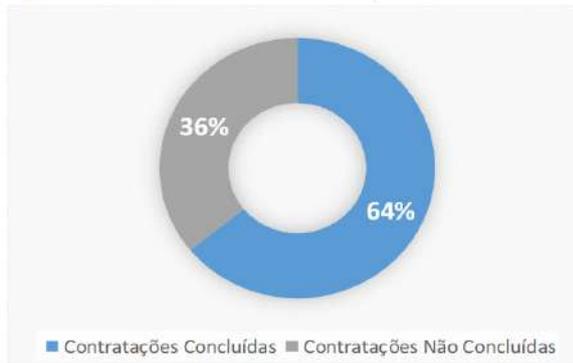


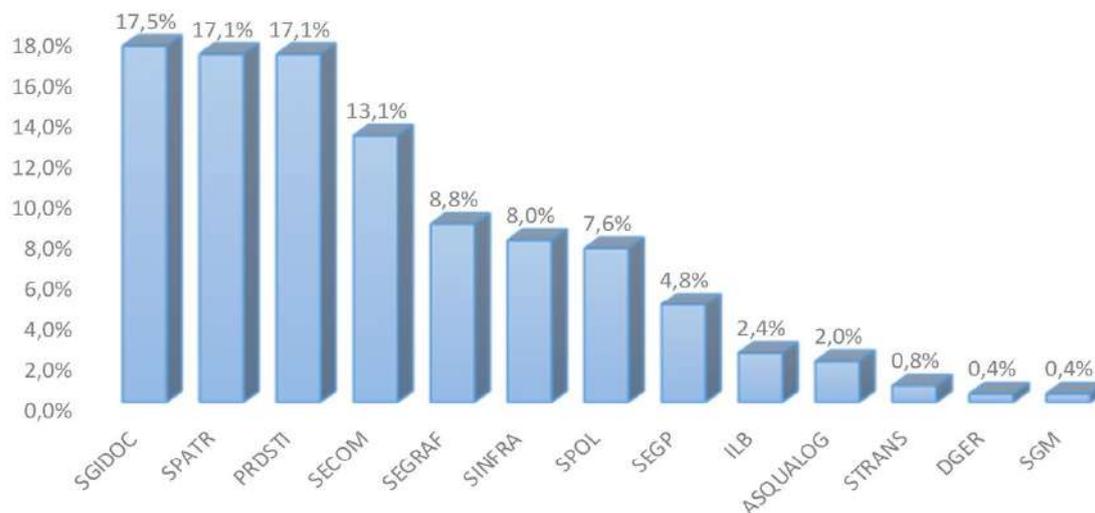
Figura 4 – Contratações Concluídas x Contratações não Concluídas



As contratações concluídas (itens contratados + itens em estágio final) representaram 64% do total das aquisições inicialmente planejadas; restando, ao final do exercício, 36% de contratações não concluídas (itens em atraso + itens cancelados) (Figura 4).

Observou-se, ainda, que o grau de contratações realizadas pelos Órgãos Técnicos (OT) é bastante variado (Figura 5), sendo que quatro deles (SGIDOC, SPATR, PRDSTI e SECOM) concentraram 65% do total de aquisições realizadas durante o exercício.

Figura 5 - Participação dos Órgãos Técnicos no total de aquisições realizadas pelo Senado Federal em 2019





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

A realidade dos OT não se mostrou diversa apenas na quantidade de contratações realizadas durante o ano, mas também no seu grau de conclusão. Como pode ser observado na Tabela 2, de um total de 13 (treze) Órgãos Técnicos:

- a) 3 (três) apresentaram mais de 80% de contratações concluídas: SPATR, SEGP e ASQUALOG;
- b) 6 (seis) apresentaram entre 50% e 70% de contratações concluídas: SPOL, SGIDOC, SEGRAF, SINFRA, ILB e SECOM;
- c) 4 (quatro) obtiveram menos de 50% de contratações concluídas: PRDSTI, DGER, STRANS e SGM.

Tabela 2 - Situação (em 30/12/2019) dos itens constantes no Plano de Contratações do Senado Federal referente ao exercício de 2019 (em percentuais por Órgão Técnico)

Órgão Técnico	Itens Contratados	Itens em Estágio Final	Contratações Concluídas	Itens em Atraso	Itens Cancelados	Contratações NÃO Concluídas	TOTAL
SPATR	79,1%	9,3%	88,4%	9,3%	2,3%	11,6%	100%
SEGP	75,0%	8,3%	83,3%	8,3%	8,3%	16,7%	100%
ASQUALOG	60,0%	20,0%	80,0%	20,0%	0,0%	20,0%	100%
SPOL	68,4%	0,0%	68,4%	26,3%	5,3%	31,6%	100%
SGIDOC	63,6%	4,5%	68,2%	29,5%	2,3%	31,8%	100%
ILB	50,0%	16,7%	66,7%	33,3%	0,0%	33,3%	100%
SECOM	48,5%	12,1%	60,6%	27,3%	12,1%	39,4%	100%
SEGRAF	54,5%	0,0%	54,5%	36,4%	9,1%	45,5%	100%
SINFRA	50,0%	0,0%	50,0%	35,0%	15,0%	50,0%	100%
PRDSTI	37,2%	9,3%	46,5%	30,2%	23,3%	53,5%	100%
DGER	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100%
STRANS	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	100,0%	100%
SGM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100%





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Por fim, verificou-se a ocorrência de descumprimento dos prazos estipulados no PCSF 2019 para envio do Termo de Referência – TR à Secretaria de Administração de Contratações – SADCON; a Tabela 3 e a Tabela 4 resumem o que foi observado.

Tabela 3 – Tempo de atraso no envio de Termos de Referência

Atraso do Órgão Técnico no envio do TR	Quantidade de contratações	Percentual do total	Percentual dos atrasados
Até 15 dias	23	9,16%	19,66%
Até 30 dias	10	3,98%	8,55%
Até 45 dias	12	4,78%	10,26%
Até 60 dias	8	3,19%	6,84%
Mais de 60 dias	39	15,54%	33,33%
Sem envio do TR	25	9,96%	21,37%
TOTAL	117	47%	100%

Tabela 4 - Quantitativo de TR enviados no prazo ou em atraso, com referencial por Órgão Técnico

Órgão técnico	Envio do TR no prazo	Percentual de envio no prazo	Envio atrasado ou sem envio	Percentual	Total por órgão técnico
SECOM	11	33%	22	67%	33
SGIDOC	19	43%	25	57%	44
PRDSTI	21	49%	22	51%	43
SEGRAF	11	50%	11	50%	22
SINFRA	10	50%	10	50%	20
SPOL	11	58%	8	42%	19
SEGP	8	67%	4	33%	12
ILB	4	67%	2	33%	6
SPATR	33	77%	10	23%	43
ASQUALOG	4	80%	1	20%	5
DGER	1	100%	0	0%	1
SGM	0	0%	1	100%	1
STRANS	1	50%	1	50%	2
TOTAL DE CONTRATAÇÕES DO PCSF – AO FINAL DO EXERCÍCIO 2019					251





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Destaca-se que em 117 contratações os Órgãos Técnicos não encaminharam o TR na data inicialmente fixada, sendo que em mais da metade desses casos ou (I) os atrasos superaram 60 dias do planejado (33,33%) ou (II) o TR nem sequer foi encaminhado ao setor responsável (21,37%).

Análise dos Resultados e Conclusões

Tendo em vista que o Senado Federal não possui meta pré-definida de aderência (execução) ao plano de contratações, buscou-se realizar *benchmarking* com outros órgãos da Administração Pública que possuíssem índices e metas relacionadas à execução de seus respectivos Planos de Contratações (Tabela 5).

Tabela 1 - Indicadores e Metas do Plano de Contratações de Órgãos da Administração Pública

Órgão/Entidade	Indicador	Meta
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná ⁸¹	Grau de aderência ao Plano Anual de Contratações	Alcançar 75% de aderência ao Plano Anual de Contratações
Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ⁸²	Índice de despesas empenhadas	Empenhar 80% do orçamento até setembro de 2019
Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba ⁸³	Índice de aderência do Plano Anual de Contratações	Meta de execução de 50% do Plano Anual de Contratações (Resultado em 2018: 90,10%)
Conselho da Justiça Federal ⁸⁴	Índice de execução do Plano de Contratações de TIC	Executar anualmente, no mínimo, 80% do Plano de Contratações de TIC
Justiça Federal – Tribunal Regional Federal da 3ª Região ⁸⁵	Índice de execução do Plano de Contratações de TIC	Empenhar anualmente, no mínimo, 80% do Plano de Contratações de TIC.
Justiça do Trabalho – TRT da 3ª Região (MG) ⁸⁶	Índice de execução do plano de contratações de TIC	Executar, no mínimo, 90% do plano de contratações de TIC até 2020

⁸¹ Resolução nº 826/2019 - TRE do Paraná, disponível em: <http://apps.tre-pr.jus.br/files/legislacaocompilada/res/2019/Res08262019.html>

⁸² Portaria Presidência nº 166/2019 - TRT 8ª Região, disponível em: https://www.trt8.jus.br/sites/portal/files/roles/governanca/plano_anual_de_aquisicoes_publicado.pdf

⁸³ Indicadores estratégicos do TRE da Paraíba, disponível em: <http://www.tre-pb.jus.br/o-tre/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico>

⁸⁴ Boletim de Serviço Interno do Conselho da Justiça Federal 2018, disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/49878/PPR%20031-2018%20publ.pdf?sequence=2>

⁸⁵ Plano Estratégico da Justiça Federal - PEJF e Plano Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI, disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeq/Governanca_e_Estrategia/Planejamento_Estrategico/Caderno_Estrategia_2015_2020_v_2018_09.pdf

⁸⁶ Indicadores do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRT - MG 2016-2020, disponível em: <https://portal.trt3.jus.br/internet/ins-tucional/gestao-estrategica/downloads/petic/glossario-de-indicadores-do-petic-2016-2020-versao-1-2.pdf>





SENADO FEDERAL
Auditoria
Coordenação da Auditoria de Contratações

Dentre os órgãos pesquisados, a maioria deles estabeleceu metas de aderência/execução aos planos de contratações igual ou superior a 75% (à exceção do TRE/PB, que estipulou meta de 50%, mas alcançou 90% de execução do plano no exercício de 2018).

O percentual de aquisições concluídas (itens contratados + itens em estágio final) pelo Senado Federal no exercício de 2019, por sua vez, ficou em 64,1%, abaixo da execução ou das metas verificadas nos demais órgãos utilizados no processo de *benchmarking*, denotando o baixo grau de aderência total ao PCSF 2019.

O baixo grau de aderência ao PCSF 2019 também se repete quando o corte é realizado por Órgão Técnico. A análise dos dados constantes na Tabela 2 mostra que apenas 23% deles terminaram o exercício com grau de aderência ao PCSF 2019 acima da meta de referência do *benchmarking* de 75% (considerando itens contratados ou em estágio final); todos os demais órgãos apresentaram grau de aderência ao PCSF 2019 abaixo de 70%.

O negócio da organização é impactado negativamente quando o grau de aderência ao plano de contratações é baixo, já que provoca o aumento dos riscos associados a não realização de contratações, desdobrando-se em uma execução financeira insatisfatória e prejudicando a capacidade da organização entregar os resultados esperados.

Para minimizar a ocorrência desses efeitos negativos, é imperativo que a Alta Administração possa monitorar a eficácia do PCSF de forma objetiva, o qual só pode ser realizado a partir da definição prévia de uma meta.

O SENiC atualmente já é capaz de produzir um indicador de eficácia⁸⁷, mas o indicador não possui qualquer meta a ele atrelada, não sendo capaz, portanto, de indicar objetivamente se o PCSF está sendo executado de maneira satisfatória.

⁸⁷ Fórmula do Indicador de Eficácia do Plano de Contratações constante no SENiC: $[(\text{contratações concluídas} \div \text{contratações aprovadas}) \times 100]$;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Assim, a recomendação da Auditoria é de que se defina meta de aderência/execução total ao Plano de Contratações do Senado Federal, que funcionará como indicativo objetivo de eficácia, subsidiando as intervenções necessárias para o alcance dos resultados.

Indica-se que os OT também possam se beneficiar da definição de metas específicas para cada um, o que contribuiria substancialmente para o aumento do grau de aderência total ao PCSF, já que seria possível identificar objetivamente aquelas unidades com maior dificuldade de realização de suas contratações, possibilitando a execução de ações direcionadas e com maior efetividade.

Aqui cabe ressaltar a importância da realização de ações voltadas especificamente para os setores. O Senado Federal possui secretarias com realidades próprias e em estágios variados com relação a sua capacidade de realizar contratações; ações de treinamento e capacitação com abordagens genéricas, que não considerem as realidades, o tipo de negócio e a natureza específica das contratações das secretarias poderão se mostrar pouco efetivas.

Sugere-se, ainda, que – em tempos em que a tecnologia é cada vez mais determinante e estratégica para a evolução e o bom andamento da organização – especial atenção deva ser dirigida à Secretaria de Tecnologia da Informação Prodasen – PRDSTI, que apresentou baixa capacidade de executar as aquisições inicialmente planejadas para o exercício de 2019: apenas 46,5% de contratações concluídas, contra 53,5% de contratações não concluídas (30,2% sofrendo atrasos e sendo remanejadas para 2020; e 23,3% sendo canceladas).

Recomenda-se, por tanto, que sejam estipuladas metas específicas de aderência/execução ao Plano de Contratações para cada um dos Órgãos Técnicos, buscando identificar e tratar as causas que estão levando as unidades a terem uma baixa execução do plano de contratações.

Por fim, cabe destacar que o descumprimento dos prazos para envio dos Termos de Referência pode ser uma das principais causas do baixo grau de execução do Plano de





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

Contratações, já que em 47% dos casos (conforme pode ser observado na Tabela 3) houve atrasos no seu envio. Não foram incomuns atrasos de mais de 60 dias; quando ocorrem atrasos dessa magnitude, todo o processo de contratação resta comprometido. Em outras ocasiões, o TR sequer foi encaminhado, o que pode denotar um planejamento inadequado, com superdimensionamento das aquisições, desconsiderando a capacidade operacional de execução do OT.

É importante que a Alta Administração estabeleça quais ações de controle serão adotadas diante do atraso no encaminhamento desses documentos. A Câmara dos Deputados⁸⁸, por exemplo, buscando maior eficiência nas contratações governamentais, instituiu regras formais de governança com ações de mitigação e de contorno a atrasos de encaminhamento dos pleitos à sua Central.

Por isso, recomenda-se que se avalie a conveniência e oportunidade, a exemplo da Câmara dos Deputados, de definir regras formais de governança referentes ao Plano de Contratações, tais como definir responsabilidades e quais ações de mitigação e de contorno serão tomadas diante do atraso no encaminhamento de documentos.

3. Aspectos positivos da Gestão, Conclusão e Recomendações

O presente relatório traz os resultados da avaliação do processo de elaboração e execução do Plano de Contratações está embasado em boas práticas de governança e/ou gestão, tendo como parâmetro a legislação, jurisprudência aplicável e referenciais de boas práticas nacionais e internacionais.

A presente auditoria constatou as seguintes “forças” ou achados positivos quanto ao assunto:

- ✓ Existência de abordagem por processos referente à elaboração e execução do Plano de Contratações, por meio de robusta ferramenta de governança e

⁸⁸ Relatório de Gestão da Câmara dos Deputados de 2018 (p. 71).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

gestão, ainda em desenvolvimento: Sistema Integrado de Contratações – SENiC;

- ✓ Diversas funcionalidades do SENiC: fluxogramas, indicadores com prazos, quantidades e fases, tabelas com informações gerenciais e de fácil acesso, estimativa do impacto orçamentário para os próximos exercícios.
- ✓ Observou-se que tanto a Intranet do Senado Federal, quanto o Sistema Integrado de Contratações – SENiC proporcionam fácil acesso a informações gerais sobre o Plano de Contratações, o cronograma de contratações, normas procedimentais e a política de contratações em vigência. Também são disponibilizados guias práticos que visam auxiliar os envolvidos na execução de atividades específicas;
- ✓ Acompanhamento individualizado de cada um dos itens que compõem o Plano de Contratações, prática que pode conferir maior tempestividade na identificação de problemas e na realização de ajustes na instrução processual de processos específicos;
- ✓ Priorização eventual de processos a posteriori, possibilitando a minimização de danos que possam advir de atrasos na realização dos processos de aquisição;
- ✓ Elaboração de cronograma de contratações pelo Comitê responsável;

Por outro lado, foram identificadas pela auditoria as seguintes vulnerabilidades ou oportunidades de melhoria quanto à temática em relevo:

- Não demonstração de qual diretriz ou objetivo estratégico embasa cada contratação;
- Não utilização do Plano de Contratações formalmente aprovado e consolidado como insumo ao PLOA;
- Não publicidade do Plano de Contratações e deliberações respectivas;





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

- Ausência de normatização acerca de competências delegáveis pelo Comitê de Contratações;
- Ausência do histórico de atualizações do Plano de Contratações, de modo a permitir a comparabilidade das informações e o levantamento de dados gerenciais;
- Ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação por tempo total, por fases e atividades;
- Insuficiência na implantação de modelo de gestão de riscos no processo de elaboração e execução do Plano de Contratações;
- Ausência de classificação das demandas constantes do Plano de Contratações em função de complexidade e criticidade.
- Plano de Contratação não contemplou todas as contratações realizadas em 2019;
- Inexistência de um programa de educação continuada em aquisições;
- Incipiência na produção de indicadores de gestão;
- Baixa eficácia do Plano em 2019.

À vista de tais vulnerabilidades e com a finalidade de aperfeiçoamento da governança e gestão de contratações do Senado, recomenda-se:

2.1) Faça constar no Plano de Contratações do Senado Federal expressa indicação de qual objetivo ou diretriz estratégica institucional embasa cada contratação;

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





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

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

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

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

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

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

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

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





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

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

2.8) Implementar práticas de gestão de riscos, com identificação, classificação, implementação e monitoramento dos riscos em atividades e processos correlatos ao Plano de Contratações do Senado Federal, no que tange à governança, à alta gestão e ao seu gerenciamento, atribuições comumente relacionadas ao Comitê de Contratações, DGER e DIRECON.

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

2.10.1) Para ILB/DGER: Elaborar e implementar programa formal e contínuo de capacitação dos agentes envolvidos em contratações do Senado Federal.

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

2.11) Estabelecer formalmente nos termos do inc. I do art. 9º do Anexo V do RASF:

- a) objetivos organizacionais específicos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias do Senado Federal;
- b) indicadores para cada objetivo definido na forma do item 'a', preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- c) metas para cada indicador estabelecido no item 'b';





SENADO FEDERAL

Auditoria

Coordenação da Auditoria de Contratações

d) mecanismos que serão adotados para acompanhamento do desempenho da gestão de aquisições.

2.12.1) Definir meta específica de aderência/execução total do Plano de Contratações.

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

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

COAUDCON, 08 de junho de 2021,

(assinado digitalmente)

RAUL VASCONCELOS B. ANDRADE

Técnico Legislativo/Administração

(assinado digitalmente)

BRUNO MARTINS BORBA

Assessor Técnico da AUDIT

(assinado digitalmente)

LUIZ CLAUDIO DE PAIVA FERNANDES

Chefe de SEAUDCOT

(assinado digitalmente)

FILIFE MESQUITA BOTREL

Coordenador da COAUDCON





MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações
 Ano da ação: 2019/2020
 PAInt de referência: 2019 e 2020
 Coordenação executora da ação: COAUDCON
 Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar) 25/06/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado						Evidências		Recomendação	
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.1	Ausência de expressa indicação de qual objetivo ou diretriz estratégica institucional embasa cada contratação do Plano de Contratações.	Descumprimento de norma	1) Art. 5º do Anexo V da Resolução nº 13/2018 do Senado Federal (Política de Contratações) 2) Inciso III, do art. 1º da Instrução Normativa 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 3) Acórdãos 2373/2016 e 2681/2018 1049/2019 2.622/2015 todos do Plenário TCU 4) Órgãos da Administração Pública que indicam expressamente qual objetivo estratégico institucional fundamenta cada pretensa aquisição integrante do seu Plano de Contratações. Exemplos: MPF e Banco Central do Brasil (disponíveis na internet).	Não foi demonstrada verificação objetiva e formal do alinhamento das aquisições que integram o Plano de Contratações com os objetivos e/ou diretrizes estratégicas institucionais pelo Comitê de Contratações.	1) Ausência de decisão superior; 2) Não constar do SENIC a exigência de indicação pelo demandante ou pelo órgão técnico de qual objetivo ou diretriz estratégica sustenta a respectiva contratação para posterior verificação pelo Comitê de Contratações.	1) Prejuízo à transparência do planejamento das compras. 2) Contratações atenderem a interesses momentâneos de cada gestor, sem considerar os objetivos da instituição. 3) Possíveis perdas de eficiência, eficácia e economicidade	1) Plano de Contratações do Senado Federal para os exercícios de 2019 e 2020. (https://adm.senado.gov.br/contatacoes/ul/planoContratacaoExercicio?4) 2) Atas do Comitê de Contratações 3) Questionário elaborado pela COAUDCON e respondido pela DIRECON	1) Consulta à Intranet do Senado Federal em 19/02/2020 Plano de Contratações do Senado Federal - exercício 2020 (https://adm.senado.gov.br/contratacoes/ul/planoContratacaoExercicio?4) 2) BASF de 10/05/2018, 18/06/2018, 12/2/2019, 2/5/2019, 16/7/2019, 11/10/2019, 9/12/2019, 26/12/2019 3) Doc. NUP 00100.009948-2020	Faça constar no Plano de Contratações do Senado Federal expressa indicação de qual objetivo ou diretriz estratégica institucional embasa cada contratação.	Cumprimento de norma
2.2	Ausência de utilização do Plano de Contratações formalmente consolidado e aprovado, contendo todas as aquisições para o exercício seguinte, como insumo do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.	Oportunidade de melhoria	1) Art. 5º do Anexo V da Resolução nº 13/2018-SF (Política de Contratações); a contratação deverá integrar o Plano de Contratações e sujeita à programação orçamentária e financeira (em síntese). 2) Artigo 2º do Ato da Diretoria Geral nº 09/2015-SF (estabelece normas procedimentais para contratações); as contratações ficarão sujeitas ao planejamento e à programação orçamentária anual (em síntese). 3) Excertos de relatórios dos Acórdãos do Plenário do TCU nº 1049/2019 e 1464/2018, respectivamente: "plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual"; "O planejamento anual para as contratações é um instrumento que serve de insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual e não um extrato desta". 4) Artigo 25 da Lei nº 13.898/2019 (LDO 2019); até 15/8/2019 o Poder Legislativo encaminhará sua proposta orçamentária à SOF (regra adotada pelas LDOs em geral: envio da proposta até 15/8 de cada ano). 5) Artigos 7º e 9º e 15 da Instrução Normativa nº 01/2019-SEGES/ME (dispõe sobre Plano Anual de Contratações no âmbito do Executivo Federal); fixa cronograma do Plano para que a sua elaboração ocorra antes do envio da proposta orçamentária à SOF.	O Plano de Contratações do Senado não é consolidado e aprovado com todas as aquisições para o exercício seguinte antes de a Casa encaminhar ao Poder Executivo a sua proposta orçamentária (15 de agosto de cada ano conforme LDO).	Planejamento inadequado	1) Gestão orçamentária deficiente; 2) O Plano de Contratações do Senado servir como extrato da LOA e não como insumo à proposta orçamentária. (Explique-se: a regra na lógica de suprimentos é primeiro se fazer o plano do que se pretende adquirir e depois buscar levantar os recursos para suprir o planejado. A inversão dessa ordem, isto é, receber o orçamento primeiro e depois elaborar o plano de suprimentos pode eventualmente ensejar uma política de se consumir todo o orçamento destinado, ainda que não seja necessário se utilizar toda a verba para cumprir o objetivo definido, culminando em ineficiência e desperdício de recursos).	1) Ata da 6ª reunião de 2019 do Comitê de Contratações e anexo citado: "O colegiado estabeleceu ainda o Calendário de Contratações para os próximos anos, conforme Anexo III desta Ata". 2) Cronograma para contratações dos exercícios de 2020 e 2021 3) Questionário elaborado pela COAUDCON e respondido pela DIRECON	Fonte: 1) BASF nº 7155, de 26/12/2019 Seção II 2) Consulta à intranet do Senado em 02/03/2020: https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/comite-divulga-cronograma-para-contratacoes-de-2020 https://intranet.senado.leg.br/administracao/contratacoes/plano-de-contratacoes/cronograma_2021 3) Doc. NUP 00100.009948-2020	Adequar o cronograma de contratações para que possibilite a utilização formal do Plano de Contratações como efetivo insumo à proposta orçamentária anual do Senado, apresentando evidências documentais pertinentes.	Adoção de boas práticas
2.3	Estabelecimento de processo de planejamento, direção, organização e controle das contratações.	Achado positivo	1) Art. 4º do Anexo V da Resolução nº 13/2018 do Senado Federal (Política de Contratações), em especial inciso IV, assegurar que os processos organizacionais relativos às contratações estejam institucionalizados (em síntese). 2) Acórdão 2622/2015 – Plenário TCU 3) Acórdão 2351/2016 – Plenário TCU	N/A	N/A	O mapeamento de processos, por intermédio da indicação e implementação de sequência de atos e procedimentos padronizados que envolvem os processos de contratação, contribuem para a melhoria das performances administrativas.	1) Manuais, guias, fluxogramas e demais documentos divulgados na intranet. 2) Questionário elaborado pela COAUDCON e respondido pela DIRECON	Fonte: 1) Consulta à Senic na Intranet: https://adm.senado.gov.br/contratacoes/ul/home?7 2) Doc. NUP 00100.009948-2020	N/A	N/A
2.4.1	Ausência de publicação do Plano de Contratações do Senado na internet.	Descumprimento de norma/jurisprudência	1) Art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação; 2) Art. 3º, caput, do Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações); 3) Inc. XX do § 1º do art. 2º do ATC nº 2/2017-SF (Plano Estratégico - Biênio 2017/2019); diretriz da transparência; 4) 54 (cinquenta e quatro) acórdãos do TCU (pesquisa em https://portal.tcu.gov.br) recomendam diretamente ou fazem citação do seguinte teor: "executar processo de planejamento das aquisições com (...) divulgação do plano de aquisições na internet". Nesse sentido, cita-se alguns exemplos de julgados: Acórdãos de Plenário-TCU: 1049/2019 (item 9.1.2.4.2) 2341/2016 (item 9.1.10), 2622/2015 (9.2.1.12.3), 2344/2016 (item 9.1.7), 5) § 3º do art. 7º c/c § 2º do art. 9º da IN nº 1/2019 SEGES/ME (dispõe sobre Plano de Contratações no âmbito do Poder Executivo – publica-se na internet); 6) Outros órgãos públicos federais que publicam o Plano na internet, tais como: MPF, CNJ, TSE, TJDF, TRT5, TRT13, TRT20, TRT23, TRE-MA.	O Plano de Contratações do Senado não é publicado na internet.	1. Ausência de decisão superior; 2. Insegurança da Administração frente as possibilidades de: (a) contratações no Plano serem efetivadas com valores diferentes, porquanto o valor solicitado inicialmente pode sofrer alteração ao longo da instrução processual após pesquisa de preços, ou (b) não serem concluídas.	1. Ausência do Plano de Contratações no Portal da Transparência. 2. Resposta ao questionário de auditoria pela DIRECON.	1. Ausência do Plano de Contratações no Portal da Transparência; 2. Resposta ao questionário de auditoria pela DIRECON.	1. Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações; 2. Doc. SIGAD 0100.123028/2018-23 - Resposta do Senado Federal ao Ofício 0438/2018-TCU/Sei; 3. Portal de Transparência do Senado Federal. Acesso em 12/03/2020.	Passa a publicar o Plano de Contratações do Senado com suas respectivas atualizações no Portal da Transparência a fim de possibilitar o acesso ao cidadão e sinalizar ao mercado fornecedor as intenções de compras.	Cumprimento de jurisprudência.

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações
Ano da ação: 2019/2020
PAInt de referência: 2019 e 2020
Coordenação executora da ação: COAUDCON
Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar); 25/06/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado						Evidências		Recomendação	
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.4.2	Ausência de publicação das deliberações do Comitê de Contratações do Senado na internet.	Descumprimento de norma/jurisprudência	1) Art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação; 2) Art. 3º, caput, Res. 13/2018 - Anexo V - Política de Contratações do Senado Federal; 3) Art. 2º, §1º, Inciso XX do ATC nº 2/2017 - Plano Estratégico do Senado Federal - Biênio 2017/2019; 4) Benchmarking: Atas do Comitê de Contratações do TRE/MT, TRE/PR e outros órgãos federais publicadas na internet.	As deliberações do Comitê de Contratações do Senado não são publicadas na internet.	Ausência de decisão superior.	1) Comprometimento da transparência ativa do Órgão; 2) Responsabilização perante a Corte de Contas.	1) Ausência das atas do Comitê de Contratações no Portal da Transparência; 2) Resposta ao questionário de auditoria pela DIRECON.	1) Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações; 2) Doc SIGAD 0100.123028/2018-23 - Resposta do Senado Federal ao Ofício 0438/2018-TCU/Seit; 3) Portal de Transparência do Senado Federal. Acesso em 12/03/2020.	Passa a publicar as atas com as deliberações do Comitê de Contratações do Senado no Portal da Transparência a fim de possibilitar o acesso ao cidadão.	Adoção de boa prática.
2.5.1	Ausência de normatização que defina acerca das competências reservadas e delegáveis do Comitê de Contratações do Senado.	Oportunidade de melhoria	1) Art. 14, § 1º, da Lei 8784/1999 - Regula o Processo Administrativo em Âmbito Federal; 2) Art. 8º do Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações)	Ausência de regulamentação interna robusta e detalhada acerca do Plano de Contratações. A Política de Contratações do Senado não define quais são as competências delegáveis e reservadas do Comitê de Contratações.	Ausência de decisão superior.	Insegurança quanto a atos de gestão.	1) Resposta ao questionário de Auditoria pela DIRECON; 2) Política de Contratações do Senado Federal.	1) Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações; 2) Política de Contratações do Senado Federal.	Promova o aprimoramento da normatização no tocante à elaboração e acompanhamento do Plano de Contratações, especialmente quanto as competências delegáveis e reservadas do Comitê de Contratações.	Regulamentação.
2.5.2	Ausência do histórico de atualizações de Plano de Contratações (inclusões, cancelamentos e alterações), de modo a permitir a comparabilidade das informações e o levantamento de dados gerenciais.	Oportunidade de melhoria	1) Art. 8º, Inciso IV do Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações); 2) Art. 2º, §1º, Inciso VIII do ATC nº 2/2017 - Plano Estratégico do Senado Federal - Biênio 2017/2019; 3) Benchmarking: sistema de gerenciamento do Plano de Contratações da Câmara dos Deputados.	As atualizações realizadas no Plano de Contratações do Senado (PCSF) ao longo do exercício de 2019 foram publicadas e consolidadas em anexos das atas do Comitê de Contratações, em arquivos em PDF, e de modo esparsa no SÊNIC. Esse formato (I) dificulta a comparabilidade das atualizações realizadas (inclusões, cancelamentos e alterações) ao longo do ano, bem como (II) não permite o levantamento de dados gerenciais que sirvam de insumo para melhoria da gestão, monitoramento, controle e aperfeiçoamento do PCSF, por exemplo: saber quais os órgãos que mais demandaram alterações em decorrência de falha de planejamento.	1) Ausência de decisão superior; 2) Ausência de normatização.	1) Comprometimento de tomada de decisão; 2) Insegurança quanto a atos de gestão.	1) Atas de Reunião do Comitê de Contratações; 2) Plano de Contratações do Senado Federal de 2019.	1) Plano de Contratações do Senado Federal de 2019; 2) Atas de Reuniões do Comitê de Contratações.	Aperfeiçoar o(s) sistema(s) de informação(ões) gerencial(is) atinente(s) ao Plano de Contratação, de modo a armazenar e disponibilizar histórico de todas as atualizações (inclusões, cancelamentos e alterações) realizadas no Plano ao longo do exercício, a fim de aprimorar o seu acompanhamento.	Adoção de boa prática.
2.5.3	Plano de Contratação não contemplou todas as contratações realizadas em 2019	Descumprimento de norma/jurisprudência	1) Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações): art. 3º, art. 5º, inc. VI do art. 7º e art. 9º; 2) 58 (cinquenta e oito) Acórdãos do TCU (pesquisa em https://portal.tcu.gov.br) recomendam diretamente ou abordam como citação o seguinte teor: "recomendar (...) produção (...) de documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações (...)". Nesse sentido, cita-se alguns exemplos de Acórdãos de Plenário-TCU: 1464/2019, 1040/2019, 1225/2019, 2356/2019.	Apesar da disposição contida no art. 5º do Anexo V da Res. 13/2018-SF (a contratação de obra, bens ou serviços deve integrar o Plano de Contratações), verificou-se que 42 (quarenta e duas) contratações diretas efetivadas em 2019 não constaram do Plano de Contratações, sendo 38 (trinta e oito) delas referentes à capacitação de servidores (art. 25, II, da Lei 8.666/93), cujo valor aproximado total empenhado foi de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). Seguem os números dos processos verificados no Portal de Transparência sem correspondência no Plano de Contratação de 2019: 2000110632019; 2000144632019; 2000148362019; 2000132832019; 2000170802019; 20001910432019; 2000132352019; 2000160002019; 2000157602019; 2000101002019; 2000086222019; 2000164292019; 2000089002019; 2000072592019; 2000055402019; 2000173242019; 2000124572019; 2000004512019; 2000137962019; 2000132062019; 200013732019; 2000142192019; 2000103772019; 2000187312019; 2000031582019; 2000125732019; 2000162392019; 2000118602019; 2000020152019; 2000125492019; 2000143952019; 2000067542019; 2000168182019; 200001852019; 2000136912019; 2000126392019; 2000062572019; 2000142382019; 2000142372019; 20001176402019; 2000173852019; 2000143252019.	1) Possível atraso na instrução do processo de capacitação ou mesmo inviabilizá-la (por perda do objeto) em decorrência do interesse entre as reuniões do Comitê para autorizar previamente a contratação. 2) Deliberação formal do Comitê de Contratações nesse sentido.	1) Descumprimento de norma; 2) Desvirtuar o propósito do Plano de Contratações, qual seja elaborar documento que contemple, em regra, todas as contratações pretendidas pelo órgão.	1) Comparação entre os dados disponíveis no Portal da Transparência referente a contratações diretas de 2019 e Tabela do Excel extraída do Senic: Plano de Contratações do Exercício, baixada em 30/12/2019 (papel de trabalho). 2) Deliberação do Comitê de Contratações de 17/4/2019 (decidiu que as despesas com inscrições de servidores em ações de capacitação externa não necessitariam constar do Plano). 3) Resposta ao questionário de auditoria.	1) Acesso à internet em 20/3/2019: https://www.sigad.senado.gov.br/transparencia/licitoes-e-contratos/contratacoes-diretas ; Acesso ao Sistema Senic na intranet. 2) Ata do Comitê de Contratações publicada no BASF de 2/5/2019. 3) Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Doravante, incluir todas as contratações previstas para o exercício no respectivo Plano de Contratações, sejam elas realizadas por licitação ou por contratação direta (Anexo V da Res. 13/2018-SF: art. 3º, art. 5º, inc. VI do art. 7º e art. 9º), inclusive aquelas referentes a ações de capacitação para servidores (art. 25, II, da Lei 8.666/93), as quais deverão constar, no mínimo, sob a forma de uma rubrica genérica com valor total estimado para o exercício.	Cumprimento de norma/jurisprudência

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações
Ano da ação: 2019/2020
PAInt de referência: 2019 e 2020
Coordenação executora da ação: COAUDCON
Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar); 08/07/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado					Evidências		Recomendação		
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.6	Ausência de classificação das demandas constantes do Plano de Contratações em função de complexidade e criticidade.	Oportunidade de melhoria	1) Art. 2º, §1º, inciso VIII do ATC nº 2/2017- Plano Estratégico do Senado Federal - Biênio 2017/2019; 2) Art. 5º, inciso VII, da IN Nº 1/2019 -SEGES/ME; 3) Fenili, Renato. Plano Anual de Compras e Contratações Públicas. In:..... Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6, p. 217-219 (cita experiência da Câmara dos Deputados). 4) Instrução normativa STJ/GDG n. 12 de 11 de abril de 2019 (classifica contratações em complexidade baixa, média e alta), disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/sgp/ul/>5) Benchmarking: Plano de Aquisições e Contratações - Arvisa/2018.	Em resposta ao questionário de auditoria foi informado que não existe classificação prévia das demandas do Plano de Contratações em termos de complexidade e criticidade. No que diz respeito a priorização, a unidade responsável pelo acompanhamento de determinada contratação pode solicitar prioridade de que e posteriormente deliberada pela DIRECON.	1. Ausência de decisão superior; 2. O SENIC possui pouco tempo de implementação e algumas funcionalidades ainda estão em desenvolvimento.	1. Comprometimento da tomada de decisão e dos prazos estabelecidos no calendário de compras. 2. Efetivação de contratações que atendam interesses momentâneos de cada setor, não atendendo critérios objetivos e a real necessidade da Administração. 3. Eventual alocação ineficiente da equipe de servidores que trabalham com contratações no Senado Federal, pois eles podem acabar trabalhando em processos não prioritários em razão do fluxo espontâneo de demandas. Essa situação pode gerar urgências futuras relacionadas aos processos prioritários	1. Resposta ao questionário de Auditoria pela DIRECON; 2. Plano de Contratações do Senado Federal de 2019.	1. Plano de Contratações do Senado Federal de 2019; 2. Doc. SIGAD - 00100.009948/2020-54 - Questionário de Auditoria preenchido pela Diretoria-Executiva de Contratações;	Avulsa a oportunidade e a conveniência de classificar previamente as demandas constantes do Plano de Contratações em termos de complexidade (ex.: baixa, média e alta) e criticidade (ex.: aplicação de Matriz GUT).	Adoção de boa prática.
2.7.1	Ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação para as instruções referentes ao Plano de Contratações, por fase e tempo total.	Oportunidade de melhoria	1) Princípio da Eficiência (art. 37 da Constituição Federal). 2) ATC 5/2015-SF (Plano Estratégico), em especial o objetivo institucional de: aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos. 3) Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações), em especial: princípio da economicidade e da eficiência (art. 3º); diretrizes da boa governança, da cooperação para planejamento e gestão das contratações, da busca pelas melhores práticas, da gestão de riscos, de minimizar custos (incisos I, II, III, IV e VII do art. 4º, respectivamente), e art. 8º (competências do Comitê de Contratações; em especial fixar prioridades e monitorar execução do Plano). 4) Acórdão de Plenário-TCU de nº 1049/2018, 1223/2018, 588/2018, 1056/2017; elaboração (...) plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: (...) período estimado para executar a aquisição (...). 5) Fenili, Renato. Plano Anual de Compras e Contratações Públicas. In:..... Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6, p. 217-219. 6) Instrução normativa STJ/GDG n. 12 de 11 de abril de 2019 (destaque para definição de prazos limites para execução dos procedimentos licitatórios - Anexo II), disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/sgp/ul/> 7) Resolução nº 162 de 17/10/2013 do CNJ (diretrizes para as contratações de TIC), art. 6º: "O Plano de Contratações (...) deverá conter, no mínimo: (...) II - prazos de entrega dos (...) dos Projetos Básicos ou Termos de Referência de cada uma das contratações pretendidas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos> 8) Plano de Contratações de 2019 do TREAC (destaque para definição de prazos estimados das contratações, contados da formalização do pedido até a assinatura do contrato/nota de empenho/Ata), disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ac-plano-de-contratacoes-2019-apresentacao>.	DIRECON informou que a partir fevereiro de 2020, o próprio SENIC monitorará os prazos para mudança de fases dos processos de novas contratações (licitação ou contratação direta), de modo que ao detectar que um processo está atrasado em determinada fase, o sistema habilitará um campo para que o órgão responsável por seu acompanhamento justifique a razão da delonga. Embora a pretensa iniciativa seja louvável, no exercício de 2019, não houve fixação prévia de prazos-limite de tramitação referentes aos itens constantes do Plano de Contratações.	1) Ausência de dados gerenciais para subsidiar gestão e governança do Plano de Contratações (SENIC passou a ser utilizado no final de 2018) 2) Conclusão parcial do SENIC (único módulo concluído é o de Planejamento, restam Instrução e Acompanhamento);	2) Inexistência de monitoramento efetivo com prazos estipulados previamente. 3) Dificuldade de planejamento.	Resposta ao questionário de auditoria.	Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Implementar efetivamente a sistemática de monitoramento dos prazos de tramitação na execução do Plano de Contratações, manifestando-se o Comitê de Contratações prévia e formalmente sobre quais prazos-limite (em dias) serão adotados como parâmetros de monitoramento (inc. III do art. 8º do Anexo V da Res. 13/2018-SF), preferencialmente por fase e por tempo total de tramitação.	Aperfeiçoamento da gestão
2.7.2	Ausência de fixação prévia de prazos-limite de tramitação para as instruções referentes ao Plano de Contratações, por atividade.	Oportunidade de melhoria	1) Princípio da Eficiência (art. 37 da Constituição Federal). 2) ATC 5/2015-SF (Plano Estratégico), em especial o objetivo institucional de: aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos. 3) Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações), em especial: princípio da economicidade e da eficiência (art. 3º); diretrizes da boa governança, da cooperação para planejamento e gestão das contratações, da busca pelas melhores práticas, da gestão de riscos, de minimizar custos (incisos I, II, III, IV e VII do art. 4º, respectivamente), e art. 8º (competências do Comitê de Contratações; em especial fixar prioridades e monitorar execução do Plano). 4) Acórdão de Plenário-TCU de nº 1049/2018, 1223/2018, 588/2018, 1056/2017; elaboração (...) plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: (...) período estimado para executar a aquisição (...). 5) Fenili, Renato. Plano Anual de Compras e Contratações Públicas. In:..... Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6, p. 217-219. 6) Instrução normativa STJ/GDG n. 12 de 11 de abril de 2019 (destaque para definição de prazos limites para execução dos procedimentos licitatórios - Anexo II), disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/sgp/ul/> 7) Resolução nº 162 de 17/10/2013 do CNJ (diretrizes para as contratações de TIC), art. 6º: "O Plano de Contratações (...) deverá conter, no mínimo: (...) II - prazos de entrega dos (...) dos Projetos Básicos ou Termos de Referência de cada uma das contratações pretendidas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos> 8) Plano de Contratações de 2019 do TREAC (destaque para definição de prazos estimados das contratações, contados da formalização do pedido até a assinatura do contrato/nota de empenho/Ata), disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ac-plano-de-contratacoes-2019-apresentacao>.	DIRECON informou que a partir fevereiro de 2020, o próprio SENIC monitorará os prazos para mudança de fases dos processos de novas contratações (licitação ou contratação direta), de modo que ao detectar que um processo está atrasado em determinada fase, o sistema habilitará um campo para que o órgão responsável por seu acompanhamento justifique a razão da delonga. Embora a pretensa iniciativa seja louvável, no exercício de 2019, não houve fixação prévia de prazos-limite de tramitação referentes aos itens constantes do Plano de Contratações.	1) Ausência de dados gerenciais para subsidiar gestão e governança do Plano de Contratações (SENIC passou a ser utilizado no final de 2018) 2) Conclusão parcial do SENIC (único módulo concluído é o de Planejamento, restam Instrução e Acompanhamento);	1) Instruções processuais delongarem prazo maior; 2) Deficiência de monitoramento efetivo com planejamento prévio.	Resposta ao questionário de auditoria.	Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Avulsa a conveniência e oportunidade de fixar prazos-limite por atividade para execução dos procedimentos de contratação e respectivo monitoramento, nos moldes do Anexo II da Instrução Normativa do STJ/GDG nº 12/2019.	Aperfeiçoamento da gestão

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações

Ano da ação: 2019/2020

PAInt de referência: 2019 e 2020

Coordenação executora da ação: COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar) 25/06/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado					Evidências			Recomendação	
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.8	Ineficiência na implantação de modelo de gestão de riscos no processo de elaboração do Plano de Contratações.	Descumprimento de norma / jurisprudência	1) Res. nº 13/2018-SF, Anexo V (Política de Contratações), em especial incisos I, III e IV do art. 4º, diretrizes da boa governança, de boas práticas e de riscos gerenciadas. 2) ATC nº 16/2013-SF (Política de Gestão de Riscos Organizacionais). 3) 23 (vinte e dois) Acórdãos de Plenário-TCU recomendam diretamente ou abordam: "realizar gestão de riscos das aquisições" (pesquisa em https://portal.tcu.gov.br). Exemplos de Acórdãos: 589/18, 2989/18, 2373/16, 2351/16, 2347/16, 2622/15. 4) Fenil, Renato. Gestão de Riscos nas Compras Públicas e Contratações Públicas. In:..... Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 3, p. 69-128. 5) Norma ABNT ISO 31000:2018. Manual de Gestão de Riscos e Referencial de Gestão de Riscos do TCU (entoque de gestão de riscos em atividade ou projeto específico).	Considerando que o gerenciamento de riscos também pode ser aplicado a processos específicos, verificou-se, nesse sentido, que a gestão de riscos ocorre de modo incipiente em uma das atividades que influenciam o processo de elaboração do Plano (nas solicitações), informou-se que o órgão técnico registra plano potencial, impacto eventual, ação preventiva e ação de contingência ao enviar solicitação de contratação. Consta-se, contudo, que não há análise, avaliação e tratamento dos riscos apontados posteriormente. No questionário, comunicou-se que existe a intenção de normatizar e aperfeiçoar o procedimento mediante novo normativo interno de contratações. Ademais, não foram encontradas evidências de que seja realizada a gestão de riscos em aspectos gerenciais do Plano atinentes ao processo de elaboração do documento.	a) Ausência de decisão superior e/ou sensibilidade por parte da Administração; b) Capacitação insuficiente dos colaboradores envolvidos;	1) Uso pouco racional dos recursos públicos e diminuição da eficácia e eficiência. 2) Comprometimento do alcance dos objetivos organizacionais. 3) Riscos críticos não são tratados de forma apropriada.	Resposta ao questionário de auditoria.	Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Implementar práticas de gestão de riscos relacionadas à governança e à alta gestão do Plano de Contratação, sugerindo-se ao(s) setor(es) responsável(is) avaliar, adequar e concluir preenchimento do modelo que constará do relatório de auditoria.	Cumprimento de norma e jurisprudência
2.9	Inexistência de estudo acerca da capacidade de trabalho de cada unidade participante do processo de contratações, tampouco, minimamente, de estimativa acerca da quantidade máxima de instruções processuais realizáveis por ano.	Oportunidade de melhoria	1) Princípio da Eficiência (art. 37 da Constituição Federal). 2) ATC 5/2015-SF (Plano Estratégico), em especial o objetivo institucional de: aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos. 3) Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações), em especial: princípio da economicidade e da eficiência (art. 3º), diretrizes da boa governança, da cooperação para planejamento e gestão das contratações, de busca pelas melhores práticas, da gestão de riscos, de minimizar custos (incisos I, II, III, IV e VII do art. 4º, respectivamente); e art. 8º (competências do Comitê de Contratações, em especial fixar prioridades e monitorar execução do Plano). 4) 16 (dezesseis) Acórdãos do Plenário-TCU (pesquisa em https://portal.tcu.gov.br) recomendam diretamente ou abordam como citação o seguinte teor: realizar, periodicamente, "avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições" (...). Exemplos de Acórdãos: 589/2018, 2373/2016 (item 9.1.3), 2622/2015 (item 9.2.1.1.), 2272/2016 (item 9.1.1.), 2212/2016 (item 9.1.1.). 5) Fenil, Renato. Plano Anual de Compras e Contratações Públicas. In:..... Governança em Aquisições Públicas. Niterói/RJ: Impetus, 2018. Cap. 6, p. 215-216. 6) Chavesato, Isabella. Programação de Materiais. In:..... Administração de Materiais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 4, p. 53. 7) Incisos IV e V do § 1º do art. 7º da IN nº 103/2019 do INSS (trata do planejamento das contratações); define expressamente que o Plano de Contratações deverá considerar a capacidade operacional das áreas.	A DIRECON comunicou que desconhece a existência de estudos gerenciais de capacidade de trabalho, portanto, contudo, que é possível observar aferição inicial das unidades que adotam plano de gestão. Adicionalmente, informou que muitos órgãos técnicos ainda não possuem plano de gestão e que com o tempo, a medida que forem sendo adotados planos de gestão nos demais setores, será possível considerar a capacidade de trabalho para distribuição de tarefas. Ademais, não foram encontradas evidências da realização, ao menos, de estimativa acerca da quantidade máxima de instruções processuais realizáveis por ano referente a contratações, que constitui um levantamento mínimo acerca da capacidade operacional e que possa servir de parâmetro para elaboração do Plano.	1) Inexistência de dimensionamento do quadro de pessoal da área de contratações. 2) Ausência de estimativa sobre a capacidade operacional das áreas envolvidas nos procedimentos de contratação; 3) Ausência de decisão superior;	1) Uso pouco racional dos recursos públicos e dificuldade de eficácia e eficiência 2) Superdimensionamento do Plano e baixa execução. 3) Cobrança das áreas envolvidas para cumprimento de prazos de forma inefetiva 4) Impossibilidade ou dificuldade de aperfeiçoar a gestão com a definição de metas e indicadores de desempenho	1) Resposta ao questionário de auditoria; 2) Informações relativas ao Plano de Contratações do Senado Federal (PCSF) para 2019, dispostas no SENIC; i. Indicador da tela inicial do sistema: contratações concluídas no exercício corrente – des-se print screen da tela em 30/12/19; ii. Tabela do Excel: Plano de Contratações do Exercício, baseada em 30/12/2019; 3) 7 (sete) atas do Comitê de Contratações desde a implantação do SENIC (data das reuniões: 19/12/18 a 12/12/19)	1) Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54) 2) Intranet. 3) Disponibilizadas na intranet e consolidadas em papel de trabalho.	Utilizar informações gerenciais (ex.: dados do SENIC e histórico de anos anteriores) para estimar periodicamente a quantidade máxima de instruções processuais realizáveis por ano referentes a contratações, com o fim de considerar esse referencial no dimensionamento do Plano de Contratação em futuros exercícios.	Aperfeiçoamento da gestão
2.10.1	Inexistência de programa sistematizado de treinamento e capacitação voltado aos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações.	Oportunidade de melhoria	1. Inc. V, Art. 4º, Res. 13/2018 – Anexo V – Política de Contratações do Senado Federal 2. Res. 13/2018 – Anexo IV – Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal 3. Acórdão 2.699/2018 – Plenário TCU 4. Acórdão 589/2018 – Plenário TCU 5. Acórdão 2.622/2015 – Plenário TCU 6. Acórdão 2.328/2015 – Plenário TCU 7. Acórdão 1.610/2013 – Plenário TCU 8. Programa de Educação Continuada (PEC) em Aquisições da Câmara dos Deputados	Não há o estabelecimento formal de uma política de treinamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações, contudo pontuou a gestão que promove workshops e oficinas periódicas sobre o tema.	1. Ausência de decisão superior por parte da Alta Administração. 2. Deficiência no mapeamento das competências necessárias ao adequado desempenho das atividades relacionadas ao processo de aquisições, que possam subsidiar ações internas de capacitação.	1. Execução inadequada de atividades críticas por servidor não capacitado 2. Reincidência em achados anteriores verificados em auditorias de conformidade, sobretudo nas etapas de planejamento e gestão contratual 3. Prejuízo ao alcance de metas definidas	Testemunhal: resposta à questão nº 12 do questionário.	1. Interna: Ofício nº 21/2020/ DIRECON/DGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Para ILB/DGER Elaborar e implementar programa formal e contínuo de capacitação dos agentes envolvidos em contratações do Senado Federal.	Adoção de boa prática
2.10.2	Inexistência de cronograma prévio anual com indicação dos workshops/oficinas voltados aos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações.	Oportunidade de melhoria	1. Inc. V, Art. 4º, Res. 13/2018 – Anexo V – Política de Contratações do Senado Federal 2. Res. 13/2018 – Anexo IV – Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal 3. Acórdão 2.699/2018 – Plenário TCU 4. Acórdão 589/2018 – Plenário TCU 5. Acórdão 2.622/2015 – Plenário TCU 6. Acórdão 2.328/2015 – Plenário TCU 7. Acórdão 1.610/2013 – Plenário TCU 8. Programa de Educação Continuada (PEC) em Aquisições da Câmara dos Deputados	Não há o estabelecimento formal de uma política de treinamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração do Plano de Contratações, contudo pontuou a gestão que promove workshops e oficinas periódicas sobre o tema.	1. Ausência de decisão superior por parte da Alta Administração. 2. Deficiência no mapeamento das competências necessárias ao adequado desempenho das atividades relacionadas ao processo de aquisições, que possam subsidiar ações internas de capacitação.	1. Execução inadequada de atividades críticas por servidor não capacitado 2. Reincidência em achados anteriores verificados em auditorias de conformidade, sobretudo nas etapas de planejamento e gestão contratual 3. Prejuízo ao alcance de metas definidas	1. Documental: Relatório sobre as contratações realizadas pelo Senado em 2019. Disponível em: https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/sadcon-criticas-relatorio-das-contratacoes-realizadas-pelo-senado-em-2019 2. Observação direta: reportagem disponibilizada na intranet. Disponível em: https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/sis-e-sigloc-participam-de-workshop-da-sadcon-sobre-contratacoes	Interna: Intranet do Senado Federal	Para DIRECON/SADCON Avaliar conveniência e oportunidade de prévia e continuamente elaborar e divulgar cronograma anual de workshops/oficinas destinados aos agentes envolvidos em contratações, abordando ao menos os seguintes temas: (i) visão sistêmica do processo, (ii) planejamento e instrução, bem como (iii) gestão e fiscalização de contratos.	Adoção de boa prática

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações

Ano da ação: 2019/2020

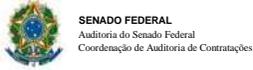
PAInt de referência: 2019 e 2020

Coordenação executora da ação: COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar); 25/06/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado					Evidências		Recomendação		
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.10.3	Disponibilização de informações e material orientativo para os colaboradores envolvidos.	Achado positivo	1. Inc. V, Art. 4º, Res. 13/2018 – Anexo V – Política de Contratações do Senado Federal 2. Res. 13/2018 – Anexo IV – Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal 3. Acórdão 2.899/2018 - Plenário TCU 4. Acórdão 588/2018 - Plenário TCU 5. Acórdão 2.622/2015 - Plenário TCU 6. Acórdão 2.328/2015 - Plenário TCU 7. Acórdão 1.810/2013 - Plenário TCU	Fácil acesso às informações gerais sobre o plano, cronograma para contratações, normas procedimentais e política de contratações da Casa, assim como disponibilização de guias práticos para a execução de atividades específicas.	n/a	1. Aumento da qualidade na execução de determinadas atividades 2. Facilidade na integração de novos colaboradores 3. Aumento de eficácia na comunicação	1. Observação direta: informações disponibilizadas no SENIC e na Intranet do Senado Federal, na sessão de 'Contratações' 2. Documental: a. Guia Prático - Como incluir uma contratação no Plano de Contratações? b. Guia Prático - Como oficializar uma demanda? c. Perguntas & Respostas - Plano de Contratações	Interna: Intranet do Senado Federal Interna: Sistema Integrado de Contratações - SENIC	n/a	n/a
2.11	Inciplência na produção de indicadores de gestão, além da ausência de objetivos e metas para aferição do desempenho do Plano de Contratações.	Oportunidade de melhoria	1. Inc. III, Art. 8º, Res. 13/2018 – Anexo V – Política de Contratações do Senado Federal 2. Inciso XXIV, Art. 5º, ADG nº 9/2015 – Normas procedimentais de contratações do Senado Federal 3. Acórdão 1.048/2019 - Plenário TCU 4. Acórdão 2.899/2018 - Plenário TCU 5. Acórdão 588/2018 - Plenário TCU 6. Acórdão 2.622/2015 - Plenário TCU 7. Acórdão 2.328/2015 - Plenário TCU 8. Portaria nº 166/2019 - TRT 8º Região (Plano Anual de Aquisições do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região) 9. Plano Anual de Contratações 2019 - TJDF, disponível em: https://www.tjdf.jus.br/transparencia/contas-publicas/planejamento-de-contratacoes	Foi informada pela Alta Administração a existência dos seguintes indicadores no SENIC: i. Contratações concluídas no exercício; ii. Eficácia do Plano de Contratações [(concluídas - aprovadas) x 100]; iii. Tempo médio de processos de licitação (total e por fase); iv. Tempo médio de processos de contratação direta (total e por fase); e v. Tempo médio de processos de prorrogação (total e por fase). Adicionalmente, comunicou que outros indicadores já podem ser produzidos com dados do SENIC: vi. Contratações concluídas dentro do prazo; e vii. Contratações enviadas tempestivamente à SADCÓN para instrução. Não foram relatadas, contudo, a definição de objetivos, indicadores relativos aos objetivos e metas para aferir e monitorar o desempenho da gestão de contratações	1. Ausência de decisão superior; 2. Conclusão parcial do SENIC (único módulo concluído é o de Planejamento, restam Instrução e Acompanhamento).	1. Impossibilidade de avaliar se o Plano de Contratações possui desempenho adequado; 2. Impossibilidade de identificar adequadamente oportunidades de melhoria na elaboração e execução do Plano de Contratações; 3. Ausência de parâmetros para a correção de desvios	Testemunhal: resposta à questão nº 13 e 13.1 do questionário.	Interna: Ofício nº 21/2020/DIRECONDGER (NUP 00100.009948/2020-54)	Estabelecer formalmente nos termos do inc. I do art. 9º do Anexo V do RASF: a) objetivos organizacionais específicos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias do Senado Federal; b) indicadores para cada objetivo definido na forma do item 'a', preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização; c) metas para cada indicador estabelecido no item 'b'; d) mecanismos que serão adotados para acompanhamento do desempenho da gestão de aquisições.	Normalização / formalização de processo
2.12.1	Baixo grau de aderência total ao Plano de Contratações.	Oportunidade de melhoria	1. ATC nº 5 de 2015 do Senado Federal 2. Res. 13/2018 – Anexo V - Política de Contratações do Senado Federal 3. Portaria Presidência nº 166/2019 - TRT 8ª Região, disponível em: https://www.trt8.jus.br/sites/porta/files/roles/governanca/plano_anual_de_aquisicoes_publicado.pdf 4. Plano Anual de Contratações 2019 - TJDF, disponível em: https://www.tjdf.jus.br/transparencia/contas-publicas/planejamento-de-contratacoes 5. Resolução nº 826/2019 - TRE do Paraná, disponível em: http://apps.tre-pr.jus.br/files/legislacao/complac/tes/2019/Res08262019.html 6. Indicadores estratégicos do TRE da Paraíba, disponível em: http://www.tre-pb.jus.br/ot-re/planejamento-gestao/planejamento-estrategico 7. Indicadores do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRT-MG 2016-2020, disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/institucional/gestao-estrategico/downloads/petic/glossario-de-indicadores-do-petic-2016-2020-versao-1-2.pdf 8. Plano Estratégico da Justiça Federal - PEJF e Plano Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI, disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Planejamento_Estrategico/Caderno_Estrategia_2015_2020_v_2018_09.pdf 9. Boletim de Serviço Interno do Conselho da Justiça Federal 2018, disponível em: https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/49878/PPR%20031-2018%20pub.pdf?sequence=2	Do total de itens constantes no Plano de Contratações de 2019 (data de referência 30/12/2019): a) 57,4% (144) foram contratados dentro do exercício; b) 6,4% (16) encontravam-se 'em elevação'; c) 0,4% (1) encontrava-se 'em homologação'; d) 25,9% (65) sofreram atrasos e foram transferidos para o exercício de 2020; e e) 10% (25) foram cancelados.	1. Alta Administração não levar em consideração a capacidade operacional de execução das contratações quando da fixação do cronograma e da elaboração do Plano (superdimensionamento do Plano); 2. Descumprimento de prazos para o envio de Termos de Referência; 3. Sobrecarga de trabalho devido ao acúmulo de processos de contratação para instrução em um mesmo período; 4. Capacitação insuficiente dos colaboradores envolvidos; 5. Ausência de dados gerenciais para subsidiar gestão e governança do Plano de Contratações (SENIC passou a ser utilizado no final de 2018).	1. Execução financeira insatisfatória 2. Aumento dos riscos associados a não realização das contratações, com consequente impacto negativo ao negócio da organização (desabastecimento de bens, interrupção na prestação de serviços, descontinuidade e/ou atrasos na realização de projetos, entre outros) 3. Prejuízo ao alcance de metas definidas	Análise: análise de dados constantes de relatórios emitidos pelo Sistema Integrado de Contratações - SENIC em 30/12/2019.	Interna: Sistema Integrado de Contratações - SENIC	Definir meta específica de aderência/execução total do Plano de Contratações.	Adoção de boa prática





SENADO FEDERAL
Auditoria do Senado Federal
Coordenação de Auditoria de Contratações

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITORIA

Nome da ação: Auditoria operacional do processo de planejamento de contratações
Ano da ação: 2019/2020
PAINT de referência: 2019 e 2020
Coordenação executora da ação: COAUDCON
Data de preenchimento da Matriz: 23/03/2020 (preliminar) 25/06/2021 (final); 08/07/2021 (revista)

Código do Achado/Recomendação	Achado						Evidências		Recomendação	
	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(is) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
2.12.2	Baixo grau de aderência por Órgão Técnico ao Plano de Contratações.	Oportunidade de melhoria	1. ATC nº 5 de 2015 do Senado Federal 2. Res. 13/2018 - Anexo V - Política de Contratações do Senado Federal 3. Portaria Presidência nº 166/2019 - TRT 8ª Região, disponível em: https://www.trt8.jus.br/sites/porta/files/roles/governanca/plano_anual_de_acquisicoes_publicado.pdf 4. Plano Anual de Contratações 2019 - TJDF, disponível em: https://www.tjdft.jus.br/transparencia/contas-publicas/planejamento-de-contratacoes 5. Resolução nº 826/2019 - TRE do Paraná, disponível em: http://apps.tre-pr.jus.br/files/legislacao/complacida/res/2019/res8262019.html 6. Indicadores estratégicos do TRE da Paraíba, disponível em: http://www.tre-pb.jus.br/ot/planjamento-e-gestao/planejamento-estrategico 7. Indicadores do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação do TRT-MG 2016-2020, disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/institucional/gestao-estrategica/downloads/petic/glossario-de-indicadores-do-peto-2016-2020-versao-1-2.pdf 8. Plano Estratégico da Justiça Federal - PEJF e Plano Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI, disponível em: https://www.trt3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Planejamento_Estrategico/Caderno_Estrategia_2015_2020_v_2018_09.pdf 9. Boletim de Serviço Interno do Conselho da Justiça Federal 2018, disponível em: https://www2.cj.jus.br/spsa/bitstream/handle/123449876/PPR%20031-2018%20publ.pdf?sequence=2	De um total de 13 (treze) Órgãos Técnicos relacionados no Plano de Contratações de 2019: a. 3 (três) apresentaram mais de 80% de contratações concluídas (ou em estágio final) no exercício: SPATR, SEGP e ASQUALÓG; b. 5 (seis) apresentaram entre 50% e 70% de contratações concluídas (ou em estágio final) no exercício: SPOL, SGIDOC, SEGRAF, SINFRA, ILB e SECOM; c. 4 (quatro) obtiveram menos de 50% de contratações concluídas (ou em estágio final) no exercício: PRDSTI, DGER, STRANS e SGM.	1. Descumprimento de prazos para o envio de Termos de Referência 2. Sobrecarga de trabalho devido ao acúmulo de processos de contratação para instrução em um mesmo período 3. Capacitação insuficiente dos colaboradores envolvidos	1. Execução financeira insatisfatória 2. Aumento dos riscos associados a não realização das contratações, com consequente impacto negativo ao negócio da organização (desabastecimento de bens, interrupção na prestação de serviços, descontinuidade e/ou atrasos na realização de projetos, entre outros) 3. Prejuízo ao alcance de metas definidas	Análise: análise de dados constantes de relatórios emitidos pelo Sistema Integrado de Contratações - SENC em 30/12/2019.	Interna: Sistema Integrado de Contratações - SENC	Definir meta específica de aderência/execução do Plano de Contratações por órgão técnico, bem como identificar e tratar as causas que estão levando as unidades a ter uma baixa execução do plano de contratações.	Adoção de boa prática
2.12.3	Notável descumprimento dos prazos estipulados no Plano de Contratações para envio dos Termos de Referência e ausência de regras formais de governança referentes ao tratamento dos desvios de planejamento, como ações de mitigação e de contorno a atrasos de encaminhamento de documentos.	Oportunidade de melhoria	1. ATC 5/2015-SF (Plano Estratégico), em especial o objetivo institucional de: aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos. 2. Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações), em especial: princípio da economicidade e da eficiência (art. 3º); diretrizes da boa governança; da cooperação para planejamento e gestão das contratações; de busca pelas melhores práticas; da gestão de riscos; de minimizar custos (incisos I, II, III, IV e VII do art. 4º, respectivamente); e art. 8º (competências do Comitê de Contratações; em especial fixar prioridades e monitorar execução do Plano). 3. Acórdão TCU 1049/2019-P (item 9.1.1.1), 2747/2015-P (item 9.1.5), 2373/2016-P (item 9.1.8.4.); Estabeleça formalmente mecanismos que a sua administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições. 4. Relatório de Gestão da Câmara dos Deputados de 2018 (p. 71). 5. Portaria Presidência nº 166/2019 - TRT 8ª Região, disponível em: https://www.trt8.jus.br/sites/porta/files/roles/governanca/plano_anual_de_acquisicoes_publicado.pdf	Descumprimento de prazos para o envio de Termos de Referência em 47% dos itens (117) previstos no Plano de Contratações de 2019. Destaca-se que em mais da metade desses casos (I) os atrasos superaram 60 dias do planejado ou (II) nem sequer o documento foi encaminhado ao setor responsável. Adicionalmente, constatou-se a ausência de regras formais de governança referentes ao Plano de Contratações, referentes ao tratamento dos desvios de planejamento, como ações de mitigação e de contorno a atrasos de encaminhamento de documentos.	1. Superdimensionamento do Plano, acima da capacidade operacional de execução; 2. Deficiência do planejamento interno do órgão técnico; 3. Sobrecarga de trabalho devido ao acúmulo de processos de contratação para instrução em um mesmo período; 4. Capacitação insuficiente dos colaboradores envolvidos.	1. Impacto negativo na eficácia do Plano de Contratações; 2. Aumento dos riscos associados a não realização das contratações, com consequente impacto negativo ao negócio da organização (desabastecimento de bens, interrupção na prestação de serviços, descontinuidade e/ou atrasos na realização de projetos, entre outros).	1) Análise: análise de dados constantes de relatórios emitidos pelo Sistema Integrado de Contratações - SENC em 30/12/2019. 2) Atas do Comitê de Contratações disponibilizadas na intranet. 3) Normativos internos: Anexo V da Res. 13/2018-SF (Política de Contratações) e ADG nº 9/2015 (Normas procedimentais de contratações do Senado Federal)	Interna: Sistema Integrado de Contratações - SENC Interna: Intranet do Senado Federal	Avaliar conveniência e oportunidade, a exemplo da Câmara dos Deputados, de definir regras formais de governança referentes ao Plano de Contratações, tais como definir responsabilidades e quais ações de mitigação e de contorno serão tomadas diante do atraso no encaminhamento de documentos.	Adoção de boa prática

Histórico de Versão			
Versão	Descrição	Elaborado por/Data	Revisado por/Data
1	Elaboração da primeira versão da matriz de achados	Filipe, Bruno, Claudio e Raul. 18/03/2020	Bruno em 23/03/2020.
2	Elaboração da versão final da matriz de achados	Bruno, Claudio, Raul e Filipe 25/06/2021	Filipe em 25/06/2021 e após em 08/07/2021