



Fundação Universidade Federal do Acre
Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 02/2023
Gestão das Aquisições

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-------|------------------------------------|
| AUDIN | Auditoria Interna |
| UFAC | Universidade Federal do Acre |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| PRAD | Diretoria de Administração |
| DMAP | Diretoria de Material e Patrimônio |
| CCOMP | Coordenadoria de Compras |
| IN | Instrução Normativa |
| SA | Solicitação de Auditoria |

Sumário

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 4 |
| 1 RESULTADOS DOS EXAMES | 7 |
| 1.1 Contratações sem alinhamento com o PCA do exercício | 7 |
| 1.2 Ausência de Calendário de Contratação | 9 |
| 1.3 Ausência de relatórios de riscos | 10 |
| CONCLUSÃO | 12 |
| ANEXOS | 14 |
| I – Manifestação da unidade auditada | 14 |
| II – Análise da equipe de auditoria | 14 |

INTRODUÇÃO

Inicialmente, saliente-se que a Instrução Normativa CGU nº 5 de 27 de agosto de 2021 que disciplina Plano Anual de Auditoria Interna e, ainda, em conformidade com a Resolução do Conselho Diretor Nº 53, de 13 de dezembro de 2022 que aprovou o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício 2023 (PAINT/2023), prevendo-se a execução de avaliação das aquisições.

A avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

Cumprido salientar que a presente avaliação versa sobre o processo de aquisição de bens e serviços da instituição, objetivando obter e analisar evidências com o escopo de fornecer opiniões e/ou conclusões independentes sobre a matéria, assim como, tem por finalidade avaliar a eficácia dos processos de planejamento, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto auditado, contribuindo, dessa forma, para o seu aprimoramento.

Nesse desiderato, os exames foram realizados nos procedimentos executados para a elaboração do Plano de Contratações Anual-PCA de 2023 e 2024, observando-se as etapas estabelecidas no Decreto 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

O planejamento dos trabalhos foi orientado no sentido de que ao final fosse possível responder as seguintes questões de auditoria:

1. Os planos anuais de contratação (2023 e 2024) foram elaborados no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC?
2. Qual o *link* para acesso aos PCAs 2023 e 2024?
3. O PCA 2024 encontra-se em que fase de elaboração?
4. Envie os PCAs 2023 e o 2024.
5. Envie a relação das contratações realizadas em 2023, indicando as justificativas para não previsão de alguma delas no PCA 2023?
6. As contratações realizadas em 2023 estão alinhadas com o PCA 2023?
7. Para a elaboração dos PCAs 2023 e 2024 foram considerados os objetivos previstos no art. 5º do Decreto nº 10.947/2022?
8. Os objetivos estabelecidos no PCA 2023 foram alcançados?
9. As contratações foram centralizadas e compartilhadas?

10. Há alinhamento do PCA com o Planejamento Estratégico, o Plano Diretor de Logística Sustentável ou outros instrumentos de governança?
11. Houve algum fracionamento de despesa no PCA? Qual a justificativa?
12. Foram elaborados e aprovados calendários de contratação para os PCAs 2023 e 2024?
13. Envie os Calendários de Contratações para os PCAs.
14. Os calendários foram seguidos de acordo com o planejado?
15. Foram reprovados itens ou solicitados ajustes nas aprovações dos PCAs 2023 e 2024?
16. Como foram tratados os feedbacks das áreas requisitantes?
17. Estão disponíveis no site da UFAC o endereço de acesso aos PCAs 2023 e 2024?
18. Em que data foram disponibilizadas tais informações no site da UFAC?
19. Os PCAs para os anos de 2023 e 2024 foram revisados ou alterados?
20. As revisões ou alterações foram documentadas e justificadas?
21. Há relatórios de riscos sobre a provável não efetivação de contratação de itens constantes do PCA 2023 até o término do presente exercício? Envie os relatórios de riscos elaborados.
22. Caso não haja relatórios, informar se todos os itens previstos no PCA 2023 serão contratados.
23. Há processo permanente de avaliação dos riscos relevantes que impactem o alcance dos objetivos pretendidos com as aquisições?

Ato contínuo, foi realizada reunião de abertura dos trabalhos, em 19/05/2023, no gabinete da Pró-reitoria de Administração-PRAD, que contou com a presença de Tone Eli da Silva Roca (Pró-Reitor de Administração), Everton Fidelis da Silva (Coordenador da Coordenadoria de Compras-CCOMP), Jânio da Cunha Bastos (servidor lotado na CCOMP) e Thiago Rocha dos Santos (Auditor), sendo estabelecido que seria enviada a Solicitação de Auditoria-SA nº 12/2023/AUDIN/UFAC (nº 0913550), por meio do processo SEI nº 23107.016695/2023-53, solicitando as principais atividades realizadas pela CCOMP, com objetivo de delimitar o escopo da auditoria.

Assim, as informações solicitadas foram encaminhadas pela CCOMP, e com base na Reunião de Abertura, na qual foram expostas as atividades mais relevantes, críticas e as apresentadas razões para a indicação das que demandam maior volume de recursos (materialidade), foram elencados os processos e subprocessos relacionados com a gestão de aquisições, que subsidiaram a elaboração da Matriz de Riscos e Controles.

No que tange ao apontamento do processos/subprocessos/atividades mais relevantes, críticos e de maior materialidade, a CCOMP indicou que a etapa de planejamento da contratação é o subprocesso mais destacado considerando tais critérios. Por este motivo, os exames recaíram sobre a existência de procedimentos/rotinas formalizados acerca da elaboração do PCA, a presença de controles internos, a existência de estrutura adequada, a

definição de objetivos dos processos de trabalho e a existência de gerenciamento de riscos relacionados com o PCA.

No decorrer da análise da resposta enviada pela CCOMP e do constante no Decreto 10.947, foi elaborada a SA nº 13/2023 (1089690) pela qual foram requeridas informações sobre as atividades realizadas para elaboração dos PCAs de 2023 e 2024, sendo que após a devolução do processo por parte da CCOMP, identificou-se a necessidade de complementação de informações, razão pela qual foi elaborada a SA nº 01/2024 (1199729).

Após a análise das respostas formuladas pela unidades auditadas, foram executados testes de auditoria, com base nos critérios aplicáveis ao tema, resultando nas constatações apresentadas nos próximos tópicos do presente relatório.

Dessa forma, cumpre esclarecer que o presente trabalho foi realizado durante o exercício de 2023 e início de 2024 na sede da UFAC, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, não se verificando a existência de restrições impostas pelas unidades auditadas para a realização de todos os exames.

1 RESULTADOS DOS EXAMES

1.1 Contratações sem alinhamento com o PCA do exercício

Estabelecem os art. 6º e 7º do Decreto nº 10.947/2022 que as contratações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem estar previstas no PCA de cada instituição, não se aplicando, apenas, as exceções apresentadas no rol taxativo do Art. 7º da citada norma.

Nessa senda, transcreve-se a seguir os dispositivos em tela:

“DA ELABORAÇÃO

Diretrizes

Art. 6º Até a primeira quinzena de maio de cada exercício, os órgãos e as entidades elaborarão os seus planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas:

I - as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos art. 74 e art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - as contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou de doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o País seja parte.

§ 1º Os órgãos e as entidades com unidades de execução descentralizada poderão elaborar o plano de contratações anual separadamente por unidade administrativa, com consolidação posterior em documento único.

§ 2º O período de que trata o caput compreenderá a elaboração, a consolidação e a aprovação do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades.

Exceções

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

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

II - as contratações realizadas por meio de concessão de suprimento de fundos, nas hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986;

III - as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e

IV - as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento, de que trata o § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

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

Resta evidente a necessidade de serem previstas todas as contratações no PCA do exercício no sentido de ser respeitado o previsto na norma, mas, principalmente quanto aos princípios da transparência, legalidade e publicidade, permitindo-se a todos os interessados acessarem as informações atinentes as aquisições realizadas pela instituição, promovendo-se todas as aquisições para o maior número de interessados possível.

Nesse senda, após consulta realizada no site do Portal de Compras do Governo Federal, foi possível extrair lista de todas as licitações do tipo pregão efetuadas pela instituição no ano de 2023. Segundo o site citado, no ano de 2023 foram a executados dezessete pregões no âmbito da UFAC. Assim, após serem selecionadas duas licitações de forma aleatória e não probabilística (amostra de aproximadamente 11% do total registrado), identificou-se a aquisição de itens, por meio do Pregão 007/2023 (processo nº 23107.000978/2023), não previstos no PCA-2023. Já quando da análise do Pregão 016/2013 (processo nº 23107.005074/2023-44), observou-se que todos os itens estavam no PCA-2023, conforme análise apresentada de forma detalhada nos parágrafos seguintes.

Da análise do Pregão 007/2023, verificou-se que a própria PRAD, por meio do Despacho nº 323 do Pró-Reitor em exercício (doc. 0770235 do processo 23107.000978/2023-83) identificou a necessidade de ser demonstrada a previsão de todos os itens solicitados no PCA 2023, sendo que a unidade apenas fez a juntada do referido documento, sem que houvesse a solicitação de alteração do plano anual. Dessa forma, cotejando os itens constantes do Termo de Referência da CCOMP (SEI nº 0826700) com o PCA-2023 (SEI nº 0783531), não identificou-se a previsão de compras dos itens 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18 e 19 no referido planejamento de compras.

De outra banda, da análise do Pregão 016/2023, restou clara a execução de procedimento administrativo correto para a alteração do PCA-2023, pois, antes das fases externas do processo de aquisição, foi juntado documento de Inclusão da Demanda no PCA (SEI nº 0814732) demonstrando que todos os itens estavam previstos no planejamento, o que foi constatado após aplicação da busca deles na fase de testes de auditoria.

Assim, a inexistência de previsão de contratação no PCA 2023 pode ocasionar a descentralização e não compartilhamento de aquisições, compras mais onerosas, falta de padronização, aumento de custos processuais, fracionamento de despesas e falta de sinalização para o mercado das intenções da instituição, com o objetivo de aumentar a competitividade e reduzir o preços de cada item.

Critério: art. 6º e 7º do Decreto nº 10.947/2022.

Recomendação

Estabelecer medidas para garantir a conformidade do PCA ao longo do exercício, realizando revisões periódicas e ajustes necessários para cumprir as normativas vigentes.

1.2 Ausência de Calendário de Contratação

Reza o art. 11, III, do Decreto nº 10.947/2022, que o setor de contratações consolidará as demandas encaminhadas pelos requisitantes e elaborará um calendário de contratações.

Nesse desiderato, vejamos o que preleciona o dispositivo em tela:

Art. 11. Encerrado o prazo previsto no art. 10, o setor de contratações consolidará as demandas encaminhadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas e adotará as medidas necessárias para:

I - agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;

II - adequar e consolidar o plano de contratações anual, observado o disposto no art. 5º; e

III - elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

O calendário de contratação é de fundamental importância para que o requisitante ou área técnica planeje suas atividades considerando a data provável em que o bem ou serviço será contratado, bem como a administração poderá executar seu orçamento de maneira eficaz e racional. Dessa forma podemos elencar a seguir os motivos para que seja elaborado e divulgado o calendário:

1. **Transparência e Previsibilidade:** o calendário de licitações proporciona transparência aos processos de aquisição, porquanto disponibiliza informações sobre as datas previstas para a realização dos processos licitatórios, permitindo-se que todos os interessados se planejem para participar.
2. **Eficiência:** o calendário permite um melhor gerenciamento dos recursos financeiros e necessidades das unidades, assim são minimizados atrasos e os bens e serviços necessários são adquiridos no prazo devido.
3. **Competitividade:** as empresas e pessoas interessadas podem se preparar com maior tempo para participarem do certame, resultando em propostas mais vantajosas para a instituição.
4. **Redução de possíveis irregularidades:** com a divulgação das datas, os atos fiscalizatórios que podem ser executados por qualquer cidadão são facilitados, pois a gestão terá que seguir com rigor o calendário divulgado.

A ausência de cronograma de contratação poderá resultar em atrasos ou sobreposições nas aquisições desejadas pela instituição, sendo sua existência fator preponderante no planejamento de ações, por exemplo, relacionadas com os objetivos estratégicos da organização, a qual, dependendo da natureza da contratação, poderá mobilizar recursos humanos para a execução de alguma atividade.

Critério: art. 11, III, do Decreto nº 10.947/2022.

Recomendação

Mapear processo macro de aquisição, com a finalidade de que todas as etapas previstas em normativos sejam executadas no exercício.

1.3 Ausência de relatórios de riscos

Preleciona o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022 que o setor de contratação, em consonância com orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, elaborará relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do PCA até o término do seu exercício.

Nesse compasso, vejamos as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia sobre o assunto¹:

“[...]”

Para efeito da elaboração do relatório, define-se como risco um evento futuro identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um impacto (caso venha a ocorrer). Por sua vez, a gestão de riscos é um processo segmentado em cinco etapas.

“[...]”

Sobre essa questão, informa a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial do Ministério da Economia acima citada que:

“[...]”

Referenciam essencialmente a estrutura semântica desta orientação, as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1, de 10 de maio 2016, a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder

¹ Disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/37-orientacoes-sobre-o-relatorio-de-gestao-de-riscos-do-plano-de-contratacoes-anual-2013-pca-1>

Executivo federal; a norma ABNT NBR ISO 31000:2018, que estabelece as diretrizes para a gestão de risco, consignadas no módulo de gestão de riscos das contratações do Sistema Compras.gov.br e o Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações (PGRONLL).
[...]"

Das orientações acima, destaca-se que a autoridade responsável pelo setor de licitações deve inserir no relatório de riscos uma mensagem apresentando o panorama “institucional acerca da execução do planejamento das contratações e da respectiva gestão de riscos, informando se houve alterações no PCA durante o a execução e as suas razões”.

Denota-se que a inexistência de relatórios de riscos poderá ocasionar na ocorrência de resultados insatisfatórios na execução do PCA, sendo que por meio do monitoramento dos riscos mapeados será possível para o setor de contratações tomar providências para que sejam mitigadas situações prejudiciais às contratações desejadas pela instituição naquele exercício.

Critério: art. 19 do Decreto nº 10.947/2022.

Recomendação

Aperfeiçoar o planejamento do PCA para que conste a previsão de etapa de elaboração de relatório de riscos referente à provável não efetivação da contratação de itens até o término do seu exercício.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria avaliou os controles internos da gestão das aquisições desta IFES, sob os ditames das determinações constantes no Decreto nº 10.947/2022, o qual estabelece diretrizes para a elaboração do PCA no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional. Assim, por meio da execução de exames de auditoria, foram identificadas algumas inconsistências que apontam a necessidade de ajustes em etapas do processo de aquisição institucional.

Nessa senda, constatou-se que foram feitas contratações não previstas no PCA-2023, desrespeitando o que prevê o Decreto nº 10.947/2022. A falta de alinhamento pode ocasionar problemas como descentralização das aquisições, falta de uniformização e aumento de preços, prejudicando a transparência e a eficiência das aquisições.

Ademais, foi observada também a ausência de um calendário de contratação, o que é obrigatório segundo prescrição do art. 11, III, do Decreto nº 10.947/2022. É de conhecimento cediço que a elaboração e divulgação do calendário garantem ao processo transparência, previsibilidade e eficiência, bem como permitem o planejamento por parte daqueles que desejam participar do certame.

Outrossim, verificou-se a inexistência de relatórios de riscos sobre a provável não efetivação das contratações de itens constantes do PCA, em desacordo com o estabelecido no art. 19 do Decreto nº 10.947/2022. Os aludidos relatórios são de fundamental importância para a gestão de aquisições da instituição, pois sem eles não há eficácia no monitoramento da atividade, bem como não existe mitigação de possíveis situações nocivas às contratações.

De outra sorte, averiguou-se que outras questões de auditoria foram consideradas adequadas de forma parcial ou integralmente, conforme consta do papel de trabalho denominado de Testes de Auditoria. Nessa senda, relaciona-se a seguir as questões de auditoria avaliadas de forma positiva (adequada ou parcialmente adequada) durante o presente trabalho:

1. verificar se os planos anuais de contratação (2023 e 2024) foram elaborados no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC.
2. verificar se na elaboração dos PCAs foram considerados os objetivos previstos no art. 5º do Decreto nº 10.947/2022 e se os objetivos estabelecidos no PCA 2023 foram alcançados.

3. verificar se foram reprovados itens ou solicitados ajustes nas aprovações dos PCAs 2023 e 2024.
4. verificar se os PCAs foram disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas.
5. verificar se os PCAs 2023 e 2024 foram revisados ou alterados.

Nesse desiderato, entende-se que a implementação das recomendações formuladas no presente relatório contribuirá de maneira significativa para o aperfeiçoamento dos processos de contratações da UFAC, assegurando consonância com a legislação aplicável à matéria, transparência, eficiência e controle dos riscos envolvidos nas aquisições realizadas pretendidas pela instituição.

Rio Branco-AC, 15 de março de 2024.

Thiago Rocha dos Santos
Auditor

À consideração superior
De acordo.

Anne Valéria Nascimento de Andrade
Auditora-Geral em exercício
Portaria nº 550, 08/02/2024

ANEXOS

I – Manifestação da unidade auditada

Instadas a se manifestarem em relação ao teor dos Resultados dos Exames, em reunião realizada em 12/03/2024, às 10h, no gabinete da PRAD, da qual participaram Tone Eli da Silva Roca (Pró-Reitor de Administração-PRAD), Everton Fidelis da Silva (Coordenador da Coordenadoria de Compras-CCOMP) e Thiago Rocha dos Santos (Auditor), as unidades auditadas (PRAD e CCOMP), por meio de seus representantes citados, anuíram com o teor dos achados, bem como concordaram com as recomendações propostas.

Achado nº 1

“Contratações sem alinhamento com o PCA do exercício.”

Achado nº 2

“Ausência de Calendário de Contratação.”

Achado nº 3

“Ausência de relatórios de riscos.”

II – Análise da equipe de auditoria

Acerca dos Resultados dos Exames, a PRAD e CCOMP concordaram com os Achados de Auditoria e se comprometeram em implementar as recomendações debatidas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções², razão pela qual mantém-se os achados de auditoria.

² Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no dia 12/03/2024, às 10h, na PRAD.