



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
AUDITORIA INTERNA
Campus Universitário – BR 364, Km 04 – Rio Branco/AC
CEP: 69915-900 – Telefone: (068) 3229-1319
E-mail: audin@ufac.br



RELATÓRIO DE AUDITORIA

AVALIAÇÃO Nº 01/2019

Equipe técnica

Anne Valéria N. de Andrade
Auditora

Relatório supervisionado e aprovado por:

Diego Silva de Alencar
Auditor-Geral

NOVEMBRO DE 2019

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Auditoria com propósito de verificar se Universidade Federal do Acre possui mecanismos para a boa governança e gestão das contratações. Para tal, a equipe analisou a existência de mapeamento de processos das aquisições, definição de atribuições e responsabilidades nas contratações, gerenciamento de riscos das aquisições, utilização dos planos institucionais e adoção de critérios e práticas de sustentabilidade.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A ação nº 01/2019 foi realizada em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), exercício 2019, elaborado de acordo com a Instrução Normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018.

QUAIS CONCLUSÕES FORAM ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Com base nos exames realizados, verificou-se que as atribuições e responsabilidades no processo de trabalho das aquisições não estão claramente definidas e que há dissonância entre o plano de aquisições e os planos institucionais.

Entretanto, a adoção das seguintes recomendações tem potencial de contribuir para a melhoria na governança e gestão das contratações:

- 1- Elaborar normativos internos que contemplem, no mínimo, as atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de trabalho das compras e aquisições da UFAC;
- 2- Instituir medidas/meios para que as compras e aquisições da UFAC estejam alinhadas aos seus planos estratégicos a fim de assegurar o alcance dos objetivos institucionais.

INTRODUÇÃO

Realizado em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), exercício 2019, elaborado de acordo com a Instrução Normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018, a equipe de auditoria apresenta os resultados dos exames referentes à ação nº 01/2019.

Os trabalhos foram realizados durante o exercício de 2019 na sede da Universidade, com estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.

A presente auditoria objetivou avaliar se a Universidade Federal do Acre (UFAC) possui mecanismos para a boa Governança e gestão das contratações. Para tanto, utilizou-se como critérios: o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016; a Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia; o Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012; Plano de Desenvolvimento Institucional (2015-2019) e o Planejamento Estratégico da UFAC.

Tal trabalho se justificou ante a necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público. Decorre ainda da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados.

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

1- A alta administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições?

2- A UFAC adotou critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas?

3- A instituição definiu internamente a divisão de atribuições e responsáveis acerca do Plano Anual de Contratações previsto na IN Nº 01/2019?

4- Os planos institucionais da UFAC contribuem para que haja uma boa governança de contratações?

Foram realizadas indagações orais e escritas. A oral se fundamentou em reunião para aprimorar e homologar o fluxograma relativo às compras e aquisições da UFAC (Anexo II). As escritas foram avaliadas por meio das documentações encaminhadas a esta unidade de auditoria interna.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

RESULTADOS DOS EXAMES (ACHADOS DE AUDITORIA)

1. APROVAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 1, de 10 de maio de 2016, estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos. Estipula, ainda, o prazo de até doze meses para instituir a Política de Gestão de Riscos, a contar da data da publicação da Instrução Normativa.

Da mesma forma, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu que a alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos.

Ao ser questionada sobre a existência de diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições¹ a alta administração da UFAC informou que não havida sido estabelecida, embora tenha sido constituído o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos, por meio da Portaria nº 968, de 28 de março de 2019, e retificada pela Portaria nº 1.131, de 09 de abril de 2019.

Segundo a portaria, o objetivo do Comitê é a elaboração da Política de Gestão de Riscos da Universidade. Já as finalidades da política são desenvolver, disseminar e implementar metodologias de gerenciamento de riscos e controles internos, contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais.

No decorrer dos trabalhos de auditoria, a Política de Governança, Gestão de Risco, Controles e Integridade da UFAC – PGGRCI - foi aprovada pelo Comitê no dia 02 de outubro de 2019 e homologada pelo Vice-Reitor no exercício da Reitoria por meio da Portaria nº 3.502, de 13 de novembro de 2019.

Apesar de, ainda, não existir gerenciamento de riscos especificamente voltado às aquisições, o primeiro passo já foi tomado pela gestão, pois a Política de Gestão de Riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.

2. RETOMADA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

O Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) é uma ferramenta de planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e processos na Administração Pública. Foi criado pelo Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012 e institucionalizado por meio da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, que estabelece regras para elaboração dos Planos.

¹ Solicitação de Auditoria nº 20/2019

Recentemente, o Desenvolvimento Sustentável se tornou um princípio licitatório que deverá ser observado nas etapas do processo de contratação com base no PLS, conforme art. 2º, §1º, do Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, **do desenvolvimento sustentável**, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

§ 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

No que concerne à elaboração e implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável, o art. 16 do Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, estipula os critérios mínimos para sua elaboração:

Art. 16. A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, conforme ato editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que preverá, no mínimo: (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;

II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;

III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano;

IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

O Plano de Gestão de Logística Sustentável da UFAC foi criado por meio da Comissão Gestora, instituída pela Portaria nº 795, de 16 de março de 2016. Além de não ter sido aprovado pela autoridade máxima, não foi demonstrada a sua implementação, tal como determina os arts. 12, 13 e 14 da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012.

Por outro lado, ao analisar as informações² encaminhadas pela Pró-Reitoria de Planejamento, verificou-se que as seguintes ações³ estão sendo tomadas a fim de suprir as impropriedades encontradas pela gestão no PLS:

- a. Nova comissão que terá como metas realizar o diagnóstico temático das ações previstas no PLS em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2020-2024;
- b. Elaborar roteiro para avaliação do Plano anterior e do Diagnóstico Situacional;
- c. Levantar experiências exitosas em PLS no Brasil;
- d. Avaliar os temas inicialmente propostos;
- e. Instalar um escritório (modesto) para gerenciamento do Plano;
- f. Definir prazos – para avaliação, diagnóstico, etc.;
- g. Definir estratégia de participação da comunidade acadêmica;
- h. Definir estratégia de envolvimento dos Núcleos do Interior;
- i. Definir ações prioritárias e de impacto para iniciar a implementação do plano.

Foi realizada reunião no dia 30 de setembro de 2019⁴ e a alta administração definiu como prioridade dar continuidade ao PLS e a atribuição de executar o Plano ficou a cargo da diretoria do Parque Zoobotânico.

3. ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES NÃO ESTÃO CLARAMENTE DEFINIDAS NO PROCESSO DE TRABALHO RELATIVO ÀS CONTRATAÇÕES

O que dizem os normativos gerais acerca das atribuições e responsabilidades

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional assevera que:

4º São diretrizes da governança pública: (...)

X - Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

Especificamente em relação às contratações, a Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (IN 01/2019) dispõe sobre o Plano Anual de Contratações – PAC e traz algumas definições atinentes às atribuições e responsabilidades dos setores que atuam nessa área:

Art. 4º Para os efeitos desta Instrução Normativa, são adotadas as seguintes definições:

I - Setor de licitações: unidade responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações destinadas à realização das contratações no âmbito do órgão ou entidade;

II - Setores requisitantes: unidades responsáveis por identificar necessidades e requerer ao setor de licitações a contratação de

² Solicitação de Auditoria nº 35/2019 encaminhada à Pró-Reitoria de Planejamento.

³ Processo Administrativo nº 23107.020206/2019-81.

⁴ C.I, PZ Nº 102/2019, fl. 01 do processo administrativo nº 23107.020206/2019-81.

bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações.

Parágrafo único. Cada órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a divisão de atribuições de que tratam os incisos I e II, quando contemplar áreas específicas em sua estrutura.

Como se nota, a IN 01/2019 deixa margem (e não poderia ser diferente) para que a própria entidade defina de maneira diversa a divisão interna de atribuições entre suas unidades de acordo com sua estrutura.

O que dizem os normativos internos acerca do “Setor de licitações”

Acerca de tal divisão, o Regimento Geral da UFAC não se mostrou esclarecedor no tocante ao planejamento das contratações. Nesta esteira, vejamos o que diz o art. 137, V, e art. 138, VII, do referido regimento:

Art. 137. Compete à Pró-Reitoria de Planejamento:

V – propor, coordenar, gerenciar e avaliar as atividades de planejamento da universidade;

Art. 138. São atribuições do pró-reitor de Planejamento, dentre outras funções:

VII – coordenar e acompanhar o planejamento da universidade;

Conforme o art. 148 do Regimento Geral da UFAC, as principais atividades da Diretoria de Material e Patrimônio são:

Art. 148. A Diretoria de Material e Patrimônio é uma unidade administrativa vinculada à Pró-Reitoria de Administração e tem como principais atividades: coordenar, acompanhar e orientar as atividades relacionadas ao serviço de almoxarifado e patrimônio da Universidade Federal do Acre; acompanhar e orientar as atividades relacionadas à aquisição de material, sendo a responsável pela agenda de compras da universidade.

O art. 144, V, expressa a competência da Pró-Reitoria de Administração:

Art. 144. Compete à Pró-Reitoria de Administração:

V – adotar medidas cabíveis para aquisição, guarda e fornecimento do material permanente e de consumo, executando o controle quantitativo, qualitativo e de custo;

Pois bem. Da leitura dessas regras surgem algumas questões:

Considerando que o art. 137 do Regimento determina que a Proplan deve propor, coordenar, gerenciar e avaliar as atividades de planejamento da universidade, estaria, pois, incluído o planejamento específico de contratações?

À Prad (em sentido estrito), compete adotar medidas para aquisição de material permanente e de consumo. Por meio da Dmap, tem ainda a competência de

acompanhar e orientar as atividades relacionadas à aquisição de material, sendo a responsável pela agenda de compras da universidade.

Seria esta então a unidade responsável pelo planejamento de contratações, uma vez que tem o dever de orientá-las?

De acordo com os regulamentos internos, o fato de ser responsável também pela agenda de compras implica, na prática, em se responsabilizar também pelo planejamento?

Vê-se, portanto, que não há no Regimento Geral (e em nenhum outro regulamento) definição expressa de atribuições em relação às compras e aquisições da Ufac.

As regras não permitem afirmar se o planejamento fica sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento, a cargo da Pró-Reitoria de Administração ou ambas as Pró-Reitorias ou até mesmo se não cabe a nenhuma delas em especial.

Por outro lado, não se pode ignorar que a Pró-Reitoria de Administração foi a unidade que conduziu⁵ a elaboração do Plano Anual de Contratações de 2020.

Todavia, não se pode afirmar se tal condução ocorreu por razões de contingência ou se de fato tais atividades foram atribuídas à Unidade pela Administração Superior.

Pode-se afirmar, contudo, que não há normativo interno que assim estabeleça.

Os “Setores requisitantes”

É preciso atentar ainda para a necessidade de se definir as atribuições e responsabilidades do **Setores requisitantes** aos quais a Instrução Normativa 01/2019 se refere, pois, essa indefinição tem repercussões práticas.

Entre os efeitos identificados, destacam-se a multiplicação de solicitações avulsas das diversas unidades administrativas.

Da maneira como se encontra o processo de trabalho, a solicitação de compra pode ter como ponto de partida qualquer unidade administrativa sem levar em conta critérios como hierarquia, área de atuação, pertinência do pedido com os objetivos institucionais, entre outros.

Não foi identificada nenhuma unidade com atribuições de planejamento ou supervisão que estabeleça diretrizes que sirvam como “filtro” para as dezenas de solicitações das contratações. Esse quadro tem potencial, portanto, de sobrecarregar sem justa causa as unidades responsáveis pela consecução dos trabalhos, o dito “Setor de Licitações”.

Tampouco, as solicitações são precedidas de análise acerca da existência de orçamento.

As causas de tais incongruências apontam justamente para deficiências nas regras que deveriam dar suporte e definir as atribuições e responsabilidades dos agentes e unidades envolvidos nas contratações.

Além dos efeitos já expendidos, o processo de trabalho permanece vulnerável a erros, repetições, omissões, dificuldades em eventual responsabilização de agentes, morosidade no processo.

⁵ Em resposta à SA nº 21/2019, a DMAP informou que ficou definido pela Administração a divisão de atribuições, de acordo com o art. 4º da IN Nº 1, de 10 de janeiro de 2019. A PRAD ficou com o planejamento, a DMAP com a coordenação e o acompanhamento ficou a cargo da PRAD e DMAP conjuntamente. Nenhum documento foi encaminhado confirmando a distribuição das atribuições pela Administração Superior.

4. DISSONÂNCIA ENTRE O PLANO DE AQUISIÇÕES E OS PLANOS INSTITUCIONAIS

Da necessidade de consideração dos Planos Institucionais para formulação do Plano de aquisições

Em relação à política de governança da administração pública federal, o art. 5º, II, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece como um dos mecanismos para o exercício da governança pública a estratégia, a priorização e o alinhamento como condição para o alcance de resultados.

Da mesma forma, em recente deliberação o Tribunal de Contas da União recomenda à Ufac o alinhamento das suas ações com seus planos estratégicos, uma vez que o Acórdão nº 5315/2019 – TCU – 2ª Câmara, item 9.4.3, recomenda que seja incluído em seu Relatório de Gestão os objetivos estratégicos pretendidos ou priorizados pela gestão, fazendo constar as ações planejadas pela entidade para o atingimento desses objetivos, bem como o alinhamento entre essas ações com esses objetivos estratégicos.

Na mesma linha, o Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário, item 9.4, fez a seguinte recomendação à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo:

9.4. recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011:

9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

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

A esse respeito, a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, em seu art. 1º, III, aborda o alinhamento da contratação com o Planejamento Estratégico:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

Da situação encontrada

Isto posto, a elaboração do Plano Anual de Contratações tem como um dos objetivos possibilitar a maximização dos resultados institucionais a partir da melhoria da governança e da gestão das contratações. Sem a aderência daquele com os planos

institucionais, a execução da contratação poderá ocorrer de maneira desalinhada com a estratégia da instituição, fragilizando o investimento em iniciativas que contribuam para o alcance de seus objetivos.

Verificou-se que o Plano de Aquisições do 2º semestre de 2018 não demonstrou alinhamento com os Planos Institucionais da UFAC (PDI, Planejamento Estratégico, PDTI).

Em relação ao exercício de 2019, a Pró-Reitoria de Administração informou⁶ que o Plano de Aquisições a ser executado em 2019 não foi elaborado em razão da indefinição do orçamento para execução no primeiro semestre e do contingenciamento de verbas.

No que diz respeito ao Plano de Aquisições de 2020 constatou-se que a metodologia apresentada⁷ para elaboração do Plano Anual de Contratações de 2020 também não está em consonância com os Planos Institucionais da Universidade.

A unidade informou que a metodologia empregada não foi a idealizada por conta do prazo exíguo, a universalidade de setores, diversidade de itens e diminuição dos recursos da Ufac.

RECOMENDAÇÕES

Elaborar normativos internos que contemplem, no mínimo, as atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de trabalho das compras e aquisições da UFAC.

Achado 3

Instituir medidas/meios para que as compras e aquisições da UFAC estejam alinhadas aos seus planos estratégicos e táticos a fim de assegurar o alcance dos objetivos institucionais.

Achado 4

CONCLUSÃO

O trabalho pretendeu verificar se a Universidade Federal do Acre possui mecanismos para a boa Governança e gestão das contratações. Com base nos exames realizados, verificou-se que as atribuições e responsabilidades no processo de trabalho das aquisições não estão claramente definidas e que os planos institucionais não são considerados na formulação dos planos de aquisição.

A situação descrita no Achado 3 tem potencial para expor o processo de compras e aquisições da Universidade a maior risco decorrente de erros, omissões e acarreta maior dificuldade de responsabilização dos agentes envolvidos.

⁶ Em resposta à S.A nº 05/2019

⁷ Processo administrativo 23107.013812/2019-41, Despacho nº 673/2019, fls. 08.

As fragilidades identificadas no Achado 4 permitem concluir que o acompanhamento do grau de atingimento dos objetivos estratégicos da Ufac restará prejudicado na medida em que o processo de aquisições representa uma das atividades de maior impacto na Instituição.

Por outro lado, os exames também demonstraram avanços, cabendo destacar a aprovação da Política de Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade da Ufac e a retomada da implementação do Plano de Logística Sustentável.

Portanto, os benefícios desta auditoria relacionam-se à evidenciação de impropriedades e podem servir de direcionamento para implementação de ações corretivas ou preventivas, a fim de melhorar a governança das aquisições e qualidade da gestão dos recursos públicos.

Rio Branco, Acre, 2 de dezembro de 2019.

Equipe técnica

Anne Valéria N. de Andrade
Auditora

Relatório supervisionado e aprovado por:

Diego Silva de Alencar
Auditor-Chefe

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nºs 3 e 4

A unidade auditada optou por não se manifestar por escrito, tendo em vista reunião⁸ conjunta realizada com a equipe de auditoria na qual foram apresentados os achados e houve consenso na descrição dos resultados dos exames.

Análise da equipe de auditoria:

As manifestações na reunião conjunta mostraram ciência e concordância pelos gestores com o teor dos achados e com as recomendações, sendo que estas serão objeto de monitoramento das providências adotadas pela UFAC.

⁸ Reunião Conjunta realizada no dia 05/11/2019 no ambiente de reuniões d Vice-Reitoria com participação da PROPLAN, PRAD, REITORIA E AUDITORIA INTERNA.

II – FLUXOGRAMA DAS COMPRAS E AQUISIÇÕES DA UFAC

