

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2025

PAINT 2025 - SERVIÇO DE AUDITORIA -
AVALIAÇÃO GOVERNANÇA E GESTÃO DAS
CONTRATAÇÕES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ AUDITORIA INTERNA

Rodovia BR 364, Km 192, nº 3800, CEP 75801-615, Jataí/GO Campus Jatobá,
Cidade Universitária, Prédio da Reitoria
(64) 3606-8350 | auditoria.interna@ufj.edu.br | <https://ufj.edu.br/auditoria-interna/>

Unidade Auditada	Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), Coordenação de Contratos e Serviços (CCS), Diretoria de Compras e Licitações (DCL)
Tipo de Relatório	Relatório de Avaliação
Número do Relatório	01/2025
Período Previsto	03/02/2025 a 06/06/2025
Período de Realização dos Trabalhos	03/02/2025 a 30/07/2025
Natureza da Avaliação	Conformidade e operacional
Equipe Responsável pelos Trabalhos	Gabriella Braga Melo (Auditora-Chefe)



Missão da Unidade de Auditoria Interna

Auxiliar a promoção do aperfeiçoamento e da transparência da gestão da UFJ, bem como aumentar e proteger o valor organizacional por meio do fortalecimento dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos.

Serviço de Avaliação

O trabalho de 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.

Serviço Prestado no Presente Trabalho

Avaliação da governança e gestão das contratações da UFJ, com vistas a identificar oportunidades de aperfeiçoamento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

A auditoria realizada pela Auditoria Interna teve como objeto a avaliação da governança e da gestão das contratações na UFJ, conforme estabelecido no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2025.

A auditoria teve como escopo a análise dos processos de governança e de gestão das contratações em funcionamento na UFJ, com base na legislação vigente e nas orientações dos órgãos de controle. Foram avaliados aspectos como a estrutura de governança, os mecanismos de planejamento, execução, monitoramento e controle, a conformidade legal, a aderência às boas práticas e diretrizes específicas para a área de contratações.

Ficaram fora do escopo a análise técnico-operacional das aquisições, exceto quando relacionada diretamente à governança e gestão das contratações; a avaliação de processos ainda não iniciados ou em fase inicial de planejamento; a legalidade de atos individuais sem vínculo com os mecanismos de governança e gestão das contratações; e a verificação do atingimento dos objetivos institucionais.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

As contratações públicas estão significativamente relacionadas com a geração de resultados para a sociedade, tendo em vista que são fundamentais para a concretização de muitas políticas públicas, influenciando diretamente o desempenho institucional. O processo de compras públicas está sujeito a riscos relevantes, tais como ineficiência, desperdício de recursos e ocorrência de irregularidades, que afetam diretamente a qualidade dos serviços prestados à população e a capacidade de gerar valor público. Diante desse contexto, e do disposto no inciso III do artigo 16 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, justifica-se a realização do presente trabalho de auditoria para avaliar a governança, a gestão de riscos e o controle preventivo nas contratações. O objetivo é fortalecer a governança institucional e assegurar a entrega efetiva de resultados à sociedade.

QUAIS SÃO AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS SÃO AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A auditoria constatou que as estruturas e os processos de governança e gestão de aquisições, existentes e em efetivo funcionamento na UFJ, não estão adequadamente alinhados com a legislação vigente e a jurisprudência aplicável ao tema. Foram identificadas fragilidades que indicam a necessidade de ações para fortalecer a governança institucional, com vistas a agregar valor às contratações. Apesar da existência de alguns instrumentos e estruturas em funcionamento, há oportunidades de melhoria que podem contribuir para a eficiência da gestão e a entrega de melhores resultados à sociedade.

Foram formuladas recomendações a fim de apoiar o fortalecimento dos instrumentos de governança e das estruturas de gestão das contratações, como a adequação e melhoria do processo de elaboração e gestão do Plano de Contratações Anual; definição de responsabilidades; ações de aprimoramento e adequação da gestão dos processos de trabalho das fases que compõem o metaprocessos de contratações; o fortalecimento da gestão de riscos na área de contratações; entre outros pontos de atenção quanto à conformidade e ao aperfeiçoamento elencados no relatório.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. RESULTADOS DOS EXAMES.....	9
2.1. Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações.....	9
2.2. Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações.....	10
2.3. Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA.....	11
2.3.1. O cronograma de elaboração do PCA não segue os prazos estabelecidos pelo Decreto nº 10.947/2022.....	13
2.3.2. Ausência de definição, em normativo interno, das atribuições e responsabilidades relacionadas à elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA.....	14
2.3.3. Inexistência do calendário de contratação.....	15
2.3.4. Oportunidades de melhoria quanto a ações de divulgação sobre o PCA.....	15
2.3.5. A instituição não elabora os relatórios de riscos de inexecução do PCA.....	16
2.3.6. A instituição não possui PLS instituído para nortear a elaboração do PCA.....	17
2.4. Inexistência de plano diretor de logística sustentável.....	18
2.5. Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações.....	19
2.6. Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações.....	22
2.7. Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações.....	25
2.8. Inexistência de políticas gerais de contratações.....	29
2.9. Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos.....	31
2.9.1. Oportunidades de melhoria quanto à avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas.....	34
2.9.2. Inobservância da obrigação legal de publicar a ordem cronológica de pagamentos no portal institucional.....	35
2.9.3. Ausência de definição formal de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contratos.....	35
2.9.4. Inexistência da modelagem do processo sancionatório decorrente de contratações públicas.....	36
2.9.5. Inexistência da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual e ausência da elaboração e divulgação do relatório final com avaliação dos objetivos alcançados e recomendações para o aprimoramento da atuação administrativa.....	37
2.10. Inadequações e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão do processo de trabalho das fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos.....	38
2.10.1. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações.....	38
a) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de planejamento das contratações.....	38

b) Fragilidades no preenchimento e na rastreabilidade das listas de verificação da Advocacia-Geral da União (AGU).....	39
c) Fragilidades da elaboração do ETP.....	40
d) Inadequações da elaboração da pesquisa de preços.....	41
e) Insuficiência da definição interna das responsabilidades dos agentes que atuam na etapa do planejamento e fragilidades da segregação de funções.....	43
f) Fragilidades da análise de riscos.....	44
2.10.2. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor.....	47
a) ausência de adoção das listas de verificação na etapa de seleção de fornecedores	47
b) Oportunidades de melhoria da consulta aos cadastros impeditivos de contratação.....	47
c) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de seleção do fornecedor.....	48
d) Oportunidades de melhoria da definição interna de responsabilidades.....	50
2.10.3. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual.....	50
a) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de gestão contratual.....	50
b) Oportunidades de melhoria da definição interna de responsabilidades e fragilidades na ciência e capacitação dos agentes designados para a gestão e fiscalização contratual.....	51
2.11. Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações.....	53
3. RELAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.....	55
4. CONCLUSÃO.....	61
5. ANEXOS.....	63
ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	63
ANEXO II - CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DA UNIDADE EXAMINADA PARA MELHORIAS NO PLANEJAMENTO DO PCA.....	105
ANEXO III - SEGUNDA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	109
ANEXO IV - MANIFESTAÇÃO DO GABINETE DA REITORIA.....	148

1. INTRODUÇÃO

A ação de auditoria realizada pela Auditoria Interna teve como objeto a governança e gestão de contratações da UFJ, consoante previsto no PAINT referente ao exercício de 2025. A ação de auditoria teve início em 03 de fevereiro de 2025, por meio da Ordem de Serviço nº 01/2025/AUDIN/UFJ.

O escopo do presente trabalho compreende os processos de governança e de gestão das contratações, implementados e em efetivo funcionamento na UFJ, consoante a legislação e jurisprudência dos tribunais. A auditoria abordou, entre outros aspectos, a estrutura de governança relacionada às contratações públicas, os mecanismos de planejamento, execução, monitoramento e controle das contratações, a conformidade dos processos com a legislação aplicável, a aderência às boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, assim como a existência e aplicação de políticas e diretrizes de governança e gestão aplicáveis à área de contratações.

Não integram o escopo deste trabalho a análise do macroprocesso de aquisições sob o ponto de vista técnico-operacional, salvo quando relacionada diretamente à governança e à gestão do processo de contratação. Também não integram o escopo a avaliação de processos de contratação ainda não iniciados ou que estejam em fase inicial de planejamento, e a verificação da legalidade de atos individuais isolados que não guardem relação com os mecanismos de governança ou gestão das contratações. A ação também não avaliou se os objetivos institucionais estabelecidos vêm sendo alcançados.

A auditoria foi realizada considerando a relevância das contratações públicas para a efetividade das políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade. Diante dos elevados valores envolvidos nesses processos e dos riscos associados (como desperdício, ineficiência e irregularidades), torna-se essencial avaliar a governança e a gestão das aquisições.

A importância do tema também é destacada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que o classificou como área crítica na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal. Além disso, a Lei nº 14.133/2021 e a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 atribuem à alta administração a responsabilidade pela implementação de práticas de governança nas contratações, reforçando a necessidade de estruturação adequada desses mecanismos para garantir eficiência, eficácia e integridade nas aquisições públicas.

A realização do serviço também foi motivada pela existência de risco classificado como nível 40, “alto”, constante na ferramenta “Canvas e Matriz de Riscos da Graduação das Redes Federais de Ensino”, disponibilizada pela Controladoria-Geral da União (CGU).

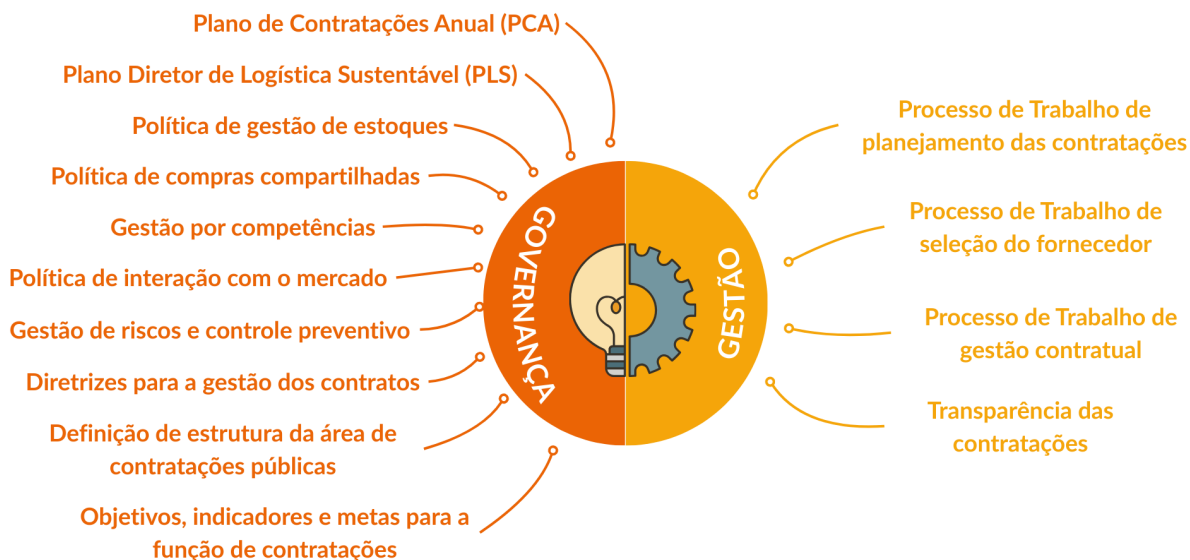
A governança das aquisições compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle adotados pelas organizações públicas com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão nas contratações. Essa governança busca assegurar que as aquisições públicas estejam alinhadas aos objetivos institucionais e que agreguem valor ao negócio da instituição (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

No contexto da administração pública, o TCU destaca que a boa governança é aquela que promove planejamento eficiente, gestão de riscos, transparência, integridade e responsabilidade. Garantindo que os bens e serviços contratados contribuam efetivamente para os resultados esperados pelas partes interessadas.

É importante esclarecer que a gestão de contratações envolve um conjunto de atividades coordenadas que visam executar, na prática, as diretrizes definidas pela governança da organização no âmbito das contratações públicas. Essa gestão tem como propósito orientar e conduzir o metaprocessos/macroprocessos de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos) de forma integrada e eficiente, contribuindo diretamente para o alcance dos objetivos institucionais. (Acórdão TCU 588/2018 - P).

Com base nesse contexto, foram analisados dez instrumentos de governança estabelecidos pela Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e pela jurisprudência do TCU, além de quatro temas relacionados à gestão das contratações, consoante a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Instrumentos de governança e estruturas de gestão das contratações



Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 e da jurisprudência do TCU.

Nesse sentido, o objetivo da auditoria foi avaliar se as estruturas e os processos de governança e gestão de aquisições, existentes e em efetivo funcionamento na UFJ, estão aderentes à legislação e à jurisprudência que regulamentam o tema, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da governança institucional e aperfeiçoamento das etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual, para que assegurem a boa e eficaz gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Na fase de planejamento, foram levantadas as questões de auditoria, que direcionaram a presente ação e representam seus objetivos específicos descritos em forma de perguntas. O Quadro 1 abaixo apresenta as questões de auditoria dos trabalhos realizados.

Quadro 1 - Questões de Auditoria

Questões de Auditoria
Q1. A instituição definiu objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições?
Q2. A instituição promove a integridade na área de contratações?
Q3. A instituição elabora o Plano de Contratações Anual (PCA), consoante a legislação que regulamenta o tema?
Q4. A instituição elaborou o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), com o propósito de estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, em conformidade com a legislação?
Q5. A instituição definiu estrutura da área de contratações públicas conforme exigido na legislação e jurisprudência dos tribunais?
Q6. A instituição promove gestão por competências da área de contratações?

Q7. A instituição implementou estruturas e processos de gestão de riscos da área de contratações e em cada processo de contratação?
Q8. A instituição elaborou políticas gerais de contratação (compras, compras conjuntas e estoques), com objetivo de fornecer diretrizes para a função aquisições, aderente com a legislação e jurisprudência dos tribunais?
Q9. A instituição estabeleceu diretrizes para a gestão de contratos de acordo com a legislação e jurisprudência dos tribunais?
Q10. Houve definição de processo de trabalho para as fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e para a etapa de gestão de contratos?
Q11. A instituição publica na internet os documentos que integram cada contratação?

Fonte: Matriz de Planejamento - Avaliação governança e gestão de contratações da UFJ.

Ressalta-se que a auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal.

Para obter evidências adequadas e suficientes para embasar as conclusões e as recomendações para a gestão da UFJ, referente ao objeto ora avaliado, a equipe responsável pelos trabalhos realizou os seguintes procedimentos de auditoria: análise documental, por meio da apreciação das informações e dos documentos fornecidos pelos gestores, em resposta às Solicitações de Auditoria (SA), bem como dos documentos obtidos de forma autônoma e diretamente dos portais e sistemas institucionais; indagação escrita, via encaminhamento de SA e de questionários, a fim de coletar informações e/ou documentos; *Benchmarking*, com o objetivo de identificar boas práticas.

Foram enviadas 06 (seis) SA no decorrer da presente ação: SA nº 01/2025, direcionada à Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), Coordenação de Contratos e Serviços (CCS) e à Diretoria de Compras e Licitações (DCL), momento em que foram enviados 02 (dois) questionários para preenchimento da gestão; SA nº 02/2025, direcionada à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN) e à Unidade de Gestão da Integridade (UGI); SA nº 03/2025, direcionada à Ouvidoria; SA nº 04/2025, direcionada ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); SA nº 05/2025, direcionada à Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF); e SA nº 06/2025, direcionada à Coordenação de Cobranças e Penalidades (CCP).

A obtenção de informações também foi materializada por meio da análise de processos de licitações realizadas em 2024, bem como nos processos de contratos vigentes (apenas processos com origem nos exercícios de 2023 e de 2024).

Como limitação ao presente trabalho, cita-se a própria estrutura da Unidade de Auditoria Interna, que é composta apenas por uma servidora. Nesse sentido, a estrutura da unidade inviabiliza a segregação de funções quanto aos papéis e responsabilidades de execução e supervisão dos trabalhos de auditoria. Citam-se, também, dificuldades para a localização de documentos nos portais e sistemas institucionais. Registra-se, ainda, que uma das solicitações de auditoria encaminhadas não obteve resposta por parte da gestão.

Assim, apresentam-se os resultados da avaliação realizada, que teve como unidades auditadas a Proad, a CCS e a DCL, envolvendo a governança e gestão das contratações da UFJ. Inicialmente, os achados da auditoria serão detalhados em seção específica. Na sequência, as recomendações correspondentes foram dispostas em tópico próprio, com vistas à adequada contextualização e encaminhamento das melhorias identificadas.

A manifestação da unidade auditada e a respectiva análise da equipe de auditoria estão dispostas no anexo do relatório, consoante orientações contidas em “Orientação Prática: Relatórios de Auditoria”, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações

Por meio da SA nº 01/2025, a equipe de auditoria enviou questionário à PROAD, à CCS e à DCL para identificar se foram definidos mecanismos para direcionar e acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

De acordo com a 5ª edição do Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, a alta administração tem a responsabilidade de incentivar a definição de objetivos, indicadores e metas para a função de contratações. A finalidade desses elementos é promover melhorias na função de contratações e direcionar seus esforços para o atendimento das necessidades organizacionais, de forma articulada com as demais funções de gestão.

Nesse sentido, o art. 20, inciso I, da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, dispõe que:

20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações; II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo; e III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade. (grifo nosso)

Além disso, segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, como mecanismo de governança, os objetivos estratégicos devem ser traduzidos em objetivos, indicadores e metas operacionais para as áreas de gestão, monitorando-se e avaliando-se sua execução. A falta de definição desses elementos impossibilita o monitoramento das iniciativas e ações adotadas.

Após a análise das informações apresentadas pela gestão e pela pesquisa realizada diretamente pela equipe de auditoria, verificou-se que não foram devidamente definidos objetivos, indicadores e metas para direcionar e acompanhar o desempenho da gestão das contratações. Esses instrumentos servem para melhorar as contratações e orientar seus esforços para atender as necessidades da instituição, em conjunto com as outras áreas de gestão.

As causas identificadas neste achado estão associadas a falhas no processo de governança, especialmente no que se refere à liderança organizacional. Foi constatada a falta de uma estratégia clara de controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações. A percepção da área de contratações como meramente operacional, sem o devido reconhecimento de seu papel estratégico, configura-se como uma possível causa das fragilidades observadas.

São efeitos da ausência de mecanismos para acompanhar o desempenho da gestão das contratações: desalinhamento organizacional, desmotivação, falhas na priorização, decisões sem embasamento, aumento de atividades desnecessárias, dificultando a identificação de oportunidades de melhoria na gestão das contratações.

Dessa forma, observam-se fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações, o que compromete a mensuração do desempenho organizacional.

Compartilha-se, como boas práticas: o Planejamento Estratégico da Diretoria de Compras da UFRN 2020-2023; o Mapa de Análise de Desempenho em Compras Públicas para Instituições Federais de Ensino da UNIVASF; e o Planejamento Estratégico Setorial do Decanato de Administração da UnB 2021-2024.

Recomendação 01: Definir objetivos, indicadores (como indicador relativo à taxa de execução do PCA, por exemplo, demanda prevista no PCA e efetivamente licitada) e metas, como instrumentos de planejamento, melhoria e controle da função de contratações. Esses mecanismos devem ser divulgados interna e externamente para conhecimento das partes interessadas, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos.

2.2. Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações

Por meio da SA nº 01/2025, a equipe de auditoria enviou questionário à PROAD, à CCS e à DCL, com o objetivo de identificar se são implementadas práticas voltadas à promoção da integridade na área de contratações.

Além disso, a equipe de auditoria também enviou a SA nº 02/2025 à PROPLAN e à UGI, e a SA nº 03/2025 à Ouvidoria, a fim de compreender o contexto da promoção da integridade institucional em nível macro e, respectivamente, verificar se já existiram denúncias referentes aos processos de aquisições públicas.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU preconiza que a boa governança deve apoiar a promoção da integridade na área de contratações. A integridade nas contratações refere-se à adequação dos valores e padrões de conduta da instituição às especificidades do processo de aquisições, incluindo aspectos como a relação com fornecedores e a prevenção de práticas anticompetitivas.

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 deu especial atenção à adoção de medidas que cultivem uma cultura focada no atendimento do interesse público na função de contratações e que reduzam a vulnerabilidade de seus processos a riscos de integridade. O parágrafo único do art. 11 da referida lei dispõe que:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (grifo nosso)

A Lei nº 14.133/2021 reforça, em diversos dispositivos, a importância da observância de controles internos como forma de promover um ambiente de integridade nas contratações. Ademais, atribui à alta administração a responsabilidade de implementar medidas voltadas à prevenção de condutas antiéticas.

Especificamente na área de contratações, constatou-se uma escassez de ações voltadas à promoção da integridade. Destaca-se, entretanto, como prática positiva, a publicação dos documentos relacionados a cada contratação na internet.

Cita-se que não são planejadas capacitações sobre integridade para os servidores que atuam na área de contratações. Também foi informado que o Código de Ética da UFJ não é conhecido pelos servidores que atuam no processo de contratações. Ademais, foi verificado que os riscos de integridade não foram identificados e analisados.

Além disso, embora questionado se a instituição estimula a adesão dos fornecedores aos padrões de integridade, o setor auditado não apresentou informações.

São possíveis causas do presente achado: falta de capacitação em ética e integridade; fragilidades na governança institucional e na cultura organizacional; falta de conscientização acerca da necessidade e importância da promoção da integridade.

São possíveis efeitos do achado: riscos de corrupção, fraude, nepotismo e conflito de interesse; contratações ineficientes e inadequadas; ambiente de trabalho prejudicial e hostil; enfraquecimento da gestão; impactos negativos na imagem institucional e diminuição de sua credibilidade.

Nesse sentido, na área de contratações, nota-se a carência de práticas para a promoção da integridade.

Ressalta-se que, quanto à SA enviada à Ouvidoria, a unidade apenas indicou que, desde julho de 2024, não recebeu denúncias, elogios, reclamações, solicitações ou sugestões envolvendo o assunto contratações públicas. Portanto, a análise sofreu restrições em razão do limite temporal dos dados levantados.

Apresentam-se, a seguir, as seguintes ações reconhecidas como boas práticas: a Cartilha Integridade nas Contratações Públicas no TJDF; a Cartilha de Integridade nas Compras Públicas da Enccla; a Cartilha de Integridade para Licitantes e Contratados do TJMG; a Resolução GP nº 30/2021, que implementa o Programa de Integridade das Contratações e institui o Código de Conduta das Contratações no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina; e a Cartilha sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) da UNODC.

Sugestão de curso: <https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2031/>; <https://www.escolavirtual.gov.br/programa/131/curso/370>

Recomendação 02: Instituir rotinas e diretrizes que assegurem que os agentes envolvidos no macroprocesso de contratações tenham conhecimento claro e atualizado sobre as condutas vedadas no exercício de suas funções, bem como compreensão efetiva do conteúdo do Código de Ética da instituição (o que pode ser feito, por exemplo, com a edição de um código de conduta específico da área de contratações, com a distribuição de material orientativo, bem como com a assinatura de termos de ciência pelo agente, por ocasião de sua alocação em algumas das funções responsáveis pelo macroprocesso).

Recomendação 03: Realizar capacitações para sensibilizar os servidores sobre a importância e diretrizes da integridade nas contratações.

Recomendação 04: Incentivar os fornecedores a adotarem as boas práticas, observando a Lei nº 14.133/2021, art. 25, § 4º, art. 60, inciso IV, art. 156, § 1º, inciso V, e art. 163, parágrafo único.

Recomendação 05: Manter e divulgar canais de comunicação que incentivem a denúncia segura de irregularidades e fortaleçam o compromisso institucional com a transparência e a responsabilidade.

2.3. Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA

A equipe de auditoria buscou levantar informações para verificar a existência e a adequação do processo de elaboração do PCA, que é um documento que contém as contratações que uma entidade pretende realizar no ano seguinte. Ele é uma ferramenta de governança que ajuda a planejar, racionalizar, controlar e tornar as contratações públicas mais transparentes e eficientes.

A coleta de dados e informações foi realizada mediante o envio da SA nº 01/2025, por meio da qual foi enviado questionário à PROAD, à CCS e à DCL, a fim de identificar o contexto do processo de definição e implementação do PCA. Além disso, as informações também foram obtidas diretamente pela equipe de auditoria por meio dos sistemas e portais institucionais.

De acordo com o art 12, VII, da Lei nº 14.133/2021:

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.

O PCA é definido pelo Decreto nº 10.947/2022 como “documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração”. A referida norma apresenta maior detalhamento dos objetivos do PCA. Nesse sentido, o art. 5º do decreto dispõe que:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais; II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes; III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; IV - evitar o fracionamento de despesas; e V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

O referido decreto também trata sobre as diretrizes para a elaboração do PCA, que podem ser observadas no art 6º, que dispõe que:

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.
(grifo nosso)

Além disso, o PCA foi formalmente tratado como um instrumento de governança nas contratações públicas. Segundo o art. 10 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021:

Art. 10. Os órgãos e entidades **deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual** de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária. (grifo nosso)

Reforça-se, por oportuno, que a governança e a gestão das aquisições não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como se executa.

Os atos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das aquisições são de responsabilidade primária da alta administração. Isso não representa que os membros da alta administração devam assumir a execução das atividades de gestão das aquisições, mas sim que é responsabilidade deles prover a estrutura organizacional adequada, o modelo de gestão das contratações e garantir uma boa governança das aquisições. No âmbito das contratações, a adequada articulação entre governança e gestão é essencial para assegurar a efetividade dos processos de aquisição.

Assim, a responsabilidade da alta administração envolve garantir que o ambiente institucional seja favorável à boa gestão das contratações, por meio do fortalecimento dos processos, da alocação adequada de recursos, do desenvolvimento de competências e da promoção de uma cultura organizacional orientada à integridade, à eficiência e à geração de valor público.

Em relação à situação encontrada, considerando a legislação e o entendimento dos tribunais aplicáveis, após a análise das informações obtidas, foram identificadas oportunidades de adequação e aperfeiçoamento desse instrumento de governança, com vistas a garantir que os seus objetivos sejam alcançados, em especial quanto aos itens dispostos no Quadro 2.

Quadro 2 - Fragilidades no contexto de definição e implementação do Plano de Contratações Anual

Cronograma de elaboração do PCA (arts. 6º, 10, 11, 12 e 15 do Decreto nº 10.947/2022)	✗
Normatização interna (Acórdão TCU 1.637/2021 – P)	✗
Calendário de Contratação (Decreto nº 10.947/2022; Acórdão TCU 1.637/2021 – P; Decreto nº 11.246/2022)	✗
Plano de comunicação (Acórdão TCU 1.637/2021 – P)	✗
Relatórios de Riscos (§ 4º do art. 14 do Decreto nº 11.246/2022)	✗
Vinculação ao PLS (art. 5º, II, do Decreto nº 10.947/2022; parágrafo único do art. 10 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021)	✗
Legenda: ✓ Existente, sem falhas identificadas ✗ Existente, porém com falhas ✗ Inexistente	

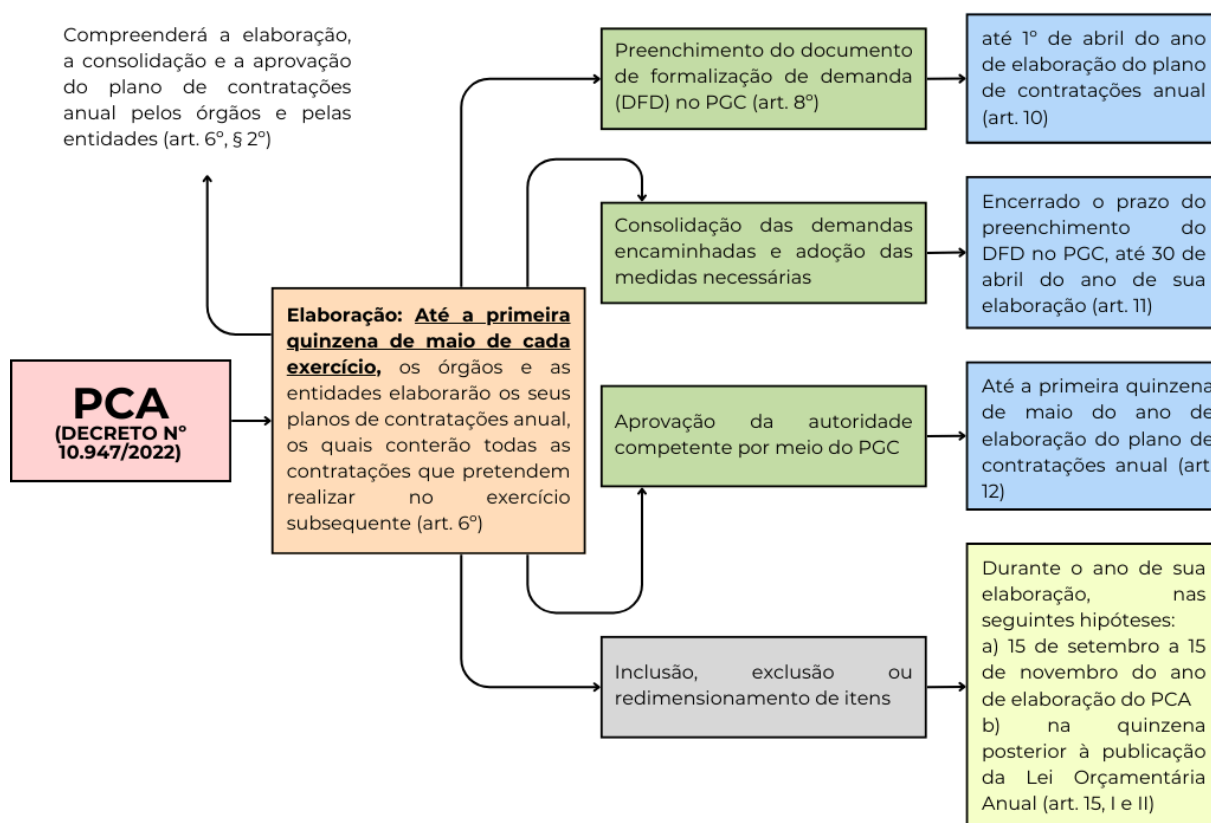
Fonte: Matriz de Achados - Avaliação governança e gestão de contratações da UFJ.

2.3.1. O cronograma de elaboração do PCA não segue os prazos estabelecidos pelo Decreto nº 10.947/2022

Após análise do Ofício Circular nº 1/2022/SEPLAN/UFJ, do Ofício Circular nº 2/2023/PROPLAN/UFJ e do Ofício Circular nº 1/2024/DCL/UFJ, identificou-se que os prazos referentes aos cronogramas do Planejamento de Compras dos anos 2023, 2024 e 2025 não foram definidos em conformidade com as disposições do Decreto nº 10.947/2022.

Nos cronogramas analisados, observa-se que as atividades relativas à formulação do plano foram iniciadas no segundo semestre do ano de elaboração, contrariando os prazos previstos nos arts. 6º, 10, 11, 12 do Decreto nº 10.947/2022, conforme disposto na Figura 2.

Figura 2 - Etapas e prazos da elaboração do PCA



Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 10.947/2022

Reconhece-se, no entanto, quanto ao cronograma do Planejamento de Compras do ano de 2023, a dificuldade de implementação dos prazos constantes do Decreto nº 10.947/2022, tendo em vista a proximidade da data de publicação do referido normativo com o prazo para elaboração do PCA 2023.

2.3.2. Ausência de definição, em normativo interno, das atribuições e responsabilidades relacionadas à elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA

Foi informado pelos gestores que as atribuições e responsabilidades para a elaboração, aprovação e gestão da execução do PCA aprovado estão formalmente definidas nos cronogramas e processos administrativos relativos ao Planejamento de Compras. Informações também disponíveis no site institucional do Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) da UFJ (<https://coad.jatai.ufg.br/p/pgc>).

No entanto, o ofício é um documento comunicativo e pontual, geralmente relacionado a casos específicos. Sua finalidade é comunicar, solicitar, informar ou responder algo. Entende-se que a definição de atribuições e responsabilidades pode ser melhor alocada em um normativo interno com caráter geral e continuado, que possua a finalidade de normatizar

condutas e organizar processos internos, ou seja, que seja válido para todos os casos aplicáveis enquanto estiver em vigor.

2.3.3. Inexistência do calendário de contratação

A gestão da área auditada informou que, finalizado o prazo para inclusão das demandas no PCA da instituição, a execução dos procedimentos licitatórios ocorre de maneira aleatória, sem definição de cronograma específico. Portanto, a instituição não elabora o calendário de contratação (calendário de compras), por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira, indicado pelo art. 11, III, do Decreto nº 10.947/2022. Nesse sentido, consoante entendimento contido no Acórdão TCU 2605/2021 - P:

45. Uma forma eficaz para acompanhar a execução do PAC é por meio da elaboração do calendário de compras, que é um cronograma interno para realização das contratações do órgão em determinado período. Ele contém a data prevista para o início dos processos de contratação, incluindo a data estimada da oficialização da demanda pela área requisitante, bem como para as suas demais fases, tais como: publicação do edital, seleção do fornecedor e assinatura do contrato.

46. O calendário de compras elaborado de forma adequada, e cumprido por todas as partes envolvidas, gera contratações realizadas dentro do prazo estabelecido e ainda mitiga os riscos de realizar contratações emergenciais por falta de tempo para conclusão dos certames, assim como de transferir as contratações previstas no PAC vigente para o PAC do ano subsequente, gerando um passivo que vai se acumulando ano a ano.

47. Como exemplo, o calendário de compras pode conter a definição dos prazos de cada setor para efetivação das contratações, bem como: a) data desejada da contratação ou renovação de contrato; b) data planejada para início do Planejamento da Contratação e instrução processual; c) dias em atraso, quando houver; d) data do efetivo início da instrução; e) data de previsão final da contratação após o início da instrução; f) data em que a contratação se concretizou, dentre outros campos.

Assim, infere-se que, como não há calendário, não é possível que o agente de contratação o acompanhe e promova diligências para o seu cumprimento, observando o grau de prioridade da contratação, contrariando o art. 14, II, do Decreto nº 11.246/2022.

2.3.4. Oportunidades de melhoria quanto a ações de divulgação sobre o PCA

A DCL informou que a UFJ estabelece anualmente um cronograma para a elaboração do PCA e realiza a comunicação interna por meio de processos administrativos e publicações nos portais institucionais. Essas comunicações incluem orientações sobre o cronograma, treinamentos e fases de cadastro e elaboração do PCA, direcionadas às áreas requisitantes, gestores e servidores envolvidos.

Depreende-se que as comunicações internas são voltadas para a divulgação e orientação sobre o cronograma de elaboração do PCA, e que os treinamentos são voltados para instruções sobre o preenchimento das demandas no PGC. Reconhece-se o esforço na organização e comunicação do processo de elaboração do PCA. As orientações e treinamentos evidenciam a busca pela capacitação e pelo envolvimento de todos os responsáveis.

Entretanto, observa-se que a comunicação interna sobre o PCA pode ser aprimorada, com o fortalecimento da divulgação das etapas de elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA, bem como das ações voltadas à conscientização sobre a finalidade e a importância desse planejamento.

Além disso, em atenção à necessidade de elaboração do calendário de contratação, conforme exposto no tópico 2.3.3 acima, é uma boa prática adicionar ao plano de comunicação interno o envio de comunicados e avisos de alerta quanto aos prazos estabelecidos no referido calendário. Essa prática é uma aliada que também auxilia a atuação do agente de contratação, considerando o disposto no art. 14, II, do Decreto nº 11.246/2022.

Nesse sentido, ressalta-se a recomendação do TCU aos jurisdicionados em situação semelhante:

A implementação, pelos órgãos, do plano de comunicação interno com ações de divulgação sobre o PAC, **sua importância e fases internas, incluindo, entre outros, o envio de e-mails de alerta aos respectivos responsáveis quanto aos prazos estabelecidos no calendário de compras**, nos termos do item 3.3 do Apêndice A do Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição (Acórdão TCU 1637/21 - P, grifo nosso)

Assim, o plano de comunicação interno é uma prática que, aliada a outras medidas, contribui para reduzir o risco de que um número elevado de unidades não cumpra o calendário de compras, uma vez que promove uma comunicação mais ativa em todas as fases do processo e entre os responsáveis pela elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA.

2.3.5. A instituição não elabora os relatórios de riscos de inexecução do PCA

Por meio do preenchimento do questionário enviado, a gestão informou que não elabora os relatórios de gestão de riscos do PCA, contrariando o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022, que dispõe *in verbis*:

Art. 19. A partir de julho do ano de execução do plano de contratações anual, os setores de contratações elaborarão, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, **relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual até o término daquele exercício.**

§ 1º O relatório de gestão de riscos terá frequência mínima bimestral e sua apresentação deverá ocorrer, no mínimo, nos meses de julho, setembro e novembro de cada ano.

§ 2º O relatório de que trata o § 1º será encaminhado à autoridade competente para adoção das medidas de correção pertinentes.

§ 3º Ao final do ano de vigência do plano de contratações anual, as contratações planejadas e não realizadas serão justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano de contratações referente ao ano subsequente. (grifo nosso)

Além disso, a ausência dos relatórios de risco também é um obstáculo para a plena atuação do agente de contratação. De acordo com o art. 14, II, e § 4º, do Decreto nº 11.246/2022, ele deve acompanhar os trâmites da licitação, recebendo do setor de contratações os relatórios de riscos, possuindo a atribuição de impulsionar os processos constantes do plano de contratações anual com elevado risco de não efetivação da contratação até o término do exercício.

A ferramenta objetiva conferir segurança para a Administração, principalmente quando há riscos de solução de continuidade, falha no controle do calendário de contratação, falta de orçamento, dentre outros. Trata-se de um importante instrumento de apoio para a tomada de decisão do gestor, auxiliando a definir quais contratações planejadas e não realizadas serão incorporadas ou não ao plano subsequente, com as devidas justificativas.

2.3.6. A instituição não possui PLS instituído para nortear a elaboração do PCA

Nos termos do art. 5º, II, do Decreto nº 10.947/2022, a elaboração do PCA tem como objetivo, entre outros, “garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes”.

Além disso, o parágrafo único do art. 10 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 dispõe que “O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária”.

Considerando que a instituição ainda não possui Plano Diretor de Logística Sustentável, conclui-se que existem lacunas de governança e planejamento do PCA relacionadas à ausência do PLS, o que pode comprometer a promoção da sustentabilidade e eficiência nas contratações. Consoante disposto no Acórdão TCU 1917/2024 - P, o PLS:

é um instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

São possíveis causas das fragilidades envolvendo o Plano de Contratações Anual: divergência entre os prazos legais estabelecidos e a realidade prática do ciclo orçamentário federal; lacunas na liderança institucional; pessoas em número insuficiente; cultura de informalidade nas práticas de gestão, na qual a definição de processos e responsabilidades fica a cargo da dinâmica da rotina, em vez de ser formalizada em normativos internos; lacunas fundamentais nos processos de governança e planejamento estratégico para incorporar práticas sustentáveis nos processos de gestão e nas contratações.

As consequências potenciais das fragilidades no PCA são: o fracionamento indevido de despesas; planejamento ineficiente; tempo insuficiente para realizar todas as etapas do processo de forma eficaz. Isso pode levar a uma execução apressada, sem respeitar o prazo adequado para cada etapa do processo, gerando sobrecarga da equipe de contratações e aumentando os riscos de irregularidades e contratações ineficientes; falta de segurança para a tomada de decisão e para a atuação das partes envolvidas no processo.

São boas práticas no contexto dos achados identificados: a Portaria nº TRE/AM 202/2023, que regulamenta a elaboração e execução do PCA no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; a Portaria TRE/SP nº 31/2023, que dispõe sobre o PCA de bens, serviços, obras e de soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo e dá outras providências; o calendário de contratações do TRT/BA; o calendário de contratações da UFCA; o Relatório de Gestão de Riscos do PCA da CGU; e o Relatório de Gestão de Riscos do PCA da UFS.

Sugestão de curso: <https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2588/>

Ante o exposto acima, evidencia-se a oportunidade de melhoria e adequação desse instrumento de governança das contratações.

Recomendação 06: Adequar o cronograma (para elaboração, consolidação, aprovação, alteração) do PCA com os prazos previstos no Decreto nº 10.947/2022.

Recomendação 07: Definir norma interna para dispor sobre o processo de elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA, bem como definir formalmente as responsabilidades para execução das etapas do ciclo do PCA.

Recomendação 08: Elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, considerando a data estimada para o início do processo de contratação e a

disponibilidade orçamentária e financeira (contendo, por exemplo, a data desejada para a contratação ou a renovação de contrato, a duração estimada do processo da contratação, distinguindo fases interna e externa; a data esperada para o início do processo de contratação).

Recomendação 09: Aprimorar plano de comunicação interno, contendo ações de divulgação e conscientização sobre o PCA, bem como medidas para assegurar o cumprimento do calendário de contratação, contemplando, inclusive, o envio de e-mails de alerta quanto aos prazos estabelecidos no calendário.

Recomendação 10: Elaborar o relatório de gestão de riscos do PCA, de acordo com o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022 e com as orientações em <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>, a fim de identificar e tratar os riscos referentes à provável não efetivação da contratação.

2.4. Inexistência de plano diretor de logística sustentável

Tendo em vista as informações fornecidas pela gestão, bem como as evidências obtidas diretamente pela equipe de auditoria, constatou-se que a instituição não possui um PLS instituído.

Apesar disso, evidenciou-se que a versão 7 do Plano de Desenvolvimento Institucional 2023/2027 da UFJ definiu como um dos objetivos estratégicos do macroprocesso de suporte “Fomentar ações de sustentabilidade”. A elaboração e implementação integral do Plano Diretor de Logística Sustentável, até 2027, foi uma das metas definidas para o monitoramento das ações necessárias ao atingimento do referido objetivo. Dessa forma, reconhecem-se as iniciativas voltadas para a elaboração desse instrumento.

De acordo com o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012, é dever da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável.

O PLS é um dos instrumentos de governança instituídos pela Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. O art. 7º da referida portaria dispõe que:

Art. 7º Os órgãos e as entidades **devem elaborar e implementar seu Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS**, de acordo com modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. Os critérios e práticas definidos pelo PLS deverão ser considerados para fins de definição: I - da especificação do objeto a ser contratado; II - das obrigações da contratada; ou III - de requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 67 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (grifo nosso)

Ademais, cita-se que a Portaria Seges/MGI nº 5.376/2023 instituiu o Caderno de Logística do PLS, como modelo de referência a ser utilizado pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em consonância com a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. Segundo o art. 2º, § 1º, da Portaria Seges/MGI nº 5.376/2023:

Art. 2º Os órgãos e entidades deverão ajustar seus PLS ao modelo de referência até a data de 31 de dezembro de 2024 ou até o encerramento da vigência do plano atual, quando da sua revisão, o que ocorrer primeiro.

§ 1º Os órgãos e entidades sem PLS em andamento deverão elaborar seus planos seguindo o modelo de referência e iniciar sua implementação no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação desta Portaria. (grifo nosso)

Fica evidente que os órgãos e entidades que não possuíam PLS deveriam ter elaborado seus planos conforme o modelo de referência e iniciado sua implementação no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da Portaria Seges/MGI nº 5.376/2023, ou seja, até março de 2024.

Sendo assim, apesar de ter incluído a elaboração e implementação do PLS nas metas institucionais, constata-se que a instituição não cumpriu, dentro do prazo legal, a obrigação de elaborar o PLS.

Consideram-se possíveis causas para o achado em questão: fragilidade na governança e planejamento institucional para sustentabilidade; pessoas em número insuficiente; falta de comprometimento satisfatório da alta administração com a sustentabilidade; priorização de outras demandas.

São possíveis efeitos da ausência de um PLS: contratações sem observância aos critérios mínimos relacionados às contratações sustentáveis; ausência de vinculação da sustentabilidade com o planejamento estratégico e operacional; ausência de critérios para monitoramento do desempenho das ações de desenvolvimento sustentável; danos ao meio ambiente devido ao emprego de práticas inadequadas na execução de contratos ou na produção de bens, com desperdício de recursos naturais, ou o aumento de gastos públicos com política de reparação de danos ambientais.

Apresentam-se como ações de boas práticas: o Plano de Logística Sustentável da UFC 2025-2027; Plano Diretor de Logística Sustentável do MGI.

Recomendação 11: Elaborar e implementar o Plano de Gestão de Logística Sustentável da UFJ, de acordo com o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS (<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gest-ao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>), observando as disposições dos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, e as disposições da Portaria Seges nº 5.376/2023.

2.5. Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações

A equipe de auditoria buscou levantar evidências acerca de eventuais ações para a definição da estrutura da área de contratações da UFJ. A coleta de dados e informações foi realizada mediante o envio da SA nº 01/2025, por meio da qual foi enviado questionário à PROAD, à CCS e à DCL.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 trata da definição de estrutura da área de contratações públicas como um instrumento de governança. Conforme dispõe o art. 18 da referida norma:

Art. 18 . Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos; II - estabelecer em normativos internos:

a) **competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;** b) **competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações;** e c) **política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.**

III - avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações; IV - zelar pela devida segregação de funções,

vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos; V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna. (grifo nosso)

Quanto ao estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades, o TCU (Acórdão TCU 2622/2015 - P) possui o seguinte entendimento:

Registre-se que não é esperado que ocorra a execução de procedimentos operacionais por parte da alta administração das organizações, mas que haja definição, pelo menos, quanto à responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições.

No mesmo contexto, jurisprudência de longa data do TCU já recomendava aos jurisdicionados a realização de “avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização” (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Adicionalmente, para o TCU, “a finalidade do estabelecimento de comitês internos é facilitar o alinhamento dos gestores das diversas áreas quanto a assuntos complexos, com vistas a evitar conflitos e obter decisões que maximizem os resultados da organização como um todo” (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Trata-se de um mecanismo de controle para mitigar riscos de decisões enviesadas, submetendo essas decisões a instâncias colegiadas, compostas por representantes de diferentes setores envolvidos. A ausência dessa instância pode gerar contratações desalinhadas com as necessidades da organização, priorização inadequada e descontinuidade de projetos.

A jurisprudência do TCU também aponta para a necessidade de implementar “o controle mais básico de segregação de funções, que consiste em **definir competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados dentro do setor de aquisições**” (Acórdão TCU 2622/2015 - P, grifo nosso).

As instituições devem elaborar normativos internos de contratações abrangentes, que definam de forma clara as autoridades e responsabilidades envolvidas, além de estabelecer diretrizes que orientem tanto os profissionais de contratações no exercício de suas atribuições quanto a comunidade acadêmica em geral.

De acordo com o entendimento do TCU (Acórdão TCU 588/2018 - P):

A deficiência na segregação de funções, por sua vez, expõe a organização à ocorrência de atos antiéticos, ilegais e/ou antieconômicos, com prejuízo à imagem da organização e desvio de recursos públicos; podendo ocasionar ainda a sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição por mais de um responsável.

A segregação de funções consiste na divisão das atribuições relacionadas a determinada competência, distribuindo-as entre diferentes agentes. **Essa prática reduz a concentração de responsabilidades em um único indivíduo** e, ao envolver diversos sujeitos, fortalece os mecanismos de controle da atividade administrativa e limita o poder individual. Dessa forma, aquele que edita um ato não deve ser responsável também pela sua fiscalização (Acórdão TCU 146/2022 - P, grifo nosso).

Nessa perspectiva, o art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que se deve evitar que um mesmo agente atue, simultaneamente, em etapas diferentes ou não do macroprocesso, em funções mais suscetíveis a risco. A referida disposição determina que:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, **vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. (grifo nosso)

Assim, não é uma boa prática designar o mesmo servidor para participar do planejamento da contratação e da realização de atos de controle dessa mesma etapa. Também não é boa prática que um agente seja designado para atuar na etapa de planejamento da contratação e na etapa de seleção do fornecedor, como pregoeiro ou membro de equipe de apoio.

Ainda no contexto da estrutura da área de contratações, o art. 158 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a necessidade de instituir uma comissão para aplicação de sanção nos casos de impedimento e inidoneidade. O artigo dispõe que:

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, **a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis**, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir. (grifo nosso)

A partir das respostas fornecidas pela gestão, observou-se que, apesar dos esforços, a instituição ainda não implementou as ações necessárias para a definição efetiva da estrutura da área de contratações. Os procedimentos e ações descritos no art. 18 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, no art. 158 da Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência do TCU não foram satisfatoriamente institucionalizados pela área de contratações.

Constatou-se que não foi realizada a avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal necessário para a área de contratações; as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações não foram formalmente definidas; as funções mais suscetíveis a riscos não foram identificadas; não foi definida política de delegação de competência para autorização de contratações; e não foi definida comissão para aplicação de sanção nos casos de impedimento e inidoneidade.

Quanto à definição da referida comissão, cita-se que a universidade está adotando providências para a sua instituição, consoante o Processo SEI nº 23854.001634/2025-09. Reconhece-se o esforço da universidade na adoção de providências para a instituição da referida comissão.

São possíveis causas do achado: planejamento organizacional insatisfatório ou falta de uma visão estratégica de longo prazo; pessoal em número insuficiente; ausência de uma cultura organizacional de gestão de riscos; falta de articulação entre as áreas estratégicas e operacionais.

São potenciais efeitos do presente achado: ineficiência do processo de compra; falta de transparência e controle; aumento do risco de irregularidades; dificulta um planejamento

eficaz das contratações; dificulta a gestão de pessoas; sobrecarga de servidores; insegurança para a tomada de decisão.

Apresentam-se, a seguir, boas práticas identificadas no contexto do presente achado: Ato GP TRT/BA nº 257/2023, que instituiu o Subcomitê de Governança de Contratações; Ato GP TRT/BA nº 32/2023, que dispõe sobre as regras de atuação do(a) agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos(as) fiscais e gestores(as) de contratos no TRT da 5ª Região, conforme Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Recomendação 12: Realizar, periodicamente, a avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos. A Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022 estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Nesse sentido, cita-se o Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip).

Recomendação 13: Definir normativos internos sobre competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo: a) a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos; b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações (planejamento das contratações, seleção do fornecedor e gestão contratual); c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente; d) definição formal das funções-chave ligadas à função de contratações.

Recomendação 14: Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

Recomendação 15: Identificar e avaliar as funções mais suscetíveis a risco, a fim de garantir a segregação de funções. Após a identificação, a gestão deverá ser capaz de aperfeiçoar controles efetivos para evitar a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos (como a elaboração de um checklist/planilha de verificação de quais agentes atuaram ou devem atuar em cada etapa).

Recomendação 16: Definir uma comissão para aplicação de sanção nos casos de impedimento e inidoneidade.

2.6. Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações

A equipe de auditoria questionou a unidade auditada quanto à existência de ações que indicassem a implementação da gestão por competências na área de contratações. A coleta de dados e informações foi realizada mediante o envio da SA nº 01/2025, por meio da qual foi enviado questionário à PROAD, à CCS e à DCL.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a institucionalização da gestão por competências na área de contratações é obrigatória, tendo em vista que “Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, **promover gestão por competências** [...]” (grifo nosso).

Além disso, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 define a gestão por competências como um instrumento de governança nas contratações públicas. A norma regulamenta as competências das entidades quanto à implementação da gestão por competências na função de contratações. Segundo o art. 14 da referida portaria:

Art. 14. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas:

I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações; II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências definidos conforme o inciso I, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021; e III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

Nesse contexto, o TCU entende que o estabelecimento de um modelo de competências para a área de contratações é essencial para o desenvolvimento de capacidades e para tratar lacunas de competências. De acordo com o entendimento do tribunal:

O modelo de competências consiste na descrição dos atributos (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessários para o bom desempenho dos papéis relativos aos processos ligados às aquisições. Na função de aquisição, verifica-se que as competências necessárias incluem, mas extrapolam, o conhecimento da legislação aplicável. Cite-se, como exemplo, a competência relacionada à negociação, que contribui para o bom desempenho de pregoeiros e gestores de contrato (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Cabe mencionar também que o Decreto nº 9.991/2019 define que a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) deve ser precedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências. O § 3º do art. 3º do referido decreto esclarece que “Para fins do disposto neste Decreto, considera-se diagnóstico de competências a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função”.

Segundo a Lei nº 14.133/2021, os normativos aplicáveis às organizações federais e a jurisprudência do TCU, o mapeamento dos perfis profissionais desejados de colaboradores e de gestores para desempenharem papéis na área de gestão de contratações é considerado uma boa prática para promover a gestão de pessoas na função de contratações. O TCU (Acórdão TCU 588/2018 - P) conceitua “perfil profissional desejado” como:

[...] um conjunto de qualidades ou características idealmente necessárias para executar as atividades de determinada ocupação (ou de um conjunto de ocupações) em uma organização e que influenciam o desempenho apresentado pelo colaborador/gestor. É a referência, o ideal para determinado indivíduo exercer o conjunto de atividades que lhe são atribuídas. [...] Cabe salientar que o perfil não deve se restringir a conhecimentos técnicos especializados ou a experiência no desempenho de tarefas análogas, sendo importante que incorpore todas aquelas características (habilidades, atitudes, capacidades cognitivas, etc.) que os enfoques contemporâneos de gestão de pessoas consideram relevantes para o êxito no trabalho.

Entende-se, portanto, que a definição dos perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações é uma ação essencial para a adequada alocação desses profissionais.

A prática de desenvolver a habilidade na área de contratações também inclui o estabelecimento de procedimentos para transmissão de informações na sucessão de pessoal, a fim de mitigar o risco de perda de conhecimento organizacional e de interrupção da prestação de serviços.

Tendo em vista as respostas fornecidas pela gestão por meio do questionário enviado, evidenciou-se que a instituição não realizou a identificação e definição formal das funções-chave na área das aquisições, bem como não realizou o diagnóstico de competências necessárias e do perfil profissional desejado para a área.

Ressalta-se que é considerada boa prática promover a seleção dos ocupantes das funções-chave na área das aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado em competências.

Também foi informado que a área de contratações não definiu procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de gestores na área de contratações.

Por outro lado, constatou-se que são elencadas no PDP ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, em consonância com o art. 14, III, da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. No entanto, como a instituição não possui um diagnóstico de competência para a área de contratações, não se pode assegurar que as ações incluídas no PDP são selecionadas com base no levantamento de lacunas de competências identificadas. Sem a gestão por competências, as lacunas de competência não serão adequadamente identificadas e superadas.

A fim de ilustrar essa situação, cita-se o exemplo cirurgicamente apontado pelo Guia de Governança e Gestão das Contratações Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul de 2024:

[...] a organização propicia capacitação sobre pregão a servidores que já foram recentemente capacitados, enquanto, por outro lado, **mesmo diante de quadro de má execução** de contratos relevantes na área da saúde e deficiências no seu acompanhamento, **não se atenta para a necessidade de capacitação dos servidores que exercem a gestão e fiscalização contratual**, os quais demonstraram possuir conhecimentos insuficientes para fiscalizar contratos com esse objeto. (grifo nosso)

Sem a definição dos perfis profissionais desejados e da gestão por competências, não haverá subsídios para a elaboração de um plano de capacitação satisfatório, destinado a mitigar o risco de atividades críticas serem executadas por pessoas sem a competência necessária.

São possíveis causas desse achado: a gestão por competências ainda não é incorporada como prática estratégica dentro da instituição; fragilidades da governança institucional; pessoas em número insuficiente; inexistência de uma cultura voltada à continuidade administrativa; cultura organizacional que ainda não prioriza o alinhamento entre perfis profissionais e atividades críticas.

São potenciais efeitos desse achado: processos de seleção de gestores não resultam nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais, aumenta-se a probabilidade de que atividades relevantes estejam sob responsabilidade de pessoas sem a devida qualificação, comprometendo os resultados organizacionais; perda de conhecimento estratégico e interrompimento das operações; falta de motivação e engajamento, refletindo em pessoas menos satisfeitas com o trabalho e entregas desalinhadas com as expectativas da organização.

Compartilham-se as boas práticas identificadas: Modelo de Gestão de Pessoas por competências da Área de Contratações do TRT 5ª Região; Guia de Gestão por Competências para a Área de Aquisições do TJDF; Manual Gestão por Competências no TJDF; Plano Anual de Capacitação para a Área de Contratações do TRT 5ª Região.

Evidenciam-se, portanto, fragilidades quanto à implementação de práticas para promover a gestão de pessoas na função de contratações.

Salienta-se, por oportuno, que é normal que o desenvolvimento da gestão por competências seja lento, uma vez que estão envolvidas grandes mudanças culturais, sendo um desafio, mesmo para instituições com um grau de maturidade maior.

Recomendação 17: Iniciar a implementação da gestão por competências na área de contratações, como um instrumento de gestão de pessoas, em passos condizentes com sua realidade organizacional. Na ausência de uma política de gestão de pessoas formalmente instituída, uma alternativa seria a inserção da gestão por competências na normativa que tratar sobre a governança.

Recomendação 18: Elaborar o diagnóstico de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao exercício do cargo ou da função), ou o perfil profissional desejado, dos servidores da área de contratações.

Recomendação 19: Ocupar as funções-chave e funções de confiança, na área de contratações, com fundamento nos perfis de competências definidos, observando os princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público, observando também os requisitos do art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 20: Elaborar plano de capacitação (ou trilha de aprendizagem), contendo ações de capacitação para os dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções. Um plano de capacitação eficaz deve estar relacionado com o mapeamento de competências, a fim de que as lacunas de competência e capacitação sejam identificadas e supridas. Para as funções-chave ligadas à governança e gestão de contratações, é essencial que os agentes recebam treinamentos antes do exercício do encargo e periodicamente, de acordo com as necessidades e lacunas de competências, sempre inseridos no Plano de Desenvolvimento de Pessoas.

Recomendação 21: Estabelecer procedimentos para transmissão de informações na sucessão de pessoal (como elaboração de documentos de transição, reuniões de transição, manuais operacionais e guias de procedimentos, mentoria ou acompanhamento temporário, checklist de sucessão).

2.7. Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações

O questionário enviado à gestão por meio da SA nº 01/2025 também contemplava indagações quanto à implementação de estruturas e processos de gestão de riscos nas contratações. A gestão forneceu informações sobre o assunto, as quais foram analisadas e comparadas com os critérios e com as verificações feitas diretamente pela equipe de auditoria.

A Lei nº 14.133/2021 concedeu atenção aos mecanismos e práticas de governança, inclusive quanto à gestão de riscos e controles internos. A norma deixa evidente que a alta administração tem a responsabilidade de implementar estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos, como parte de sua responsabilidade pela governança das contratações.

De acordo com o parágrafo único do art. 11 da lei de licitações e contratos administrativos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente

íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (grifo nosso)

Da mesma forma, o art. 169 da referida lei assevera que “As contratações públicas deverão submeter-se a **práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação [...]” (grifo nosso).

Nessa perspectiva, a Instrução Normativa nº 05/2017 já tratava o gerenciamento de riscos como uma etapa necessária para garantir o alcance dos resultados esperados e, para isso, ele deve ser observado ao longo do macroprocesso de aquisições. Seu art. 25 estabelece que:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do **Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação**; II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco; III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência. (grifo nosso)

Adicionalmente, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 define a gestão de riscos e o controle preventivo como instrumentos de governança nas contratações. Assim, o art. 16 da portaria estabelece que:

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo **que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação**; II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I; III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

§ 1º A gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

§ 2º Caderno de Logística da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá metodologia para a gestão de riscos do metaprocessos de contratação pública. (grifo nosso)

Em situações similares, o TCU já recomendou aos jurisdicionados sobre a necessidade de estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições e realizar efetiva gestão de riscos das aquisições, de forma a atender os artigos 25 a 27 da IN-MP 5/2017 (Acórdão TCU 1032/2018 - P).

O TCU também considera imperativo que a alta administração fomente a cultura de gerenciamento de riscos nas aquisições, estabelecendo diretrizes, capacitando os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e garantindo a efetiva realização dessa prática nas contratações públicas (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Por meio da pesquisa direta realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a instituição não definiu diretrizes para a gestão de riscos. Infere-se, portanto, que a adoção da abordagem de gestão de riscos na instituição ainda é incipiente.

Na mesma direção, a instituição também não estabeleceu diretrizes para a gestão de riscos e controles internos das aquisições, tanto para o nível do metaprocessos de contratações quanto para os processos específicos de contratação.

Foi informado pela gestão que os documentos que formalizam o gerenciamento de riscos são elaborados apenas nos processos de contratação de serviços. Para as aquisições, esses documentos são formalizados considerando a razoabilidade e a proporcionalidade do objeto. Além disso, também foram citados processos em que foram realizados procedimentos de gerenciamento de riscos.

Percebe-se que os riscos vêm sendo considerados principalmente nos processos individuais de aquisições, não sendo evidenciada a realização de um gerenciamento de riscos em nível estratégico, abrangendo o metaprocessos de contratações como um todo (aplicada à função de contratações, tem como objetivo reduzir o nível de incerteza associado ao alcance dos objetivos dessa função organizacional).

A gestão também informou que somente os envolvidos no planejamento, gestão e fiscalização dos contratos possuem acesso às informações relativas aos riscos aos quais o processo de contratação está exposto. Logo, infere-se que não é assegurado que os responsáveis pela tomada de decisão, **em todos os níveis do órgão ou da entidade**, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

Considerando que ainda não foram estabelecidas diretrizes específicas para a gestão de riscos nas contratações e que não há evidências suficientes de atualização e acompanhamento dos riscos ao longo das etapas do processo, não é possível assegurar que os procedimentos adotados como gerenciamento de riscos cumprem satisfatoriamente a sua finalidade, o que será melhor detalhado no tópico 2.10.1, “F”.

Observa-se que, em alguns casos, existem evidências da realização do gerenciamento de riscos, porém, não é possível concluir que essa prática é efetivamente utilizada como um instrumento estratégico, prevenindo e orientando a tomada de decisão.

Sem diretrizes definidas, as práticas de gerenciamento de riscos podem ser inconsistentes, variando de acordo com cada equipe ou processo, o que dificulta a comparação e a análise dos riscos em toda a organização. Sem um acompanhamento contínuo, as ações de mitigação de riscos podem ser mal implementadas ou até ignoradas, o que aumenta a vulnerabilidade da instituição.

Cabe reforçar que o gerenciamento de riscos vai além da simples elaboração de artefatos formais. Trata-se de um processo contínuo e estratégico, que não deve ser encarado como um fim em si mesmo, mas como um meio para apoiar a tomada de decisões, fortalecer a governança e contribuir efetivamente para o alcance dos objetivos organizacionais.

De acordo com a legislação que regulamenta a matéria e considerando as orientações e jurisprudência do TCU, **a análise dos riscos deve preceder qualquer contratação** e, sempre

que for necessário¹, a gestão de riscos da contratação poderá ser formalizada no mapa de riscos. Ao longo do metaprocesso de contratação, os riscos já registrados deverão ser reavaliados e acompanhados, e novos riscos serão identificados e tratados.

No mesmo sentido, em cada caso concreto, a depender da natureza e da complexidade do objeto a ser contratado, pode ser necessária a alocação formal dos riscos, por meio de cláusula contratual denominada como “matriz de alocação de riscos”.

Também foi informado pela gestão que os gestores da área de contratações não realizam capacitações em gestão de riscos. A capacitação dos gestores da área de aquisições em gestão de riscos é fundamental para o fortalecimento da governança, mitigação de vulnerabilidades nos processos de compras públicas e para a promoção de decisões mais seguras e estratégicas. Além disso, a capacitação contribui para a consolidação de uma cultura organizacional voltada à prevenção, à eficiência e à melhoria contínua da gestão pública.

São situações que podem dar causa ao presente achado: competências e responsabilidades não identificadas; pessoas em número insuficiente; carência de capacitação adequada; ausência de uma cultura de gestão de riscos; fragilidades da liderança organizacional.

Constituem-se possíveis efeitos desse achado: tomada de decisões não fundamentada em informações precisas e tempestivas; diminuição da segurança para atingir os objetivos; a ausência de um processo estruturado para identificação de oportunidades e ameaças compromete a capacidade da organização de agir proativamente. Como consequência, há o crescimento de uma cultura reativa, marcada pelo sentimento constante de estar apenas solucionando problemas emergenciais, em vez de atuar de forma preventiva e estratégica; controles internos desproporcionais ou inefetivos.

Portanto, constata-se a necessidade de definir diretrizes que orientem a maneira de lidar com riscos, a necessidade de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, bem como oportunidades de melhoria dos procedimentos de gerenciamento de riscos já realizados pela área de contratações.

Embora seja compreensível que a situação encontrada seja compatível com o atual nível de maturidade da gestão de riscos em nível institucional, diante da ausência de práticas formais de gerenciamento de riscos na instituição, o contexto merece atenção. De acordo com o entendimento do TCU (Acórdão TCU 1093/2018 - P), essa situação caracteriza-se como:

[...] **grave ofensa ao princípio da eficiência e séria deficiência em seu planejamento administrativo**, estando em dissonância com o disposto no art. 1º da IN MP/CGU 01/2016, segundo o qual "os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança", assim como com o previsto no arts. 17 e 18 do mesmo normativo, que fixam os princípios e diretrizes para a política de gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, que deveriam ter sido implementadas doze meses após a publicação da IN MP/CGU 01/2016, e estabelecem tipologias mínimas para o mapeamento e avaliação dos riscos a serem realizados.

Quanto ao presente achado, foram identificadas as seguintes ações de boas práticas referentes à gestão de riscos e controles internos nas contratações: [página do TJDFt sobre riscos](#); [Cartilha de Gestão de Risco nas Contratações: Diretrizes para a Gestão de Contratações do TJDFt](#); [Relatório: Ciclo de Atualização dos Riscos do Macroprocesso das Contratações do TJDFt](#); [Painel Riscos e Controles do Macroprocesso de Contratações](#)

¹ Lei 14.133/2021, art. 18, inciso X, c/c art. 72, inciso I; e Portaria – Seges/ME 8.678/2021, art. 16, inciso II. Mapa de riscos: instrumento de registro e comunicação da atividade de gerenciamento de riscos **ao longo de todas as fases da contratação** (IN – Seges/MP 5/2017, art. 26; e IN – SGD/ME 94/2022, art. 2º, inciso XVIII).

TJDFT; Gestão de Riscos da UnB: Aquisições, Contratações e Tecnologia da Informação; Guia de Gestão de Riscos nas Contratações Públicas Sefaz/BA; Guia Gestão de Riscos nas Contratações CGDF. Portaria GPR 1396/2022, que instituiu o sistema de controles internos do processo de contratações públicas do TJDFT.

Sugestão de cursos: <https://egp.tce.pr.gov.br/Home/CursoDetalhe?idInscricao=975>, <https://suap.ena.gov.br/vitrine/curso/2070/>, <https://suap.ena.gov.br/vitrine/curso/2759/?area=14>.

Recomendação 22: Estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e para o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, com definição clara de responsabilidades, etapas e orientações para o acompanhamento e atualização ao longo das fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Recomendação 23: Realizar o gerenciamento de riscos (inclusive dos riscos de integridade) e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes estabelecidas (ressalta-se que a análise dos riscos deve preceder qualquer contratação).

Recomendação 24: Assegurar aos responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, o acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso (como a edição de painéis, canvas, relatórios ou outros mecanismos capazes de organizar e apresentar informações e dados).

Recomendação 25: Capacitar os gestores da área de contratações em temas relacionados à gestão de riscos, com ênfase nos processos de aquisições públicas, com inclusão no PDP. As capacitações devem ocorrer de forma periódica e de acordo com as lacunas de competência. A medida visa fortalecer a governança, reduzir vulnerabilidades nos processos de compras, subsidiar a tomada de decisão e fortalecer uma cultura organizacional orientada à prevenção, eficiência e melhoria contínua.

2.8. Inexistência de políticas gerais de contratações

A avaliação também buscou verificar a existência de políticas gerais de contratações, como políticas de interação com o mercado, compras compartilhadas e gestão de estoque. Assim, por meio do questionário enviado mediante a SA nº 01/2025, a gestão foi indagada sobre a existência dessas políticas.

Essas políticas são consideradas instrumentos de governança nas contratações públicas pela Portaria Seges/ME nº 8.678/2021. De acordo com a normativa:

Art. 11. Compete ao órgão ou entidade, quanto à **gestão de estoques do processo de contratações públicas**:

I - assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis; II - garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento just-in-time; III - considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo. (grifo nosso)

Art. 12. Compete ao órgão ou entidade, quanto às **compras compartilhadas do processo de contratações públicas**:

I - realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada; e II - utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela

Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário. (grifo nosso)

Art. 15. Compete ao órgão ou entidade, **quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais**:

I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade; III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo deverá estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo. (grifo nosso)

A política de estoque estabelece diretrizes relacionadas a aspectos como: quais itens devem ser estocados, a definição sobre a centralização ou descentralização dos estoques, e os níveis aceitáveis de rotatividade. É o conjunto de diretrizes e regras que orientam a gestão do estoque, desde a aquisição de produtos até o seu armazenamento e distribuição, com o objetivo de equilibrar a disponibilidade de materiais com a minimização de custos.

A política de compras compartilhadas é um instrumento de governança que visa otimizar as compras públicas por meio da união de diversas instituições para realizar licitações conjuntas. Busca a economia de escala, a racionalização de recursos e a melhoria da qualidade dos produtos e serviços adquiridos.

Uma política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais define diretrizes para que uma instituição interaja de forma transparente e ética com os seus fornecedores e com as associações empresariais. Esta política visa garantir que as contratações sejam feitas de forma justa, transparente e em conformidade com as leis e regulamentos em vigor, além de fomentar um ambiente de colaboração, comunicação e desenvolvimento de parcerias estratégicas.

O TCU entende que “A ausência de tais diretrizes implica que os agentes que operacionalizam cada um dos processos de aquisição tomam suas decisões com critérios individuais e não organizacionais, aumentando o risco de uma decisão ser tomada sem visão estratégica” (Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Em ambientes onde não há diretrizes formalmente estabelecidas, eleva-se o risco de que servidores experientes e especializados não queiram assumir funções-chave ligadas às contratações, tendo em vista a falta de segurança para a tomada de decisão e que suas decisões podem ser facilmente questionadas. Portanto, a definição de diretrizes por meio de políticas de contratações favorece um ambiente mais seguro aos agentes que exercem as atividades mais críticas no processo de aquisição.

Levando em consideração as informações fornecidas pela gestão, verificou-se que, no âmbito da UFJ, não foram elaboradas políticas gerais de contratações, com o objetivo de fornecer diretrizes para a função aquisições.

As causas do presente achado podem envolver: fragilidades da liderança organizacional; pessoas em número insuficiente; priorização de outras demandas; cultura

organizacional reativa, resolvendo problemas pontuais em vez de adotar uma abordagem preventiva e estruturada.

São potenciais consequências do presente achado: a falta de orientação clara deixa os servidores expostos a questionamentos e incertezas sobre como conduzir os processos corretamente; a ausência de diretrizes pode desestimular os profissionais mais qualificados, que se sentem inseguros para assumir funções críticas; inadequação dos aspectos de durabilidade dos materiais; falta de segurança operacional; perdas, desperdícios ou carência de materiais quando demandado; compras ineficientes e ineficazes; planejamento da contratação ineficiente, sem considerar as especificidades do mercado; não aproveitamento do ganho de escala; falta de transparência e comunicação ineficaz com o mercado fornecedor.

Constata-se a necessidade de elaborar diretrizes gerais de contratações a fim de amparar a atuação dos agentes que atuam na área de contratações, bem como otimizar as operações relacionadas com as compras públicas.

Nesse sentido, apresentam-se boas práticas encontradas: Resolução CSJT nº 364/2023, que dispõe sobre a Política de Governança e Gestão das Contratações da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus; IN IFSUL 06/2019-PROAP, que instruiu regras e orientações a serem adotadas para os trâmites dos processos de compras compartilhadas para aquisições e contratações de bens e serviços, no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul); Política de Gestão e Controle de Estoque nas Contratações de Compras do TJMG; Política de Estoque do TJDF; Política de Estoque do DNIT; Política de Relacionamento com Fornecedores do IFNMG.

Recomendação 26: Institucionalizar política de gestão de estoques, contendo diretrizes para a gestão de materiais e para a atuação dos agentes envolvidos nesse processo; **Institucionalizar** política de compras compartilhadas, a fim de reduzir gastos, promover maior eficiência e sustentabilidade; **Institucionalizar** política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, a fim de assegurar a busca de melhores soluções, assegurando também a ética, o tratamento isonômico, a justa competição e a transparência, observando as disposições dos arts. 11, 12 e 15 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

2.9. Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos

Questionou-se aos gestores da unidade auditada, por meio de questionário enviado mediante a SA nº 01/2025, acerca da aplicação das diretrizes para a gestão dos contratos. As informações fornecidas pela gestão foram analisadas e comparadas com os respectivos critérios.

A gestão contratual é o conjunto de atividades, processos e responsabilidades voltados ao acompanhamento, fiscalização, avaliação e controle da execução de um contrato, desde a sua assinatura até o encerramento. Ela visa garantir que as obrigações assumidas pelas partes sejam cumpridas conforme o que foi contratado, assegurando a eficiência, legalidade, economicidade e transparência na relação contratual.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 estabeleceu que as diretrizes para a gestão dos contratos são instrumentos de governança nas contratações públicas. O art. 17 da portaria dispõe sobre ações que devem ser adotadas na gestão contratual. Segundo esse dispositivo:

Art. 17. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos:

I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável; II - introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária; III - estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de

competências previsto no art. 14, e evitando a sobrecarga de atribuições; IV - modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; V - prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e VI - constituir, com base no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Seguindo essas diretrizes, a Lei nº 14.133/2021 também traz mandamentos sobre a avaliação do contratado relacionada à inclusão, no registro cadastral, de documentos e informações sobre penalidades e desempenho de fornecedores em outras contratações realizadas pelos entes públicos. O art. 88, §§ 3º e 4º, da referida lei dispõe que:

Art. 88. Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.

[...]

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

Da mesma forma, a lei de licitações e contratos administrativos regulamenta o dever de pagamento da Administração. O art. 141 da Lei nº 14.133/2021 assegura que:

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens; II - locações; III - prestação de serviços; IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações: I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública; II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato; III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato; IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada; V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem. (grifo nosso)

A Instrução Normativa Seges/ME nº 77/2022 disciplina especificamente a observância da ordem cronológica de pagamento. A norma traz como orientação geral, em seu art. 10, que “O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.”.

Nessa linha, cita-se também o Decreto nº 11.246/2022, que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Ressalta-se a determinação do art. 21, VI, segundo a qual:

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

[...]

VI - elaborar o relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, com as informações obtidas durante a execução do contrato.

Com o mesmo enfoque, o TCU já recomendou aos jurisdicionados, em situações similares, que:

1.9.4.1. avalie a conveniência e a oportunidade de prover capacitação contínua de servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação;

1.9.4.2. redimensione o setor de contratos, com vistas a dotá-lo de logística adequada para o aprimoramento contínuo de sua gestão, de forma a:

1.9.4.2.1. distribuir, de modo compatível, as atribuições de competência entre os agentes envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos;

1.9.4.2.2. acompanhar, analisar e aprovar tempestivamente a prestação de contas dos envolvidos;

1.9.4.2.3. estabelecer rotinas internas que permitam a distribuição de responsabilidades pelos atos praticados por agentes envolvidos em sua gestão (Acórdão TCU 2897/2019 - 2ª Câmara, grifo nosso)

9.2.2. elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial:

9.2.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;

9.2.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

9.2.2.4. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;

9.2.2.5. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;

9.2.2.6. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;

9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog> (Acórdão TCU 588/2018 - P, grifo nosso)

31.5.2. determinação para que a unidade, na designação de fiscais, leve em consideração a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, evitando que um fiscal fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade (Acórdão TCU 1094/2013 – P)

Tendo em vista as informações fornecidas pela gestão e os critérios aplicáveis, apresentam-se as situações encontradas.

2.9.1. Oportunidades de melhoria quanto à avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas

Ao ser questionada sobre a avaliação da atuação do contratado, a gestão informou que “Todos os processos possuem o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que é preenchido mensalmente junto aos processos de pagamento para avaliar a qualidade do serviço prestado no mês de referência”.

Entende-se que, por mais que avaliar a atuação do contratado faça parte da lógica do IMR, a ferramenta não representa a avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas. O foco do IMR é a medição dos resultados para pagamento, vinculado à fase de liquidação da despesa.

A avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações contratuais tem, essencialmente, como foco a análise de seu desempenho global ao longo da execução contratual. Serve como registro de desempenho do contratado para fins de gestão de riscos, eventual aplicação de sanções, extinção contratual ou formação de banco de dados de lições aprendidas.

Essa avaliação permite a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento, correção de erros e promove a melhoria dos serviços prestados. Uma avaliação bem realizada traz garantias de um serviço bem prestado ou a identificação da necessidade de uma nova contratação.

Portanto, o IMR não substitui, por si só, uma avaliação final mais ampla da atuação do contratado. É possível, e até recomendável, que existam documentos autônomos com propósitos distintos: um voltado à medição de resultados para fins de pagamento, o IMR, e outro voltado à avaliação de desempenho geral ao final da contratação.

São possíveis causas deste achado: falta de clareza conceitual sobre os objetivos distintos dos instrumentos e momentos de avaliação; cultura organizacional ainda pouco orientada à melhoria contínua e à gestão de riscos contratuais.

São potenciais efeitos desse achado: fragilidade na responsabilização do contratado; riscos para futuras contratações; perda de oportunidades de melhoria.

Boas práticas identificadas: Processo de Avaliação de Desempenho das Empresas Contratadas Durante a Prestação do Serviço da Petrobras; Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do TRT2.

Recomendação 27: Instituir mecanismo autônomo cuja principal finalidade seja avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável.

2.9.2. Inobservância da obrigação legal de publicar a ordem cronológica de pagamentos no portal institucional

Inicialmente, ao ser indagada sobre a definição formal de rotinas de pagamentos dos contratos, inclusive definição da ordem cronológica de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária, a gestão das CCS informou que é seguido um fluxo para os processos de pagamentos que são encaminhados à DCF, mas que não possuem conhecimento de como o fluxo ocorre dentro da DCF. A CCS também apresentou um breve resumo das etapas que realiza no âmbito desse processo, que envolvem essencialmente os procedimentos de gestão contratual.

Diante dessas informações, a equipe de auditoria enviou a SA nº 05/2025 à DCF, questionando sobre a existência de definição formal das rotinas supramencionadas. No entanto, a solicitação não foi respondida pela gestão. Após consulta aos portais oficiais da PROAD e da DCF, não foram identificadas publicações e documentos sobre eventuais rotinas de pagamentos dos contratos.

Ademais, quanto à obrigatoriedade de disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem, verificou-se que a instituição não cumpre a exigência normativa constante do art. 10, da Instrução Normativa Seges/ME nº 77/2022, e do § 3º do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

São possíveis causas deste achado: dificuldade de operacionalização da legislação aplicável; carência de diretrizes internas;

São potenciais efeitos desse achado: risco de pagamentos fora da ordem legal e sem justificativas; insegurança jurídica e administrativa; prejuízo à transparência pública e ao controle social; potencial impacto na eficiência da gestão contratual.

Boas práticas identificadas: divulgação da ordem cronológica de pagamento do IFPB; ordem cronológica dos pagamentos do TRF1.

Recomendação 28: Definir formalmente uma rotina para os processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária, observando as disposições do art. 17 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, da Instrução Normativa Seges/ME nº 77/2022, e do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 29: Disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

2.9.3. Ausência de definição formal de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contratos

A gestão informou que não foram formalmente estabelecidas diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contratos, com base no perfil de competências previsto e evitando a sobrecarga de atribuições.

A ausência de diretrizes para a designação desses agentes representa uma fragilidade na governança da gestão contratual da instituição. A instituição deve adotar procedimentos que assegurem a adequação entre o perfil do servidor nomeado e as atribuições exigidas pelo contrato.

A nomeação de gestores e fiscais sem considerar competências técnicas específicas pode acarretar diversos riscos operacionais e jurídicos, tais como falhas na fiscalização, omissões na identificação de não conformidades, prejuízos à Administração Pública e, ainda, a responsabilização indevida de servidores que não possuem a qualificação necessária para exercer tais funções.

Além disso, a ausência de controle sobre a carga de trabalho atribuída a esses agentes pode resultar em sobrecarga funcional, comprometendo a efetividade da fiscalização contratual e prejudicando a qualidade da gestão dos contratos.

São possíveis causas desse achado: ausência de gestão por competência; subvalorização da complexidade da função de fiscalização contratual; cultura organizacional reativa em vez de preventiva; fragilidades na estrutura de governança da organização, evidenciadas pela ausência de mecanismos eficazes para orientar, monitorar e avaliar o desempenho da gestão.

São potenciais efeitos desse achado: designação inadequada de servidores para funções críticas; fragilidade na fiscalização e controle da execução contratual; insegurança jurídica e institucional; sobrecarga de servidores.

São boas práticas identificadas: Portaria CNPq nº 1.870/2024; Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do TRT2; Portaria USP/GR nº 8.368/2024, que dispõe regras e diretrizes para a designação e atuação da comissão de planejamento, do demandante e/ou equipe técnica, do agente de contratação e pregoeiro, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos; Portaria Normativa UFSC nº 493/2024/GR, que dispõe sobre os procedimentos e as diretrizes acerca da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados e de concessões de espaço físico celebrados pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Recomendação 30: Estabelecer diretrizes formais para a nomeação de gestores e fiscais de contratos, com base no perfil de competências exigido para o exercício dessas funções, e adotar mecanismos para evitar a sobrecarga de atribuições, de modo a garantir a efetividade da fiscalização e a integridade da gestão contratual.

2.9.4. Inexistência da modelagem do processo sancionatório decorrente de contratações públicas

Questionada sobre a definição da modelagem do processo sancionatório em contratações públicas, a CCS informou que tais processos são conduzidos pela CCP. Após, a equipe de auditoria realizou a mesma indagação à CCP.

A CCP informou que, em razão da sua recente criação, ainda não possui normativos internos próprios, instruções normativas ou Procedimento Operacional Padrão (POP) que regulamentem, de forma específica, os processos sancionatórios conduzidos pela coordenação.

A CCP também informou que utiliza, com as devidas adaptações, o Manual de Sanções Administrativas do TCU como referência para suas análises, considerando que a maioria dos contratos sob sua responsabilidade já está submetida à Lei nº 14.133/2021. Além disso, a coordenação também está avaliando a adoção de metodologias para determinação da dosimetria das penalidades.

Não obstante os esclarecimentos apresentados, constata-se que o processo sancionatório decorrente de contratações públicas não foi definido.

São possíveis causas do achado: a recente criação da unidade responsável; pessoal em número insuficiente.

Potenciais consequências do achado: insegurança jurídica na aplicação de sanções; fragilidade nos mecanismos de responsabilização; sem critérios padronizados, há risco de decisões subjetivas e não isonômicas.

Boas práticas identificadas: Guia Penalidades TJDF.

Recomendação 31: Modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º, do art. 156, da Lei nº 14.133/2021.

2.9.5. Inexistência da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual e ausência da elaboração e divulgação do relatório final com avaliação dos objetivos alcançados e recomendações para o aprimoramento da atuação administrativa

Foi informado pela gestão que a instituição não constituiu base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, que deve ser baseada no relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, como forma de aprimoramento das atividades.

Nessa conjuntura, não foi verificada a produção e divulgação do relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, consoante a alínea “d”, do inciso VI, do § 3º, do art. 174, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, infere-se que a obrigação normativa contida no art. 21, VI, do Decreto nº 11.246/2022, não vem sendo cumprida pelos gestores dos contratos.

Quanto ao sistema de gestão compartilhada com a sociedade (inciso VI, do § 3º, do art. 174, da Lei nº 14.133/2021), a ausência fática da funcionalidade não deve impedir a operacionalização das determinações normativas, visto que o objetivo da funcionalidade é potencializar a transparência, o controle social e a interação da sociedade na gestão dos contratos públicos.

Dessa forma, até que essa ferramenta seja regulamentada e disponibilizada no âmbito do Portal Nacional de Contratações Públicas, a divulgação do relatório final (alínea “d”, do inciso VI, do § 3º, do art. 174, da Lei nº 14.133/2021) pode ser realizada por meio dos sítios eletrônicos oficiais da instituição ou por outros meios que a gestão julgue apropriados.

São possíveis causas do achado: desalinhamento com a legislação vigente; falta de normatização interna ou procedimentos padronizados; cultura organizacional pouco orientada à gestão do conhecimento e à atuação preventiva.

São potenciais efeitos do achado: perda de oportunidades de melhoria na gestão contratual; desconformidade legal; fragilidade na gestão do conhecimento; redução da transparência e do controle social.

Boas práticas identificadas: Guia para registro de lições aprendidas da Secretaria de Auditoria Interna do STJ.

Recomendação 32: Elaborar relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato, acerca das informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, em atenção ao art. 21, do inciso VI, do Decreto nº 11.246/2022 e à alínea “d”, do inciso VI, do § 3º, do art. 174, da Lei nº 14.133/2021. **Constituir**, com base no relatório final citado acima, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

2.10. Inadequações e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão do processo de trabalho das fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos

Foram realizadas análises dos processos de licitações realizadas em 2024, bem como nos processos de contratos vigentes (apenas processos com origem nos exercícios de 2023 e de 2024), por meio de pesquisa direta realizada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), nos portais do governo, como no Portal Nacional de Contratações Públicas, e nos portais institucionais da UFJ.

As análises tiveram como objetivo a verificação dos atos de gestão das contratações, relacionados aos processos de trabalho das etapas de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos.

Além disso, o questionário respondido pela gestão também forneceu informações, as quais foram confrontadas com as informações colhidas diretamente pela equipe de auditoria.

O planejamento da contratação aproxima-se da “fase preparatória do processo licitatório”, trazida pela Lei nº 14.133/2021. Essa etapa começa com a identificação da necessidade da Administração, com a avaliação de possíveis soluções por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP). O resultado do planejamento pode ser um edital de licitação, a decisão por dispensa ou inexigibilidade, ou até a conclusão de que a contratação não é viável.

O processo de seleção do fornecedor inicia-se com a divulgação do edital ou do aviso de contratação direta do objeto. O processo abrange, nos casos de licitação, as fases de apresentação e de julgamento de propostas, de habilitação, recursal e de homologação.

A gestão do contrato é o processo que coloca em prática o que foi definido no contrato, por meio de ações que visam à entrega da solução contratada. O contrato é o elemento inicial, e os resultados gerados devem atender à necessidade que motivou a contratação, até a sua conclusão ou encerramento.

Nessa perspectiva, apresentam-se as situações encontradas na gestão dos processos que compõem o metaprocessos de contratação pública.

2.10.1. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações

a) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de planejamento das contratações

Quanto à definição do processo de trabalho de planejamento da contratação (fase preparatória), com a definição de fluxos ou mapeamento de processos, a gestão informou que a instituição realizou o mapeamento do processo de trabalho de planejamento das contratações.

Ao consultar o portal institucional da PROAD e da DCL, verificou-se que existem processos mapeados, como o “Fluxo de Contratação de Serviços”, “Fluxo de Contratação Direta”, “Adesão para Atas de Registro de Preços de outros Órgãos” e “Fluxo do Pregão”.

No entanto, constata-se oportunidades de melhoria dos processos mapeados, principalmente relacionadas à necessidade de atualização e maior detalhamento das atividades pertencentes ao processo de planejamento da contratação.

Um dos objetivos principais da gestão de processos é favorecer o ciclo de melhoria contínua, alimentando o ciclo PDCA (planejar, executar, checar e agir). Desse modo, a gestão de processos não trata apenas da documentação de fluxos, mas também da gestão do conhecimento e da transformação de processos de trabalho para proporcionar melhorias para a organização e gerar resultados positivos.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a alta administração é responsável por assegurar a governança das contratações, implementando processos, estruturas e controles para direcionar, monitorar e alinhar as contratações aos objetivos estratégicos, legais e orçamentários, promovendo integridade, eficiência e eficácia.

São potenciais causas do presente achado: insuficiência de uma cultura voltada à gestão de processos; fragilidades da aplicação do ciclo do PDCA; falta de monitoramento contínuo dos processos; governança reativa.

São potenciais efeitos do achado: risco de ineficiência nas contratações; dificuldade na identificação e correção de falhas; ausência de padronização dos processos.

Sugestão de curso: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1185>

Recomendação 33: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de planejamento da contratação, a fim de aprimorar a atuação dos agentes e otimizar as contratações (cada fase do macroprocesso de contratação pode ser representada por um mapeamento independente, com o devido nível de detalhamento e especificidade. Alternativamente, é possível mapear o macroprocesso de contratação como um todo, dividindo-o em etapas distintas e claramente definidas, demonstrando a mudança de fase).

b) Fragilidades no preenchimento e na rastreabilidade das listas de verificação da Advocacia-Geral da União (AGU)

Dando continuidade, a gestão informou que a instituição utiliza modelos de minutas, ou modelos padronizados de artefatos, adaptados às disposições da Lei 14.133/2021, na instrução de seus processos de contratação. Apesar de ter sido constatada a utilização de modelos padronizados de artefatos, é importante ressaltar a necessidade de verificar periodicamente a disponibilização de versões atualizadas.

Após a análise realizada pela equipe de auditoria, foram identificadas fragilidades na utilização dos modelos padronizados de artefatos, relativas à utilização das listas de verificação disponibilizadas pela AGU.

A utilização da lista de verificação é fundamentada pelo Enunciado BPC nº 06 e pelo art. 36 da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, que definem que, antes do envio do processo para análise jurídica, deve ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação.

Ressalta-se que, consoante o Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação da AGU, recomenda-se que sejam mantidas as notas de rodapé.

Verificou-se também que o preenchimento das listas de verificação não reflete integralmente as medidas efetivamente adotadas nos procedimentos. Em algumas situações, os documentos inseridos no SEI foram indicados como comprovação de determinadas etapas do processo, porém, ao serem analisados, não forneceram evidências suficientes para confirmar, de forma clara, o atendimento pleno dessas medidas.

Cita-se, como exemplo, uma situação em que, no item de verificação “Foi certificado que o TR está alinhado com o Plano Diretor de Logística Sustentável?”, foi indicado que “Sim: atende plenamente à exigência”, embora a instituição não possua tal documento. Cita-se também uma situação em que, no item de verificação “Caso haja indicação de marca ou modelo, consta justificativa para a indicação?”, foi indicado que “Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado”, no entanto, o ETP da contratação faz a indicação de marca ou modelo.

Além disso, não estão sendo mantidas as notas de rodapé a fim de possibilitar a identificação da versão da lista de verificação utilizada, sendo que a versão da lista utilizada também não é informada no documento de “Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI”.

Sendo assim, infere-se que o controle está implementado, porém não há evidências suficientes para confirmar que ele atua de forma plenamente eficaz na prevenção ou detecção de possíveis falhas nas atividades controladas.

São possíveis causas do achado: inconsistências na aplicação das normas vigentes; dificuldades na implementação de controles internos efetivos; fragilidade na supervisão da instrução dos processos.

São potenciais efeitos desse achado: risco de não conformidade legal nos processos de contratação; risco de utilizar modelos desatualizados; aumento dos riscos de uma contratação ineficiente ou da necessidade de retrabalho.

Recomendação 34: Manter também as notas de rodapé da lista de verificação a fim de que seja possível identificar a versão utilizada. Quando não for possível manter, tal informação deve constar no documento de “Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI”.

Recomendação 35: Nas listas de verificação, nos itens que atestem "Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado", inserir uma breve justificativa, como a indicação do artigo de lei ou jurisprudência que o fundamenta ou a indicação dos motivos, a fim de aumentar a transparência e a eficiência do controle. Recomenda-se também que o conteúdo da lista de verificação seja analisado pela equipe de licitações para amadurecer o entendimento sobre quais situações de fato caracterizam e comprovam a regularidade das medidas adotadas nos procedimentos, para evitar conclusões que atestem equivocadamente a regularidade.

c) Fragilidades da elaboração do ETP

Outro aspecto relevante consiste na identificação de falhas reiteradas no preenchimento do ETP.

O assunto é regulamentado pelos §§ 1º, 2º e 3º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que disciplinam o preenchimento do ETP. Já a Instrução Normativa Seges nº 58/2022 dispõe especificamente sobre a elaboração do ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Verificou-se que, em 9 dos 14 processos analisados, os campos do ETP, inclusive os obrigatórios, não foram preenchidos de forma plenamente satisfatória. Foram identificadas situações em que as informações registradas não refletiam integralmente o conteúdo esperado, bem como situações em que constavam informações genéricas ou meramente protocolares.

O planejamento de cada contratação consiste em uma série de atividades realizadas internamente pela instituição, que permitem identificar a necessidade da Administração, indicar a solução mais adequada para atendê-la, verificar a viabilidade da contratação e definir como essa solução será contratada (caso seja viável), executada e fiscalizada.

Nos processos em que foram designadas formalmente equipes de planejamento, verificou-se que o ETP foi elaborado com mais robustez. Muito embora não seja obrigatória a designação de equipe de planejamento, é importante que sejam designados os responsáveis com conhecimentos técnicos e definidas suas atribuições.

Observou-se que apenas 4 dos 14 ETPs analisados apresentavam o campo “levantamento de mercado” preenchido de forma satisfatória. Em alguns casos, identificou-se a repetição de conteúdo entre ETPs, resultando em descrições genéricas que desconsideram as especificidades dos objetos licitados.

Também foram observadas limitações na elaboração de estimativa de quantidades, tendo em vista que, na maior parte dos processos analisados, não está claro como as quantidades foram definidas, isto é, não foi identificada a documentação referente ao método objetivo utilizado para a estimativa das quantidades contratadas.

Nesse sentido, o TCU entende que a não utilização de método objetivo e **documentado** para estimativa das quantidades contratadas afronta o princípio da eficiência e os normativos que regem as contratações públicas (Acórdão TCU 1224/2018 - P).

Possíveis causas do achado: falta de diretrizes para orientação dos agentes envolvidos no planejamento das contratações; insuficiência de capacitação dos servidores; ausência de supervisão do processo de planejamento; não designação formal de equipe técnica especializada para o planejamento das contratações, a ausência de atribuições claras e de equipe técnica designada pode comprometer a qualidade e a profundidade da análise no ETP.

Possíveis consequências do achado: planejamento deficiente das contratações públicas, pode gerar contratações mal dimensionadas, com risco de desperdício de recursos, compras inadequadas ou insuficientes; comprometimento da finalidade do ETP; insegurança para a execução contratual, devido a falhas na definição de necessidades, quantidades e estratégias dificultam a fiscalização e a execução dos contratos; desalinhamento com os princípios da administração pública e com a estratégia da instituição.

Boas práticas identificadas: Cartilha 7 Passos da Contratação do TJDF: Planejamento da Contratação; Cartilha O Planejamento das Contratações Públicas: Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência do TCE/AL; Manual ETP da UnB; ETPs 61/2021 e 138/2024 da UFLA.

Sugestão de curso:
https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:5869526168757::NO:106:P106_COD,P106_ORIGEM:210262,3
https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:116473661012404::NO:106:P106_COD,P106_ORIGEM:204124,3

Recomendação 36: Estabelecer orientações internas para a elaboração do ETP (guia, cartilha ou manual de realização do ETP) com orientações práticas sobre o conteúdo esperado em cada campo, a fim de evitar o uso de informações genéricas, meramente formais ou repetitivas.

Recomendação 37: Adotar metodologia objetiva e documentada para a estimativa de quantidades (como a elaboração de memórias de cálculo). O documento que fundamenta o dimensionamento da estimativa de quantidade deve ser juntado aos autos do processo a fim de promover a transparência e a eficiência do processo de contratação.

Recomendação 38: Promover a capacitação dos servidores responsáveis pela fase de planejamento das contratações.

Recomendação 39: Realizar o levantamento de mercado, sempre que possível, em obediência à exigência contida no art. 44 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico recomenda que os procedimentos licitatórios sejam embasados em informações adequadas, tornando a pesquisa de mercado uma etapa obrigatória do ETP para todos os processos de compras (possivelmente com exceção das licitações repetitivas, para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente, ou de baixo valor).

d) Inadequações da elaboração da pesquisa de preços

Observou-se que, no que se refere às aquisições de bens e às contratações de serviços em geral, a instituição não tem seguido plenamente os requisitos necessários para a formalização das pesquisas de preços, conforme Instrução Normativa Seges nº 65/2021.

As disposições do art. 3º não vêm sendo totalmente cumpridas, principalmente quanto ao inciso VI (justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável) e ao inciso

VIII (justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º, da Instrução Normativa Seges nº 65/2021).

Nos processos analisados, não há a justificativa da escolha da metodologia utilizada (se a média, a mediana, o menor dos valores obtidos, aplicação de percentual ou qualquer que seja ele) e o motivo pelo qual ela é a mais vantajosa. No mesmo sentido, nos processos analisados, não há a justificativa da escolha dos fornecedores participantes da pesquisa direta de preços.

Destaca-se que o art. 23 inciso IV da Lei nº 14.133/ 2021 também exige que a escolha desses fornecedores seja justificada, assegurando mais transparência e imparcialidade à decisão.

De forma semelhante, foi verificado que a solicitação formal dos orçamentos aos fornecedores também não é anexada aos autos dos processos. A solicitação formal de cotação, que pode ser por ofício ou e-mail, deve ser juntada aos autos do processo a fim de garantir a conformidade, rastreabilidade, segurança e o controle. Adicionalmente, deve-se fazer o registro, nos autos do processo, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram resposta, consoante art. 5º, § 2º, IV, da Instrução Normativa Seges nº 65/2021.

Ademais, foi observado que, quando o parâmetro da pesquisa direta com fornecedores é utilizado, a determinação do preço estimado não considera o quantitativo mínimo de 3 (três) fornecedores para cada item licitado, conforme preconiza o art. IV do art. 5º Instrução Normativa Seges nº 65/2021.

Nesse sentido, evidenciou-se que o preço estimado da contratação é formalizado por meio de uma planilha de preços, a qual demonstra a aplicação do método de obtenção do preço estimado, combinando valores obtidos pela pesquisa direta com fornecedores e pelo banco de preços. No entanto, foi observado que, na planilha, para cada item, apenas um valor é proveniente da pesquisa direta com fornecedores (ou seja, é utilizada uma cotação de um fornecedor específico), sendo os demais valores provenientes do banco de preços.

Foi verificado que os processos de aquisição são instruídos com o documento “Análise Crítica dos Valores Coletados”. Nesse documento, a metodologia utilizada é indicada, porém não há a apresentação de justificativa para a sua escolha. O referido documento também menciona o envio de três propostas de fornecedores externos. Apesar disso, em parte dos processos analisados, não foram identificadas três propostas de fornecedores distintos para cada item licitado.

Para se obter o preço estimado, é preciso usar um conjunto de três ou mais preços, já desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, pois, quanto maior a quantidade de preços aceitáveis coletados, melhor será a representatividade da amostra e, conseqüentemente, a qualidade da pesquisa. O conjunto de preços coletados pode ser oriundo de um ou mais parâmetros.

A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos parâmetros do art. 5º, Instrução Normativa Seges nº 65/2021, empregados de forma combinada ou não. Mesmo que sejam aplicados de forma combinada, quando a Administração utilizar a pesquisa direta com fornecedores, **deve-se respeitar o quantitativo mínimo de 3 (três) fornecedores diferentes para cada item para determinação do preço estimado em processo licitatório.**

Salienta-se que a estimativa do valor da contratação, para fins de elaboração do PCA e dos ETPs, não precisa seguir os procedimentos definidos pela Instrução Normativa Seges nº 65/2021. Em regra, o orçamento estimado torna-se mais detalhado e preciso à medida que se avança pelas etapas do planejamento das contratações.

No termo de referência, a estimativa de valor deverá ser mais precisa que aquelas elaboradas no PCA e no ETP, devendo-se adotar as disposições da Instrução Normativa

Seges nº 65/2021 para definir a estimativa do valor da contratação nos casos de aquisição de bens e à contratação de serviços em geral.

Possíveis causas do achado: ausência de orientações internas claras e mecanismos de supervisão eficazes para o cumprimento das normas relacionadas à pesquisa de preços; fragilidades de interpretação da legislação aplicável; deficiência na cultura de documentação e rastreabilidade; fragilidade no planejamento da contratação; dificuldades de obter orçamentos.

Possíveis consequências do achado: risco de superfaturamento ou obtenção de preços inexequíveis; fragilidade na motivação dos atos administrativos; aumento da vulnerabilidade a questionamentos externos; comprometimento da eficiência e economicidade; risco de responsabilização dos servidores.

Boas práticas identificadas: Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ; Guia para realização de Pesquisade Preços da UFC.

Sugestão de curso:
https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:13742718955900::NO:106:P106_COD,P106_ORIGEM:210946,3

<https://suap.ensp.gov.br/vitrine/curso/1522/>

Recomendação 40: Formalizar, internamente, diretrizes para a pesquisa de preços e definição da estimativa do valor da contratação (norma interna, guia, manual, criar e divulgar modelos padronizados) a fim de atender integralmente às disposições da Instrução Normativa Seges nº 65/2021. Recomenda-se também a utilização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços

(https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/), com atenção ao ANEXO I - Modelo de documento de formalização da pesquisa de preços e ao ANEXO II - Lista de verificação, como ação de controle a ser realizada logo após a pesquisa de preços.

e) Insuficiência da definição interna das responsabilidades dos agentes que atuam na etapa do planejamento e fragilidades da segregação de funções

Verifica-se que, internamente, não foram formalmente definidas as responsabilidades dos agentes que atuam na etapa do planejamento das contratações.

Nas portarias de designação das equipes de planejamento, não há a descrição de responsabilidades. No mesmo sentido, nas portarias de designação dos agentes de contratação, também não há a especificação de suas responsabilidades. Assim, verificam-se fragilidades quanto à definição de diretrizes sobre as responsabilidades dos agentes envolvidos na etapa de planejamento.

Os papéis e as responsabilidades de cada grupo de profissionais e de unidades da organização devem ser claramente definidos para que todos entendam os limites de suas responsabilidades e como os seus cargos se encaixam dentro da estrutura em que atuam.

Além disso, verificou-se que, em alguns processos, servidores que atuaram na fase de planejamento (elaborando ETP, termo de referência e edital) realizaram atos de controle da fase interna e foram designados como equipe de apoio e agentes de contratação, comprometendo a segregação de funções.

Em observância ao princípio da moralidade, da segregação de funções e para evitar conflito de interesses, não é boa prática designar os mesmos servidores que participaram da equipe de planejamento para atuar como agente de contratação/equipe de apoio ou comissão especial. Incorre na mesma impropriedade a participação do agente de contratação e de membros da equipe de apoio na elaboração do ETP.

De acordo com o art. 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, **vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Quando o mesmo servidor executa um ato (por exemplo, elabora o ETP) e realiza o seu controle (por exemplo, valida a conformidade do planejamento por uma lista de verificação ou outro instrumento de controle), temos uma quebra da segregação de funções.

Nesse contexto, observou-se que, nas listas de verificação dos processos analisados, o item referente ao atendimento ao princípio da segregação de funções (“Foi certificado o atendimento do princípio da segregação de funções?”) foi assinalado como “Sim: atende plenamente à exigência”. Contudo, em muitos casos, a comprovação apresentada se limitou à indicação da portaria de designação dos agentes de contratação ou à referência ao ETP. Tais documentos, por si só, não demonstram de forma suficiente a efetiva segregação de funções, sendo necessária a apresentação de elementos que evidenciem, de fato, o cumprimento do referido princípio.

Possíveis causas do achado: fragilidades na liderança organizacional; ausência de gestão por competências; fragilidades de interpretação dos requisitos legais e boas práticas.

Possíveis efeitos do achado: quebra da segregação de funções; aumento do risco de irregularidades; comprometimento da eficácia dos processos licitatórios.

Boas práticas identificadas: Portaria TJDFT GPR 1459/2022, que regulamenta as funções essenciais à execução da Lei 14.13/2021, e a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito do TJDFT.

Nota-se a necessidade de formalizar as responsabilidades dos agentes que atuam na fase de planejamento das contratações, por meio da inclusão de atribuições específicas nas portarias de designação ou em norma interna geral. Nesse sentido, a recomendação 13 contempla o presente achado.

f) Fragilidades da análise de riscos

A análise dos riscos deve fazer parte da fase preparatória do processo licitatório. O ETP deve servir, naturalmente, à análise de riscos da futura contratação. Cada etapa do estudo permite à equipe de planejamento antecipar problemas e prever oportunidades, orientando a tomada de decisão.

Há riscos relevantes que não serão tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (termo de referência, projeto básico e edital) e que precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

Esses riscos podem estar relacionados ao processo licitatório ou ao processo de contratação direta, às providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, à gestão do futuro contrato, ou aos resultados pretendidos com a contratação.

Assim, sempre que for necessário, a análise de riscos da contratação poderá ser formalizada no mapa de riscos.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a equipe de planejamento da contratação é responsável pela elaboração do mapa de riscos, na

etapa de planejamento. Durante a seleção do fornecedor, o mapa deve ser atualizado por representante da área de contratações, com o apoio das áreas técnica e requisitante. Na fase de gestão contratual, a atividade deve ser realizada pela equipe de fiscalização do contrato. Ou seja, a gestão dos riscos da contratação deve acontecer ao longo do metaprocessos de contratação.

Conforme tratado no tópico 2.7, a gestão informou que os documentos que formalizam o gerenciamento de riscos são elaborados apenas nos processos de contratação de serviços. Para as aquisições, esses documentos são formalizados considerando a razoabilidade e a proporcionalidade do objeto.

Nessa perspectiva, por mais que tenham sido identificados documentos que formalizam a análise de riscos em processos de obras e contratação de serviços, verificou-se que, nos processos de aquisições, não há indícios de que a análise de riscos tenha sido realizada. Em 9 dos 14 processos analisados, não foram encontradas evidências da análise de riscos, seja por meio do ETP ou por meio da elaboração de mapas de riscos.

Além disso, observou-se que não há evidências suficientes de que a análise de riscos realizada em processos de obras e contratação de serviços esteja sendo sistematicamente acompanhada e atualizada ao longo das etapas do metaprocessos de contratações.

Observa-se também a confusão entre mapa de riscos e matriz de alocação de riscos. O mapa de riscos não deve ser confundido com a matriz de alocação de riscos prevista na Lei 14.133/2021, pois tal matriz é uma cláusula contratual que tem por objetivo alocar às partes (contratante e contratada) as responsabilidades pelos riscos relacionados a eventos supervenientes à contratação.

A análise de riscos, exigida no art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021, é **obrigatória** e tem como objetivo identificar e tratar os riscos da licitação e da execução contratual, iniciando-se no planejamento da contratação, podendo levantar riscos relativos a ações anteriores à contratação, como, por exemplo, a necessidade de adequação de espaço físico ou infraestrutura elétrica para atender às necessidades prévias do objeto, bem como a necessidade de capacitação de fiscais e gestores de contratos.

Embora ambos os documentos tratem de riscos, possuem finalidades distintas: o **mapa de riscos** tem foco no levantamento e análise dos riscos associados à contratação, incluindo probabilidade, impacto e medidas de mitigação. Já a **matriz de alocação de riscos** refere-se à distribuição contratual das responsabilidades por riscos entre as partes envolvidas, sendo, portanto, vinculada à fase contratual.

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

Assim, a elaboração do mapa de riscos não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, formalizar a matriz de alocação de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Nos processos analisados em que há documentação relativa ao gerenciamento de riscos, observou-se que o mesmo documento foi utilizado com dupla finalidade. Ele foi apresentado como mapa de riscos, conforme indicado no item “Foi realizado o gerenciamento de risco, documentado em mapa de risco?” da lista de verificação, sendo considerado comprovante de atendimento. No entanto, ao longo da instrução processual, esse mesmo documento também foi tratado como matriz de alocação de riscos.

Acrescenta-se que, nos processos de aquisições, nos quais não há indícios de análises de riscos, no item “Há Análise de Riscos?” da lista de verificação, foi indicado que “Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado”. No entanto, de acordo com a legislação

aplicável e com as orientações dos tribunais, a análise de riscos é obrigatória, sendo facultada apenas a formalização do mapa de riscos, tendo em vista que existem riscos que podem ser tratados com a adequada elaboração do ETP.

Possíveis causas do achado: ausência de diretrizes de gestão de riscos; cultura organizacional reativa; falta de capacitação em gestão de riscos; fragilidades de interpretação das normas e de boas práticas.

Possíveis efeitos do achado: risco de impropriedades nas contratações; fragilidade na gestão dos contratos, sem uma identificação e tratamento adequados dos riscos desde o início, a Administração fica menos preparada para lidar com eventos adversos durante a execução contratual, o que pode comprometer a execução do objeto contratado; descumprimento de normas legais; prejuízos financeiros e operacionais.

Boas práticas identificadas: Portaria TJDFT GPR 1255/2023, que regulamenta a fase preparatória do processo licitatório das contratações de bens, serviços e obras no TJDFT; Cartilha 7 Passos da Contratação do TJDFT: Mapa de Riscos.

Nesse sentido, as Recomendações 22, 23, 24 e 25 contemplam o presente achado.

Recomendação 41: Realizar e registrar formalmente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, conforme disposto no art. 18 inciso X da Lei nº 14.133/2021 (por meio do ETP, termo de referência/projeto básico ou pelo mapa de riscos, se for o caso).

g) Oportunidades de melhoria quanto à efetividade do controle prévio de legalidade

Verifica-se que, na maioria dos processos analisados, o parecer da Procuradoria apresenta recomendações, e que o despacho decisório da Reitoria condiciona a viabilidade da contratação ao cumprimento dessas recomendações.

No entanto, na instrução processual, observa-se que alguns processos apresentam declarações de atendimento às recomendações acompanhadas de documentos comprobatórios, enquanto em outros não há evidências claras de que as recomendações tenham sido efetivamente atendidas após a emissão do parecer e antes da divulgação da licitação.

De acordo com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 “Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”.

A análise jurídica da contratação é uma etapa necessária da fase de planejamento das contratações, com o objetivo de assegurar o controle prévio de legalidade. O parecer jurídico da AGU é fundamental para garantir a legalidade, a segurança e a eficiência das contratações públicas, constituindo uma medida de controle interno.

Destaca-se ser ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas expedidas, devendo, em tal hipótese, externar as razões para tanto de forma motivada, consoante previsão do art. 50 inciso VII da Lei n.º 9.784/1999. Nos processos analisados, nos quais não há a manifestação de atendimento das recomendações, também não há a exposição de justificativas para a inobservância das recomendações.

Assim, identificam-se oportunidades de aprimoramento no tratamento do controle prévio de legalidade, tendo em vista que não foi possível confirmar, de forma clara e consistente, que as recomendações e apontamentos realizados estão sendo integralmente considerados na tomada de decisão e na adequada instrução processual em todas as aquisições.

São possíveis causas do achado: falta de procedimento formalizado para o tratamento do parecer jurídico.

São possíveis efeitos do achado: risco de irregularidades contratuais e administrativas; prejuízo à transparência e responsabilização; possível inadimplemento das normas legais; impacto na eficiência e legalidade das contratações.

Recomendação 42: Após a emissão de parecer contendo recomendações, recomenda-se a elaboração de documento saneador, no qual sejam apresentados os indícios de que as orientações foram efetivamente atendidas. Sempre que possível, deve-se vincular cada recomendação à respectiva medida adotada, de forma clara e objetiva. Caso o processo já contenha documento que comprove o atendimento à recomendação, o documento saneador pode apenas referenciá-lo, indicando expressamente que a recomendação foi cumprida por meio do documento citado. Na hipótese de não adoção das medidas sugeridas no parecer, a Administração deve registrar, no processo, as justificativas correspondentes. Essas providências contribuem para a conformidade processual, reforçam a transparência, promovem a rastreabilidade das decisões e fortalecem o controle e a organização dos processos de contratação.

2.10.2. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor

a) ausência de adoção das listas de verificação na etapa de seleção de fornecedores

Foi verificado que, na etapa de seleção do fornecedor, não são utilizadas as listas de verificação da Orientação Normativa Seges nº 02/2016. De acordo com os arts. 1º e 2º da referida norma:

Art. 1º Os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação constantes dos Anexos I e II, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos.

Parágrafo único. O procedimento previsto no caput deverá ser utilizado em pregões presenciais, naquilo que for compatível.

Art. 2º As listas de verificação deverão ser juntadas nos processos como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de seleção do fornecedor, nas seguintes etapas:

I - Anexo I – antes da publicação do edital; e II - Anexo II – após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste. (grifo nosso)

Ressalta-se que as Listas de Verificação elaboradas pela AGU servem de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução processual, sem prejuízo da obrigatória adoção da Orientação Normativa Seges nº 02/2016.

Possíveis causas do achado: fragilidades de interpretação da legislação; confusão entre os instrumentos de controle.

Possíveis efeitos do achado: fragilidade na instrução processual, aumentando o risco de erros ou omissões que podem comprometer a regularidade, eficiência e a legalidade da seleção de fornecedores; maior probabilidade de impropriedades e irregularidades.

Recomendação 43: Recomenda-se que as listas de verificação anexas à Orientação Normativa Seges nº 02/2016 sejam devidamente preenchidas e incluídas nos processos de contratação, em cada uma das etapas correspondentes do certame, conforme disposto no art. 2º da referida norma. Tal prática contribui para o fortalecimento dos controles internos.

b) Oportunidades de melhoria da consulta aos cadastros impeditivos de contratação

A recomendação de consulta aos cadastros impeditivos de contratação se dá à luz do § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da possibilidade, a critério da instituição, de consulta complementar a outros cadastros análogos, tais como os mantidos pelo TCU.

Observou-se que os cadastros impeditivos de contratação são consultados na fase de seleção do fornecedor. Apesar disso, constatou-se que a consulta aos cadastros impeditivos de contratação é anexada ao processo em um único documento, o qual também inclui os documentos de habilitação da empresa. Essa prática dificulta a identificação e a verificação da consulta de forma isolada, prejudicando a clareza, a transparência e a rastreabilidade da instrução processual.

Por oportuno, ressalta-se que o novo modelo de edital Pregão e Concorrência menor preço e maior desconto Lei 14.133 (abril/2025) dispõe que:

8.1. Encerrada a etapa de negociação, o Pregoeiro/Agente de Contratação/Comissão verificará se o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar atende às condições de participação no certame, conforme previsto no art. 14 da Lei nº 14.133, de 2021, legislação correlata e no item 3.10 do edital, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

8.1.1. SICAF;

8.1.2. Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União
(<https://portal.datransparencia.gov.br/pagina-interna/603244-cnep>); e.

8.2. A consulta aos cadastros será realizada no nome e no CNPJ da empresa licitante.

8.2.1. A consulta no CNEP quanto às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, também ocorrerá no nome e no CPF do sócio majoritário da empresa licitante, se houver, por força do art. 12 da citada lei. (grifo nosso)

Assim, constata-se oportunidades de melhoria dos procedimentos de consulta aos cadastros impeditivos de contratação na fase de seleção dos fornecedores.

São possíveis causas do presente achado: ausência de um mapeamento de processo consistente; ausência de padronização e orientação dos procedimentos de formalização documental.

São possíveis efeitos do presente achado: dificuldade de conferência das consultas realizadas; prejuízo à rastreabilidade e transparência do processo licitatório; fragilidade na defesa da instituição em casos de impugnação/recursos ou auditorias; potencial aumento de tempo no processo de auditoria.

Recomendação 44: Juntar a consulta aos cadastros impeditivos de contratação em documento separado, devidamente identificado, para facilitar a visualização e a rastreabilidade nos autos do processo. Ressalta-se a necessidade de consulta aos cadastros SICAF e CNEP, e que a consulta no CNEP quanto às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, também ocorrerá no nome e no CPF do sócio majoritário da empresa licitante, se houver, por força do art. 12 da citada lei, conforme novo modelo de edital.

c) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de seleção do fornecedor

Quanto ao processo de trabalho de seleção do fornecedor, a gestão informou que a instituição realizou o seu mapeamento. Ao consultar o portal institucional da PROAD e da DCL, verificou-se que existem processos mapeados, como “Fluxo de Contratação de

Serviços”, “Fluxo de Contratação Direta”, “Adesão para Atas de Registro de Preços de outros Órgãos” e “Fluxo do Pregão”.

No entanto, constata-se oportunidades de melhorias dos mapeamentos de processos existentes, principalmente relacionadas à necessidade de atualização e maior detalhamento das atividades pertencentes ao processo de seleção do fornecedor.

Nesse sentido, verificou-se que, nos processos analisados, houve situações em que o Termo de Julgamento e Habilitação foi anexado aos autos após o Termo de Homologação, enquanto, em outros, observou-se o contrário. Destaca-se que a juntada dos documentos deve observar a ordem cronológica das fases processuais, a fim de assegurar a adequada instrução dos autos, bem como garantir a transparência e a clareza dos atos administrativos.

Adicionalmente, foi identificado um processo sem a juntada de ambos os termos mencionados, e outros em que consta apenas um dos dois documentos. Também foram identificadas situações em que ambos os termos foram reunidos em um único documento, sendo este anexado aos autos sob a nomenclatura de apenas um deles, o que pode gerar dúvidas quanto à identificação e à sequência dos atos processuais.

Na mesma perspectiva, verificou-se que, em alguns processos, foram anexados os seguintes documentos oriundos do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac): Quadro Comparativo de Propostas, Relatório de Julgamento das Propostas e Relatório dos Resumos para Empenhos. Contudo, em outros processos, foram identificados apenas dois desses documentos e, em alguns casos, nenhum deles foi incluído. Não estão evidenciados os critérios utilizados para a inclusão ou ausência desses documentos, o que compromete a padronização e a transparência na instrução processual.

A definição de um processo de trabalho com foco em cada uma das etapas do metaprocesso de contratação, demonstrando as principais atividades, tarefas, fluxos e documentos relacionados, pode auxiliar na melhoria operacional e na transparência do processo de trabalho da fase de seleção do fornecedor.

Salienta-se que foram observadas situações em que houve a identificação incorreta do documento na árvore do processo SEI. A correta indicação da nomenclatura específica de cada documento nos sistemas processuais também facilita a visualização e compreensão dos processos, contribuindo principalmente para reduzir o tempo de análise e para a transparência.

Um dos objetivos principais da gestão de processos é favorecer o ciclo de melhoria contínua, alimentando o ciclo PDCA. Desse modo, a gestão de processos não trata apenas de documentação de fluxos, mas também do ajuste de processos de trabalho para proporcionar melhorias para a organização e gerar resultados positivos para as partes interessadas. A gestão de processos favorece a economia de recursos, o aumento do desempenho e a melhoria contínua.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a alta administração é responsável por assegurar a governança das contratações, implementando processos, estruturas e controles para direcionar, monitorar e alinhar as contratações aos objetivos estratégicos, legais e orçamentários, promovendo integridade, eficiência e eficácia.

São potenciais causas do presente achado: insuficiência de uma cultura voltada à gestão de processos; fragilidades da aplicação do ciclo do PDCA; governança reativa.

São potenciais efeitos do achado: risco de ineficiência nas contratações; dificuldade na identificação e correção de falhas; ausência de padronização dos processos; perda do conhecimento.

Recomendação 45: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de seleção do fornecedor, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

Recomendação 46: Recomenda-se que os documentos sejam juntados nos processos observando a nomenclatura correta e a ordem das etapas do processo licitatório.

Adicionalmente, recomenda-se que os termos de julgamento e habilitação e de homologação sejam anexados de forma individualizada, evitando a reunião de ambos os termos em um único arquivo, o que pode dificultar a identificação dos atos processuais. Também deve ser assegurada a juntada dos dois documentos nos autos, a fim de evitar lacunas na instrução do processo e garantir a sua completa transparência.

d) Oportunidades de melhoria da definição interna de responsabilidades

Verifica-se que, internamente, não foram formalmente definidas as responsabilidades dos agentes que atuam na etapa de seleção do fornecedor.

Nas portarias de designação dos agentes de contratação, dos pregoeiros e da equipe de apoio não há a descrição de responsabilidades, apenas há a indicação do papel dos servidores. Assim, verificam-se fragilidades quanto à definição de diretrizes sobre as responsabilidades dos agentes envolvidos nessa etapa.

Os papéis e as responsabilidades de cada grupo de profissionais e de unidades da organização devem ser claramente definidos para que todos entendam os limites de suas responsabilidades e como os seus cargos se encaixam dentro da estrutura em que atuam.

Possíveis causas do achado: fragilidades na governança, devido à falta de mecanismos eficazes para orientar, monitorar e avaliar o desempenho da gestão; ausência de gestão por competências; fragilidades de interpretação dos requisitos legais e boas práticas.

Possíveis efeitos do achado: quebra da segregação de funções; aumento do risco de irregularidades; comprometimento da eficácia dos processos licitatórios; risco de sobreposição ou omissão de responsabilidades.

Boas práticas identificadas: Portaria TJDFT GPR 1459/2022, que regulamenta as funções essenciais à execução da Lei 14.13/2021, e a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito do TJDFT; Resolução Administrativa TCMGO nº 33/2023, que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos; Portaria PGR/MPU nº 28/2023, que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos.

Nota-se a necessidade de formalizar as responsabilidades dos agentes que atuam na fase de seleção do fornecedor, por meio da inclusão de atribuições específicas nas portarias de designação ou em norma interna geral. Nesse sentido, a recomendação 13 contempla o presente achado.

2.10.3. Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual

a) Fragilidades na definição e atualização do processo de trabalho da fase de gestão contratual

Observou-se que, nos processos mapeados da área auditada, não há detalhamento do processo de gestão contratual, sendo que no “Fluxo de Contratação de Serviços”, apenas é indicada a atividade “gerir contrato”.

Na página da CCS, há o fluxo da etapa de gestão contratual, no entanto, identifica-se a oportunidade de atualização e melhoria do desenho do processo de trabalho, bem como a necessidade de mapear esse processo, ou seja, identificar, descrever e documentar todas as etapas, entradas, saídas, responsáveis e documentos envolvidos.

O fluxograma atualmente disponibilizado na página da CCS pode ser aperfeiçoado com o objetivo de representar de forma mais completa e robusta o processo de trabalho de gestão contratual. Um modelo mais detalhado e alinhado às práticas operacionais permitirá maior compreensão das etapas, responsabilidades e fluxos envolvidos, contribuindo para o aumento do desempenho operacional, a gestão do conhecimento, a continuidade das atividades, especialmente em situações de alternância de pessoal, e o fomento à melhoria contínua dos processos.

Sob esse aspecto, observou-se que, nos processos analisados, houve variação no formato adotado para o termo de recebimento provisório: alguns processos utilizaram um modelo do Termo de Recebimento Provisório, enquanto outros apresentaram despacho/parecer ou declarações de recebimento provisório, que, embora indiquem o recebimento, não seguem um modelo padronizado.

Essa falta de padronização compromete a rastreabilidade, a segurança jurídica e a transparência da fase de execução contratual, dificultando a verificação da conformidade dos atos e a responsabilização dos agentes.

Assim, a ausência do mapeamento do processo abre margem para uma instrução processual incerta e variável, que não segue um padrão estabelecido, gerando a sensação de incerteza e insegurança operacional.

São potenciais causas do presente achado: insuficiência de uma cultura voltada à gestão de processos; fragilidades da aplicação do ciclo do PDCA; governança reativa.

São potenciais efeitos do achado: risco de ineficiência nas contratações; dificuldade na identificação e correção de falhas; ausência de padronização dos processos; perda do conhecimento.

Recomendação 47: Realizar a revisão e a atualização contínua do mapeamento do processo de gestão contratual, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

b) Oportunidades de melhoria da definição interna de responsabilidades e fragilidades na ciência e capacitação dos agentes designados para a gestão e fiscalização contratual

Acerca da fase de gestão contratual, nos processos analisados, foi observado que a designação dos gestores e fiscais de contrato é feita por meio de portaria, que não especifica as responsabilidades desses agentes, as quais estão dispostas no Decreto nº 11.246/2022.

Observou-se que, por meio de despacho posterior, são fornecidas mais informações sobre as atribuições dos fiscais e gestores, no entanto, o documento não apresenta todas as responsabilidades dessas funções.

Além disso, o referido despacho, que fornece mais informações e orientações sobre as atribuições dos agentes envolvidos na gestão contratual, é inserido no processo após a portaria de designação. No mesmo sentido, as ciências dos gestores e fiscais são realizadas na própria portaria de designação, ou seja, após a sua emissão. Dessa forma, infere-se que o gestor e os fiscais de contratos não estão sendo formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições **antes** da formalização do ato de designação, contrariando o § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246/2022.

Outro ponto a ser considerado é que, nesse mesmo despacho orientativo, há a indicação de curso de capacitação que deve ser realizado pelos gestores e fiscais de contrato, constando a solicitação de que seja anexada cópia do certificado de conclusão nos autos do processo. No entanto, notou-se que, em muitos casos, não há a juntada do certificado pelos agentes responsáveis pela gestão contratual, impedindo a verificação acerca da conclusão do curso recomendado.

Dessa forma, verifica-se que o controle sobre a capacitação prévia dos fiscais e gestores designados ainda é insuficiente. Não há mecanismos que garantam, de forma sistemática, que os agentes nomeados para essas funções possuam as competências necessárias nem que tenham realizado capacitação específica antes de assumirem os respectivos encargos.

Essa situação também representa uma fragilidade na gestão de riscos da fase de execução contratual, uma vez que está relacionada com a capacidade da administração pública de prevenir, detectar e mitigar falhas na execução contratual.

Ademais, mesmo para os servidores que realizaram cursos antes do encargo, é necessário realizar capacitações regularmente, participando de cursos para reciclagem do conhecimento e melhoria contínua.

No mesmo sentido, o TCU já recomendou aos jurisdicionados as seguintes medidas:

9.2.7. verifique se o fiscal de contrato a ser designado detém as competências necessárias para cumprir o encargo;

9.2.8. inclua entre o programa de capacitação de servidores da entidade curso voltado para a qualificação dos fiscais de contratos (Acórdão TCU 1224/2018 - P)

A capacitação prévia e contínua é instrumento essencial de governança, sendo indispensável para assegurar a boa gestão dos contratos, a correta aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos institucionais com eficiência, integridade e responsabilidade.

Reforça-se que, de acordo com o art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 9º, XI, da Instrução Normativa Seges nº 58/2022, o ETP deve conter o elemento de conteúdo não obrigatório: providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade e capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual”.

Sendo assim, solicitar a capacitação dos agentes responsáveis pela fiscalização do contrato somente após a sua designação não é considerada uma boa prática, pois existe um momento mais adequado para realizar a devida capacitação. Na etapa de planejamento, durante a elaboração do ETP, já é possível descrever as medidas que a Administração precisa tomar para viabilizar a execução contratual, inclusive quanto à capacitação dos servidores.

No que se refere à capacidade dos gestores e fiscais de contrato, o art. 41, § 2º, da Instrução Normativa Seges nº 05/2017, estabelece que "na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades", o que permite concluir que os fiscais devem ter algum tipo de capacitação prévia para assumir tal encargo, sob pena de a fiscalização dos contratos ser precária e, por conseguinte, haver risco de os serviços serem prestados inadequadamente sem que a administração tome as providências preventivas ou corretivas.

Assim, constata-se oportunidades de adequação e melhoria quanto à formalização das responsabilidades, à ciência prévia dos agentes fiscais e gestores e quanto à fragilidade do controle sobre a capacitação prévia e contínua dos servidores que desempenham essas funções.

São possíveis causas do achado: lacunas quanto à liderança organizacional; falta de integração entre as etapas de planejamento e execução contratual, considerando que a capacitação não é tratada de forma antecipada no ETP, o que compromete o planejamento de ações preventivas; inexistência de controle sistemático da capacitação dos agentes; cultura institucional reativa.

São possíveis consequências do achado: designação de agentes sem qualificação técnica adequada; risco à legalidade dos atos administrativos; insegurança jurídica e fragilidade na responsabilização; possibilidade de prejuízos à Administração Pública; contratações públicas que não atingem seus objetivos e não entregam os resultados esperados.

Boas práticas identificadas: Manual de Consulta da CGE/GO: Gestão e Fiscalização de Contratos; Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do STJ; Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos TJ/PI; Cartilha do Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos do TJ/PI.

Nota-se a necessidade de formalizar as responsabilidades dos agentes que atuam na fase de gestão contratual, por meio da inclusão de atribuições específicas nas portarias de designação ou em norma interna geral. Nesse sentido, a recomendação 13 contempla o presente achado.

Sugestão de cursos: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/440>
<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706> <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1221>
<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1185> <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/929>
<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/216> <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/949>
<https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2037/> <https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2041/>
<https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2079/?area=13>

Recomendação 48: Cientificar, expressamente, os gestores e fiscais sobre a indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, em observância ao § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246/2022.

Recomendação 49: Aperfeiçoar mecanismos de controle para assegurar que gestores e fiscais de contrato realizem a devida capacitação antes do início do encargo (por exemplo: previsão da necessidade de capacitação já na etapa do ETP; designação antecipada dos responsáveis, de modo a viabilizar a participação em cursos específicos antes do exercício das funções; condicionamento da designação à comprovação de capacitação; registro em banco interno de servidores capacitados; instituir termo de responsabilidade na gestão e fiscalização do contrato; registro da conclusão dos cursos como critério de avaliação funcional, especialmente para fins de desempenho na atuação contratual).

Recomendação 50: Capacitar continuamente os servidores que exercem atividades de gestão contratual, utilizando, por exemplo, um plano de capacitação (Recomendação 22), observando as lacunas de competência e necessidades de reciclagem do conhecimento.

2.11. Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações

Foram enviados questionamentos à gestão acerca da publicação na internet dos documentos de cada contratação. Além disso, também foi enviado questionamento ao SIC a fim de verificar se a instituição recebeu algum pedido de acesso à informação envolvendo o assunto "licitações e contratos administrativos" nos últimos dois anos. As informações apresentadas pela gestão foram comparadas com as informações obtidas diretamente pela equipe de auditoria por meio de consulta aos sistemas e portais institucionais e do governo.

De acordo com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, na aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deve ser observado, entre outros, o princípio da publicidade e da transparência.

No mesmo sentido, o art. 7º, VI, da Lei nº 12.527/2011, dispõe que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos.

Adicionalmente, o art. 8º, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/2011, assegura que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, devendo constar informações relativas a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

Na mesma perspectiva, o § 3º, III, do art. 8º, da Lei 12.527/2011, determina que os sítios oficiais devem possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Como condição de transparência, foi estabelecida a divulgação obrigatória, centralizada e atualizada dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, no Portal Nacional de Contratações Públicas, a qual deve adotar o formato de dados abertos. Nesse sentido, cita-se que, de acordo com o entendimento contido no Acórdão TCU 328/2023 - P, a inserção, no Portal de Compras do Governo Federal, de documento de licitação em formato não editável, que não permite a pesquisa de conteúdo nos arquivos, infringe, além do princípio da transparência, a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, III, da Lei 12.527/2011.

Da mesma forma, a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas foi posta como indispensável para a eficácia dos contratos e seus aditamentos, consoante o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, segundo o art. 174 inciso I e § 2º incisos I a VI da Lei nº 14.133/2021, bem como a jurisprudência do TCU, devem ser publicados os documentos elaborados em todas as fases da contratação.

Foi informado pela gestão que são publicados na internet os documentos relacionados a cada contratação.

Após análise realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que a instituição realiza a disponibilização, em seu portal institucional, com acesso público, de links para acesso ao inteiro teor dos processos eletrônicos que documentam suas licitações, autuados via SEI. Na página da DCL, é possível acessar os documentos de cada contratação, principalmente quanto às fases de planejamento e seleção do fornecedor. Salienta-se que essa prática está de acordo com o Acórdão TCU 389/2020 - P.

Destaca-se que nesses processos também são disponibilizados os contratos firmados e notas de empenho emitidas, no entanto, não são divulgados os documentos relativos à fase de execução contratual, como os termos aditivos, notas fiscais, termos de recebimento definitivo e provisório, e relatório final da contratação.

Na página da CCS, há um link que direciona o usuário ao site da DCL para acesso aos contratos firmados a partir de 2020. Contudo, a informação não é de fácil acesso, exigindo diversos cliques até a localização dos instrumentos contratuais, já que estes são disponibilizados por meio da consulta ao inteiro teor dos processos licitatórios.

De forma semelhante, a consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas revelou registros de contratos sem a disponibilização dos documentos em formato que permita a pesquisa de conteúdo, ou seja, sem a publicação da íntegra dos respectivos instrumentos contratuais para download e visualização.

Outro ponto a ser considerado é que, nos pedidos de acesso à informação analisados, observou-se a predominância de solicitações de acesso a documentos dos processos licitatórios, em especial aos contratos firmados.

Portanto, constata-se oportunidades de melhorias relacionadas à transparência ativa das aquisições, especialmente quanto à divulgação dos instrumentos contratuais e dos documentos relativos à execução contratual.

Possíveis causas do achado: ausência de orientações claras sobre a publicação dos documentos das fases do processo licitatório, especialmente da fase de execução contratual; fragilidade da gestão da informação pública.

Possíveis efeitos do achado: dificuldade de acesso, por parte da sociedade e dos órgãos de controle, a informações essenciais sobre a execução dos contratos administrativos; enfraquecimento da democracia; danos à imagem institucional; aumento do número de pedidos de acesso à informação; dificuldade de controle.

Boas práticas identificadas: portal institucional da UFU: contratos - busca avançada; portal institucional da UFF: contratos; portal institucional da UFRJ: contratos vigentes; portal da transparência do TCM/GO; portal institucional Justiça Federal da 3ª Região.

Recomendação 51: Criar página própria de transparência para publicação dos contratos e notas de empenho, a fim de ampliar a transparência ativa da instituição, viabilizando o fácil acesso às informações e o controle social. **Publicar** também os documentos da fase de execução contratual, incluindo os termos aditivos, notas fiscais, termos de recebimento definitivo e provisório e relatório final da contratação, conforme orientação do TCU.

Recomendação 52: Na página institucional da DCL, em transparência das licitações, publicar em "detalhes" as principais peças do processo de contratações, como: a) ETP (exceto se tiver alguma restrição); b) Documento de formalização da demanda; c) Termo de Referência ou projeto básico das contratações (§ 3º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021); d) Edital de licitação das contratações (inteiro teor e seus anexos); e) Manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas (Acórdão TCU nº 1016/2022 - P); f) Ata de julgamento, contendo propostas e lances oferecidos (quando for o caso); g) Documento de homologação.

Recomendação 53: Disponibilizar, no Portal Nacional de Contratações Públicas, os arquivos dos instrumentos contratuais para download, com o objetivo de ampliar a transparência das contratações públicas, observando as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

3. RELAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

As recomendações foram vinculadas aos achados de auditoria correspondentes, para facilitar a consulta e proporcionar clareza e lógica na apresentação.

Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações

Recomendação 01: Definir objetivos, indicadores (como indicador relativo à taxa de execução do PCA, por exemplo, demanda prevista no PCA e efetivamente licitada) e metas, como instrumentos de planejamento, melhoria e controle da função de contratações. Esses mecanismos devem ser divulgados interna e externamente para conhecimento das partes interessadas, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos.

Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações

Recomendação 02: Instituir rotinas que assegurem que os agentes envolvidos no macroprocesso de contratações tenham conhecimento claro e atualizado sobre as condutas vedadas no exercício de suas funções, bem como compreensão efetiva do conteúdo do Código de Ética da instituição (o que pode ser feito, por exemplo, com a edição de um código de conduta específico da área de contratações, com a distribuição de material orientativo, bem como com a assinatura de termos de ciência pelo agente, por ocasião de sua alocação em algumas das funções responsáveis pelo macroprocesso).

Recomendação 03: Realizar capacitações para sensibilizar os servidores sobre a importância e diretrizes da integridade nas contratações.

Recomendação 04: Incentivar os fornecedores a adotarem as boas práticas, observando a Lei nº 14.133/2021, art. 25, § 4º, art. 60, inciso IV, art. 156, § 1º, inciso V, e art. 163, parágrafo único.

Recomendação 05: Manter e divulgar canais de comunicação que incentivem a denúncia segura de irregularidades e fortaleçam o compromisso institucional com a transparência e a responsabilidade.

Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA

Recomendação 06: Adequar o cronograma (para elaboração, consolidação, aprovação, alteração) do PCA com os prazos previstos no Decreto nº 10.947/2022.

Recomendação 07: Definir norma interna para dispor sobre o processo de elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA, bem como definir formalmente as responsabilidades para execução das etapas do ciclo do PCA.

Recomendação 08: Elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, considerando a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira (contendo, por exemplo, a data desejada para a contratação ou a renovação de contrato, a duração estimada do processo da contratação, distinguindo fases interna e externa; a data esperada para o início do processo de contratação).

Recomendação 09: Aprimorar plano de comunicação interno, contendo ações de divulgação e conscientização sobre o PCA, bem como medidas para assegurar o cumprimento do calendário de contratação, contemplando, inclusive, o envio de e-mails de alerta quanto aos prazos estabelecidos no calendário.

Recomendação 10: Elaborar o relatório de gestão de riscos do PCA, de acordo com o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022 e com as orientações em <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>, a fim de identificar e tratar os riscos referentes à provável não efetivação da contratação.

Inexistência de plano diretor de logística sustentável

Recomendação 11: Elaborar e implementar o Plano de Gestão de Logística Sustentável da UFJ, de acordo com o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS (<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>), observando as disposições dos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, e as disposições da Portaria Seges nº 5.376/2023.

Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações

Recomendação 12: Realizar, periodicamente, a avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos. A Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022 estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Nesse sentido, cita-se o Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip).

Recomendação 13: Definir normativos internos sobre competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo: a) a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos; b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações (planejamento das contratações, seleção do fornecedor e gestão contratual); c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente; d) definição formal das funções-chave ligadas à função de contratações.

Recomendação 14: Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

Recomendação 15: Identificar e avaliar as funções mais suscetíveis a risco, a fim de garantir a segregação de funções. Após a identificação, a gestão deverá ser capaz de aperfeiçoar controles efetivos para evitar a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos (como a elaboração de um checklist/planilha de verificação de quais agentes atuaram ou devem atuar em cada etapa).

Recomendação 16: Definir uma comissão para aplicação de sanção nos casos de impedimento e inidoneidade.

Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações

Recomendação 17: Iniciar a implementação da gestão por competências na área de contratações, como um instrumento de gestão de pessoas, em passos condizentes com sua realidade organizacional. Na ausência de uma política de gestão de pessoas formalmente instituída, uma alternativa seria a inserção da gestão por competências na normativa que tratar sobre a governança.

Recomendação 18: Elaborar o diagnóstico de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao exercício do cargo ou da função), ou o perfil profissional desejado, dos servidores da área de contratações.

Recomendação 19: Ocupar as funções-chave e funções de confiança, na área de contratações, com fundamento nos perfis de competências definidos, observando os princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público, observando também os requisitos do art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 20: Elaborar plano de capacitação (ou trilha de aprendizagem), contendo ações de capacitação para os dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções. Um plano de capacitação eficaz deve estar relacionado com o mapeamento de competências, a fim de que as lacunas de competência e capacitação sejam identificadas e supridas. Para as funções-chave ligadas à governança e gestão de contratações, é essencial que os agentes recebam treinamentos antes do exercício do encargo e periodicamente, de acordo com as necessidades e lacunas de competências, sempre inseridos no Plano de Desenvolvimento de Pessoas.

Recomendação 21: Estabelecer procedimentos para transmissão de informações na sucessão de pessoal (como elaboração de documentos de transição, reuniões de transição, manuais operacionais e guias de procedimentos, mentoria ou acompanhamento temporário, checklist de sucessão).

Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações

Recomendação 22: Estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e para o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, com definição clara de responsabilidades, etapas e orientações para o acompanhamento e atualização ao longo das fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Recomendação 23: Realizar o gerenciamento de riscos (inclusive dos riscos de integridade) e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes estabelecidas (ressalta-se que a análise dos riscos deve preceder qualquer contratação).

Recomendação 24: Assegurar aos responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, o acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso (como a edição de painéis, canvas, relatórios ou outros mecanismos capazes de organizar e apresentar informações e dados).

Recomendação 25: Capacitar os gestores da área de contratações em temas relacionados à gestão de riscos, com ênfase nos processos de aquisições públicas, com inclusão no PDP. As capacitações devem ocorrer de forma periódica e de acordo com as lacunas de competência. A medida visa fortalecer a governança, reduzir vulnerabilidades nos processos de compras, subsidiar a tomada de decisão e fortalecer uma cultura organizacional orientada à prevenção, eficiência e melhoria contínua.

Inexistência de políticas gerais de contratações

Recomendação 26: Institucionalizar política de gestão de estoques, contendo diretrizes para a gestão de materiais e para a atuação dos agentes envolvidos nesse processo; **Institucionalizar** política de compras compartilhadas, a fim de reduzir gastos, promover maior eficiência e sustentabilidade; **Institucionalizar** política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, a fim de assegurar a busca de melhores soluções, assegurando também a ética, o tratamento isonômico, a justa competição e a transparência, observando as disposições dos arts. 11, 12 e 15 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos

Recomendação 27: Instituir mecanismo autônomo cuja principal finalidade seja avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável.

Recomendação 28: Definir formalmente uma rotina para os processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária, observando as disposições do art. 17 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, da Instrução Normativa Seges/ME nº 77/2022, e do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 29: Disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Recomendação 30: Estabelecer diretrizes formais para a nomeação de gestores e fiscais de contratos, com base no perfil de competências exigido para o exercício dessas funções, e adotar mecanismos para evitar a sobrecarga de atribuições, de modo a garantir a efetividade da fiscalização e a integridade da gestão contratual.

Recomendação 31: Modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 32: **Elaborar** relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato, acerca das informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, em atenção ao art. 21 do inciso VI do Decreto nº 11.246/2022 e à alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021. **Constituir**, com base no relatório final citado acima, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações

Recomendação 33: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de planejamento da contratação, a fim de aprimorar a atuação dos agentes e otimizar as contratações (cada fase do macroprocesso de contratação pode ser representada por um mapeamento independente, com o devido nível de detalhamento e especificidade. Alternativamente, é possível mapear o macroprocesso de contratação como um todo, dividindo-o em etapas distintas e claramente definidas, demonstrando a mudança de fase).

Recomendação 34: Manter também as notas de rodapé da lista de verificação a fim de que seja possível identificar a versão utilizada. Quando não for possível manter, tal informação deve constar no documento de “Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI”.

Recomendação 35: Nas listas de verificação, nos itens que atestem "Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado", inserir uma breve justificativa, como a indicação do artigo de lei ou jurisprudência que o fundamenta ou a indicação dos motivos, a fim de aumentar a transparência e a eficiência do controle. Recomenda-se também que o conteúdo da lista de verificação seja analisado pela equipe de licitações para amadurecer o entendimento sobre quais situações de fato caracterizam e comprovam a regularidade das medidas adotadas nos procedimentos, para evitar conclusões que atestem equivocadamente a regularidade.

Recomendação 36: Estabelecer orientações internas para a elaboração do ETP (guia, cartilha ou manual de realização do ETP) com orientações práticas sobre o conteúdo esperado em cada campo, a fim de evitar o uso de informações genéricas, meramente formais ou repetitivas.

Recomendação 37: Adotar metodologia objetiva e documentada para a estimativa de quantidades (como a elaboração de memórias de cálculo). O documento que fundamenta o dimensionamento da estimativa de quantidade deve ser juntado aos autos do processo a fim de promover a transparência e a eficiência do processo de contratação.

Recomendação 38: Promover a capacitação dos servidores responsáveis pela fase de planejamento das contratações.

Recomendação 39: Realizar o levantamento de mercado, sempre que possível, em obediência à exigência contida no art. 44 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico recomenda que os procedimentos licitatórios sejam embasados em informações adequadas, tornando a pesquisa de mercado uma etapa obrigatória do ETP para todos os processos de compras (possivelmente com exceção das licitações repetitivas, para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente, ou de baixo valor).

Recomendação 40: Formalizar, internamente, diretrizes para a pesquisa de preços e definição da estimativa do valor da contratação (norma interna, guia, manual, criar e divulgar modelos padronizados) a fim de atender integralmente às disposições da Instrução Normativa Seges nº 65/2021. Recomenda-se também a utilização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços (https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/), com atenção ao ANEXO I - Modelo de documento de formalização da pesquisa de preços e ao ANEXO II - Lista de verificação, como ação de controle a ser realizada logo após a pesquisa de preços.

Recomendação 41: Realizar e registrar formalmente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, conforme disposto no art. 18 inciso X da Lei nº 14.133/2021 (por meio do ETP, termo de referência/projeto básico ou pelo mapa de riscos, se for o caso).

Recomendação 42: Após a emissão de parecer contendo recomendações, recomenda-se a elaboração de documento saneador, no qual sejam apresentados os indícios de que as orientações foram efetivamente atendidas. Sempre que possível, deve-se vincular cada recomendação à respectiva medida adotada, de forma clara e objetiva. Caso o processo já contenha documento que comprove o atendimento à recomendação, o documento saneador

pode apenas referenciá-lo, indicando expressamente que a recomendação foi cumprida por meio do documento citado. Na hipótese de não adoção das medidas sugeridas no parecer, a Administração deve registrar, no processo, as justificativas correspondentes. Essas providências contribuem para a conformidade processual, reforçam a transparência, promovem a rastreabilidade das decisões e fortalecem o controle e a organização dos processos de contratação.

Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor

Recomendação 43: Recomenda-se que as listas de verificação anexas à Orientação Normativa Seges nº 02/2016 sejam devidamente preenchidas e incluídas nos processos de contratação, em cada uma das etapas correspondentes do certame, conforme disposto no art. 2º da referida norma. Tal prática contribui para o fortalecimento dos controles internos.

Recomendação 44: Juntar a consulta aos cadastros impeditivos de contratação em documento separado, devidamente identificado, para facilitar a visualização e a rastreabilidade nos autos do processo. Ressalta-se a necessidade de consulta aos cadastros SICAF e CNEP, e que a consulta no CNEP quanto às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, também ocorrerá no nome e no CPF do sócio majoritário da empresa licitante, se houver, por força do art. 12 da citada lei, conforme novo modelo de edital.

Recomendação 45: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de seleção do fornecedor, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

Recomendação 46: Recomenda-se que os documentos sejam juntados nos processos observando a nomenclatura correta e a ordem das etapas do processo licitatório. Adicionalmente, recomenda-se que os termos de julgamento e habilitação e de homologação sejam anexados de forma individualizada, evitando a reunião de ambos os termos em um único arquivo, o que pode dificultar a identificação dos atos processuais. Também deve ser assegurada a juntada dos dois documentos nos autos, a fim de evitar lacunas na instrução do processo e garantir a sua completa transparência.

Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual

Recomendação 47: Realizar a revisão e a atualização contínua do mapeamento do processo de gestão contratual, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

Recomendação 48: Cientificar, expressamente, os gestores e fiscais sobre a indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, em observância ao § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246/2022.

Recomendação 49: Aperfeiçoar mecanismos de controle para assegurar que gestores e fiscais de contrato realizem a devida capacitação antes do início do encargo (por exemplo: previsão da necessidade de capacitação já na etapa do ETP; designação antecipada dos responsáveis, de modo a viabilizar a participação em cursos específicos antes do exercício das funções; condicionamento da designação à comprovação de capacitação; registro em banco interno de servidores capacitados; instituir termo de responsabilidade na gestão e fiscalização do contrato; registro da conclusão dos cursos como critério de avaliação funcional, especialmente para fins de desempenho na atuação contratual).

Recomendação 50: Capacitar continuamente os servidores que exercem atividades de gestão contratual, utilizando, por exemplo, um plano de capacitação (Recomendação 20), observando as lacunas de competência e necessidades de reciclagem do conhecimento.

Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações

Recomendação 51: Criar página própria de transparência para publicação dos contratos e notas de empenho, a fim de ampliar a transparência ativa da instituição, viabilizando o fácil acesso às informações e o controle social. **Publicar** também os documentos da fase de execução contratual, incluindo os termos aditivos, notas fiscais, termos de recebimento definitivo e provisório e relatório final da contratação, conforme orientação do TCU.

Recomendação 52: Na página institucional da DCL, em transparência das licitações, publicar em "detalhes" as principais peças do processo de contratações, como: a) Estudo ETP (exceto se tiver alguma restrição); b) Documento de formalização da demanda; c) Termo de Referência ou projeto básico das contratações (§ 3º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021); d) Edital de licitação das contratações (inteiro teor e seus anexos); e) Manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas (Acórdão TCU nº 1016/2022 - P); f) Ata de julgamento, contendo propostas e lances oferecidos (quando for o caso); g) Documento de homologação.

Recomendação 53: Disponibilizar, no Portal Nacional de Contratações Públicas, os arquivos dos instrumentos contratuais para download, com o objetivo de ampliar a transparência das contratações públicas, observando as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

4. CONCLUSÃO

O trabalho de auditoria verificou que, no âmbito da UFJ, as estruturas e os processos de governança e gestão de aquisições, existentes e em efetivo funcionamento no exercício de 2024, não estão adequadamente alinhados com a legislação vigente e a jurisprudência aplicável ao tema.

Observou-se que, na área de contratações públicas, a instituição necessita adotar diversas ações e iniciativas para implementar e aprimorar os mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, com o objetivo de que as contratações agreguem valor à instituição.

Assim, foram identificadas fragilidades nos processos de governança das contratações públicas, bem como na própria função/gestão de contratações, a qual, por sua vez, deve utilizar as diretrizes estabelecidas pela governança como base para o planejamento de suas ações.

Embora a instituição disponha de alguns instrumentos de governança e estruturas de gestão das contratações em funcionamento, os achados da auditoria apontam diversas oportunidades de aprimoramento, que podem contribuir para o fortalecimento da gestão, a melhoria contínua e o aumento da qualidade dos serviços e resultados entregues à sociedade.

Após as análises realizadas, foi possível perceber a necessidade de: a) definir elementos para promover a direção e a melhoria na função de contratações; b) fortalecer a promoção da integridade na área de contratações; c) adequar e aperfeiçoar o processo de elaboração e gestão do PCA; d) elaborar o PLS; e) aprimorar a definição da estrutura da área de contratações, com a devida definição de responsabilidades; f) implantar a gestão por competências na área de contratações; g) definir o processo de gestão de riscos e promover o gerenciamento dos riscos nos níveis do metaprocessos de contratações e dos processos individuais de contratação; g) estabelecer diretrizes para a área de contratações, por meio da elaboração de políticas gerais de contratação e estabelecimento de diretrizes para a gestão contratual; h) aperfeiçoar a gestão dos processos de trabalho das fases que compõem o metaprocessos de contratações; e i) aprimorar a transparência ativa das contratações públicas.

Ainda que as contratações públicas sejam frequentemente vistas como processos de apoio aos objetivos principais de uma instituição, sua importância vai muito além de um papel

auxiliar. Elas são estratégicas e essenciais para a administração pública, sendo um dos principais meios de viabilizar a entrega de resultados concretos à sociedade e de garantir a implementação efetiva das políticas públicas.

Portanto, as contratações públicas não devem ser vistas apenas como um processo administrativo isolado, mas como um elemento central para a realização do interesse público.

Ademais, as compras públicas movimentam um alto volume de recursos públicos, o que exige eficiência, planejamento e controle para garantir o bom uso desses valores.

Cita-se que “a não resolução das recorrentes fragilidades constatadas ao longo de anos na governança das contratações, atrai diretamente para a alta administração do órgão a responsabilização pelas irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados” (Acórdão TCU 1270/2023 - P).

Sendo assim, além de assegurar o cumprimento das normativas legais, espera-se que os resultados desta auditoria contribuam para o fortalecimento da governança, dos controles internos, da gestão de riscos, da transparência e da eficiência na gestão pública, promovendo, assim, a melhoria contínua e a efetividade das contratações realizadas pela instituição.

A ideia é que os resultados contribuam para aperfeiçoar os processos da instituição, tornando as contratações mais eficazes e incentivando uma gestão cada vez mais responsável, transparente e comprometida com a melhoria contínua.

Destaca-se, por fim, o reconhecimento da equipe de auditoria pelo esforço empreendido por todo o corpo funcional da UFJ no atendimento à auditoria e na execução das atividades avaliadas, especialmente diante da complexidade inerente à função de contratações públicas. Reconhece-se o comprometimento com a melhoria contínua da gestão pública, a conformidade dos processos e com o fortalecimento institucional. Sabe-se que a governança é um tema complexo e sua implementação deve ser feita de acordo com a realidade da instituição.

5. ANEXOS

ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Processo SEI nº 23854.003847/2025-67, a unidade examinada encaminhou os documentos “Parecer DCL - Resposta do Relatório Preliminar (Audin) (0434088)” e “Parecer CCS - Resposta do relatório preliminar (0437356)” contendo suas manifestações acerca do relatório preliminar, as quais seguem transcritas abaixo e acompanhadas da respectiva análise da equipe de auditoria.

Importa informar que as imagens inseridas no documento “Parecer DCL - Resposta do Relatório Preliminar (Audin) (0434088)” não foram reproduzidas neste relatório.

Salienta-se que a manifestação está devidamente precedida pelo número do achado ao qual se refere.

Achado 01: Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações.

Recomendação 01: Definir objetivos, indicadores (como indicador relativo à taxa de execução do PCA, por exemplo, demanda prevista no PCA e efetivamente licitada) e metas, como instrumentos de planejamento, melhoria e controle da função de contratações. Esses mecanismos devem ser divulgados interna e externamente para conhecimento das partes interessadas, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos.

Manifestação da unidade examinada:

“Com o objetivo de promover a transparência, o controle e a melhoria contínua dos processos de contratações, desde a fase de elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) no sistema PGC, a Diretoria de Compras e Licitações (DCL/PROAD) implantou, a partir de 2024, uma página institucional exclusiva dedicada ao PCA, vinculada ao site da PROAD.

Neste ambiente virtual, foi disponibilizada uma planilha pública que permite o acompanhamento das contratações efetivamente realizadas com base nas demandas previstas no PCA 2024, bem como das contratações já em execução para o exercício de 2025. Tal iniciativa representa um avanço significativo na transparência e na gestão por resultados, especialmente ao permitir o monitoramento da taxa de execução do plano, viabilizando a comparação entre o que foi planejado e o que efetivamente foi licitado.

A planilha é mantida atualizada pelo servidor responsável pela gestão do PGC na PROAD, de forma contínua e sempre que novas informações são consolidadas, acompanhando a execução das contratações. As atualizações são automaticamente sincronizadas com o site institucional, garantindo o acesso em tempo real às informações por todas as partes interessadas. O acesso pode ser realizado por meio do link: <<https://coad.jatai.ufg.br/p/pgc>>. O caminho de navegação encontra-se ilustrado na Figura 01.

Adicionalmente, para consulta das demandas previstas e aprovadas no âmbito do PCA institucional, o acesso a publicação do PCA vigente da UFJ pode ser acessado diretamente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em conformidade com os artigos 12, §2º, e 14, parágrafo único, do Decreto nº 10.947/2022, que determinam a divulgação automática do PCA aprovado. O acesso pode ser feito por meio do seguinte link: <https://pncp.gov.br/app/pca/35840659000130/2025>. Também é possível selecionar ou filtrar o ano do plano desejado conforme ilustrado na Figura 02.

Para reforçar a divulgação do PCA e o acompanhamento pelas unidades requisitantes, a PROAD disponibiliza em seu site uma ferramenta interativa desenvolvida no Power BI, que permite a consulta filtrada das demandas previstas no PGC da UFJ. O usuário pode selecionar as informações conforme cada área requisitante, promovendo maior autonomia e clareza na verificação do que foi planejado e aprovado.

O acesso à ferramenta está disponível no link: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibm90ODYtOWZhZC00Zjc0LWEyYzgtOTU3ZjJjYzQ0ODFkIiwidCI6Ijlk1MWZmNzU0LWYyYjQtNDA0OS05M2E5LTdhMTBmM2IwMGQ5NCJ9&pageName=fa8d6de6db67aa07f69e>>. A visualização dessa funcionalidade está apresentada na Figura 03.”

Análise da equipe de auditoria:

Inicialmente, é imperioso elogiar as ações realizadas pela equipe da DCL responsável pela operacionalização do sistema PGC e pela elaboração e gestão do PCA. Reconhece-se as limitações externas e internas que influenciam a realização dos trabalhos e os seus respectivos resultados.

Nesse sentido, a equipe de auditoria reconhece o comprometimento da unidade examinada com a elaboração, gestão e melhoria do PCA. Nota-se que foram criados mecanismos para acompanhar sua execução, como a divulgação de planilhas e a disponibilização de informações e dados via Power BI.

Apesar dessas importantes ações desenvolvidas, mantém-se o achado e a recomendação proposta.

Reitera-se que a alta administração tem a responsabilidade de incentivar a definição de objetivos, indicadores e metas para a função de contratações. É essencial que esses objetivos sejam definidos para um período delimitado, que seja apropriado para alcançar um cenário futuro desejado e viável.

As metas representam os resultados quantificáveis e mensuráveis a serem alcançados em um determinado período. Elas devem ser desafiadoras, mas alcançáveis.

Além disso, os objetivos deverão ser acompanhados das respectivas métricas de desempenho: indicadores com periodicidade definida para aferição do progresso em relação a metas e objetivos estabelecidos.

A sugestão de indicador relativo à taxa de execução do PCA, inserida na recomendação, é apenas uma proposta, considerando a importância do documento para o planejamento estratégico da instituição. Sendo assim, a unidade examinada possui liberdade para definir os objetivos, metas e indicadores da função de contratações, desde que consistentes com os objetivos estratégicos, ou seja, alinhados com o planejamento estratégico institucional.

Achado 02: Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações

Recomendação 02: Instituir rotinas que assegurem que os agentes envolvidos no macroprocesso de contratações tenham conhecimento claro e atualizado sobre as condutas vedadas no exercício de suas funções, bem como compreensão efetiva do conteúdo do Código de Ética da instituição (o que pode ser feito, por exemplo, com a edição de um código de conduta específico da área de contratações, com a distribuição de material orientativo, bem como com a assinatura de termos de ciência pelo agente, por ocasião de sua alocação em algumas das funções responsáveis pelo macroprocesso).

Manifestação da unidade examinada:

Como resposta à recomendação 02, referente ao achado 02, a unidade examinada encaminhou uma proposta de Código de Conduta da Diretoria de Compras e Licitações da Universidade Federal de Jataí, como medida a ser implementada para aprimorar as ações de promoção da integridade na área de contratações.

Análise da equipe de auditoria:

A manifestação da unidade examinada demonstra o reconhecimento, por parte da área de contratações, da importância e da necessidade de promover a integridade na função de contratações. Demonstrando também o comprometimento com a melhoria contínua.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta.

Recomendação 03: Realizar capacitações para sensibilizar os servidores sobre a importância e diretrizes da integridade nas contratações.

Manifestação da unidade examinada:

“Em nossa página institucional, encontra-se registrado o curso de capacitação intitulado “Fase Preparatória na Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021”, ministrado pela renomada especialista Tatiana Camarão. A formação foi amplamente ofertada a todas as unidades acadêmicas, coordenações e secretarias da Universidade Federal de Jataí, com o objetivo de qualificar tecnicamente os agentes públicos demandantes para o correto preenchimento, elaboração e instrução dos documentos que compõem a fase preparatória dos processos de contratação pública, conforme os novos preceitos legais da Lei 14.133/2021.

Destacamos, ainda, a necessidade permanente de alocação de recursos específicos para ações de capacitação e desenvolvimento institucional, com vistas à consolidação de uma cultura de governança, planejamento e eficiência nas contratações públicas, conforme os princípios da legalidade, eficiência e interesse público que norteiam a nova legislação.

Link de acesso:
<https://compras.jatai.ufg.br/n/170111-capacitacao-fase-preparatoria-na-nova-lei-de-licitacoes-l-ei-14-133-2021-tatiana-camarao>”.

Análise da equipe de auditoria:

É oportuno valorizar as capacitações e treinamentos realizados pelos servidores da área de contratações, bem como elogiar e incentivar a procura e a iniciativa pelo desenvolvimento profissional contínuo. As ações de capacitação são essenciais para o aperfeiçoamento profissional e pessoal dos servidores, bem como para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Ressalta-se que a capacitação deve ser contínua e, no contexto do presente achado, deve também, preferencialmente, contemplar conteúdos programáticos voltados à integridade e à ética.

O investimento em ações de capacitação deve ser incentivado. Contudo, diante da limitação de recursos, a busca por cursos gratuitos oferecidos por escolas de governo deve ser priorizada. A ausência de recursos financeiros não deve constituir um obstáculo à realização de capacitações.

Nesse sentido, destaca-se o papel da alta administração na promoção da liderança, sendo responsável por orientar, conduzir, direcionar e gerenciar pessoas de forma a garantir que todos estejam alinhados e comprometidos com um objetivo comum. Assim, a alta

administração desempenha um papel importante na gestão do conhecimento, devendo incentivar a capacitação, bem como promover uma cultura organizacional de aprendizado contínuo e compartilhado.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 04: Incentivar os fornecedores a adotarem as boas práticas, observando a Lei nº 14.133/2021, art. 25, § 4º, art. 60, inciso IV, art. 156, § 1º, inciso V, e art. 163, parágrafo único.

Manifestação da unidade examinada:

“As orientações que regem o procedimento licitatório são formalizadas por meio do edital, instrumento convocatório elaborado em conformidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021. Nos termos do art. 25, o edital deve conter todas as condições para a participação dos interessados, assegurando os princípios da isonomia, transparência, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Dessa forma, o edital constitui o principal instrumento de formalização das diretrizes da licitação, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes, e assegurando o devido processo legal nas contratações públicas.”

Análise da equipe de auditoria:

A Lei nº 14.133/2021 reforçou em seus dispositivos a necessidade de observar controles internos para promover um ambiente de integridade nas contratações. Além disso, destacou o papel da alta administração das instituições de estabelecer um conjunto de medidas para reduzir a ocorrência de atos antiéticos.

A promoção da integridade nas contratações públicas envolve estimular a adesão dos fornecedores aos padrões de integridade. Além de promover a integridade no âmbito interno da instituição, junto aos profissionais que atuam no metaprocessos de contratação pública, é importante também incentivar os fornecedores a adotarem boas práticas relacionadas à integridade.

A Lei nº 14.133/2021 fornece o amparo legal para tal medida, tendo estabelecido, com relação ao programa de integridade: sua obrigatoriedade de implantação por empresas que celebrem contratos de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto com a Administração Pública; sua utilização como critério de desempate de propostas; sua adoção como fator a ser considerado na aplicação de sanções; e ainda como condição de reabilitação de licitante ou contratado.

Assim sendo, considerando que o edital é o instrumento que rege o processo licitatório, a sua elaboração deve observar as disposições contidas na Lei nº 14.133/2021 quanto ao estabelecimento e à aplicação de medidas para estimular a adesão dos fornecedores aos padrões de integridade.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 05: Manter e divulgar canais de comunicação que incentivem a denúncia segura de irregularidades e fortaleçam o compromisso institucional com a transparência e a responsabilidade.

Manifestação da unidade examinada:

“Os editais de licitação publicados pela Universidade Federal de Jataí informam, de forma clara e acessível, o endereço eletrônico institucional (licitacao@ufj.edu.br) destinado ao recebimento de pedidos de esclarecimentos, impugnações e demais comunicações formais, conforme previsto no art. 42, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, são divulgados os telefones da Diretoria de Compras e Licitações para atendimento aos interessados, promovendo a transparência e a publicidade dos atos administrativos. Todos os pedidos recebidos, bem como as respectivas respostas e decisões, são devidamente registrados e publicados no sistema Compras.gov.br, em observância ao dever de ampla publicidade e à vinculação ao instrumento convocatório, nos termos dos arts. 5º, 11, 55 e 64 da referida lei.”

Análise da equipe de auditoria:

Reconhece-se que a instituição promove a disponibilização de canais de comunicação com as partes interessadas, no entanto, é necessário fortalecer a divulgação de canais de denúncias que possibilitem o recebimento de denúncias internas e externas, a fim de aumentar o compromisso institucional com a transparência e a responsabilidade.

Nesse contexto, a divulgação da plataforma Fala.BR no portal institucional da DCL e da CCS é uma possível medida que pode ser adotada para incentivar a comunicação com as partes interessadas e promover a transparência. No mesmo sentido, também é possível adicionar um link de redirecionamento ao portal da Ouvidoria da UFJ, como no modelo abaixo:

A sua opinião é muito importante para nós!

O que você achou do conteúdo disponibilizado nessa página? [Registre a sua avaliação.](#)

Caso queira apresentar reclamações, dúvidas ou sugestões sobre os serviços prestados pelo Tribunal, por gentileza, entre em contato com a [Ouvidoria](#).

Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/licitacoes-contratos-e-instrumentos-de-cooperacao/licitacoes-1>

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 03: Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA

Recomendação 06: Adequar o cronograma (para elaboração, consolidação, aprovação, alteração) do PCA com os prazos previstos no Decreto nº 10.947/2022.

Manifestação da unidade examinada:

“A Diretoria de Compras e Licitações (DCL) reconhece que o cronograma de elaboração, consolidação, aprovação e revisão do Plano de Contratações Anual (PCA) nem sempre pôde ser integralmente cumprido conforme os prazos estabelecidos no Decreto nº 10.947/2022. Diversos fatores institucionais, operacionais internos e externos impactaram diretamente no cronograma, conforme detalhado nos tópicos a seguir:

Fatores externos:

- Atraso recorrente na publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o que inviabiliza a definição tempestiva de limites e prioridades no início do exercício. Em 2022, por exemplo, o planejamento ficou restrito às despesas de custeio;

- Greve dos servidores técnicos-administrativos (TAEs) durante período crítico de cadastramento de DFDs, prejudicando o cumprimento de etapas fundamentais do ciclo de planejamento; Instabilidades no sistema PGC, implantado pelo governo federal com liberação fragmentada de módulos ainda em fase de testes

- Falhas de sincronização com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com divergência de dados entre o sistema PGC e o portal oficial, comprometendo a rastreabilidade e a consistência das informações dos primeiros planos publicados no Portal.

Fatores internos:

- Transição de gestão do PGC / PCA entre a PROAD e a PROPLAN, em 2022, realizada por decisão política da Alta Gestão para estruturar a nova pró-reitoria, desconsiderando a orientação da Lei nº 14.133/2021, que atribui ao setor de Contratações/Licitações (vinculado à PROAD) a responsabilidade pelo PCA.

- Fragmentação de competências entre as Pró-Reitorias PROPLAN (planejamento) e a PROAD (execução das compras) até 2023, sem sincronização de cronograma e sem regulamentação formal do fluxo de compras e planejamento; • Falta de normativos internos, inclusive de uma norma própria que regulamente responsabilidades, etapas e prazos do ciclo do PCA na UFJ;

- Aprovação tardia do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), documento essencial para o alinhamento estratégico das contratações, ocorrido apenas em dezembro de 2024 com mudanças na revisão do documento aprovado em 2023, o que impediu seu uso estratégico no planejamento vigente;

- Aceitação de demandas fora do prazo, sem planejamento adequado, que quebraram o ciclo estruturado do PCA;

- Não utilização da ferramenta de controle orçamentário disponível no PGC, recusada pela Alta Gestão (Reitoria e Proplan) por receio de insatisfação entre setores demandantes na fase de elaboração do planejamento. Apesar de ser uma funcionalidade facultativa, sua regulamentação interna poderia ter viabilizado um controle mais eficiente das demandas já na fase inicial evitando assim “lista de desejos”, mas tal funcionalidade foi vetada pela Proplan em 2024.

Confira os tópicos de 6.1 ao 6.5 para entender detalhes dos fatores externos e internos.

6.1 Mudanças estruturais políticas e histórico de gestão do PCA na UFJ

Desde 2018, a gestão do sistema de Planejamento de Compras e Contratações (PGC) passou por múltiplas alterações. Inicialmente sob responsabilidade da PROAD (2018 a 2021), foi transferida para a PROPLAN em meados de 2022 por decisão política da Alta Gestão, com o objetivo de fortalecer e dar atribuições à recém-criada Pró-Reitoria. No entanto, essa decisão desconsiderou as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, que orienta expressamente que a responsabilidade pela elaboração do PCA deve estar vinculada ao setor de Contratações/Licitações, o qual integra a estrutura da PROAD.

Durante o período em que a gestão do PCA esteve sob responsabilidade da PROPLAN (2022-2024), foi estruturado um modelo inicial de organização do setor, com a criação de uma coordenação composta por um servidor efetivo e dois bolsistas, que atuavam no apoio à verificação e validação das demandas inseridas no sistema. No entanto, com o retorno da responsabilidade para a PROAD em 2024, esse reconhecimento foi descontinuado pela Alta Gestão. O servidor que já executava integralmente as atividades relacionadas ao PGC foi transferido da Proplan para a PROAD sem qualquer plano de transição, sem estrutura de equipe, sem função gratificada ou formalização institucional do cargo.

Atualmente, esse servidor acumula, além das funções de planejamento do PCA, responsabilidades diretas nas atividades de licitações e contratações da DCL, considerando que o Plano de Contratações Anual alimenta os processos de compras da universidade. Ainda

assim, não há designação de substituto formal para cobrir eventuais ausências, o que compromete a continuidade do trabalho. Apesar da sobrecarga, o servidor se mantém ativo por meio de capacitações autodidatas, utilizando materiais oficiais e treinamentos gratuitos oferecidos por órgãos do Governo Federal, uma vez que não há suporte técnico institucional organizado para esse fim. Em diversos momentos, inclusive durante períodos de férias, o servidor tem sido acionado por telefone e e-mail para atender demandas urgentes, a fim de garantir a manutenção dos processos vinculados ao planejamento das contratações.

A ausência de estrutura, apoio técnico e valorização institucional da função de planejamento de compras no âmbito da DCL/PROAD configura um dos principais gargalos da gestão do sistema PGC na UFJ. Enquanto na PROPLAN o planejamento do PCA era realizado por uma equipe estruturada e reconhecida, com coordenação formal, a atual situação concentra todas as atribuições em um único servidor, sem o devido respaldo institucional. Isso evidencia uma descontinuidade administrativa que fragiliza a função estratégica de planejamento de contratações durante a atual gestão.

Essa lacuna estrutural compromete diretamente a efetividade e a continuidade das atividades, prejudicando o cumprimento de prazos e metas do planejamento. Embora exista cobrança por entregas e resultados, o suporte da Alta Gestão, especialmente no que se refere à alocação de recursos humanos, capacitação, infraestrutura e valorização do setor, não tem sido proporcional à complexidade e à importância da função.

6.2 Dificuldades na implantação do novo sistema PGC e o novo decreto em 2022

A implantação do novo sistema de Planejamento de Compras e Contratações (PGC) a partir de 2022 apresentou sérias limitações técnicas e operacionais que impactaram diretamente o cumprimento do cronograma do PCA pelas instituições públicas. Os módulos do sistema foram disponibilizados de forma fragmentada e ainda em fase experimental, com instabilidades recorrentes e funcionalidades incompletas. Algumas partes do sistema permaneceram temporariamente indisponíveis, dificultando a inserção e o acompanhamento adequado das demandas de planejamento.

Além disso, não havia, naquele momento, um modelo funcional implementado para a gestão de riscos do PCA dentro do sistema. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) também apresentou falhas de sincronização com o PGC, o que gerou divergências entre os valores lançados no sistema e aqueles efetivamente aprovados e publicados, comprometendo a confiabilidade, a rastreabilidade e a transparência das informações referentes às demandas do PCA 2023.

Outro fator relevante foi o curto prazo concedido às instituições para se adaptarem ao novo modelo imposto pelo Decreto nº 10.947/2022. A Secretaria de Gestão do então Ministério da Economia disponibilizou videoaulas para capacitação dos agentes públicos sobre a nova legislação e o novo sistema, mas o módulo atualizado do PGC foi liberado apenas em meados de abril de 2022, enquanto o Decreto previa o início do ciclo de planejamento já em maio. Na prática, as instituições tiveram aproximadamente um mês para compreender o novo sistema, disseminar as orientações internamente, treinar os servidores, coletar as demandas e estruturar todo o planejamento do PCA 2023, o que comprometeu significativamente o cumprimento do cronograma estabelecido no decreto.

6.3 Fatores estruturais: publicação da LOA e ausência de documentos estratégicos

A publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), frequentemente após o mês de abril, tem inviabilizado a elaboração completa e detalhada do planejamento de contratações no início do exercício. Em 2022, por exemplo, o planejamento do PCA 2023, foi restrito às despesas de custeio, dada a indisponibilidade de informações orçamentárias de recurso para investimento em capital. Soma-se a isso o fato de que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFJ, documento essencial para o alinhamento estratégico das contratações, foi aprovado em forma definitiva apenas em dezembro de 2024, após período de

revisão. A ausência desse documento no período adequado impediu sua plena consideração na análise estratégica das demandas. Como resultado, a avaliação dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs) pela PROPLAN só pôde ser realizada de forma inédita no final de 2024, já após o período de planejamento do PCA 2025.

6.4 Fragmentação de competências entre PROPLAN e PROAD

Até o exercício de 2024, a responsabilidade pelo planejamento no sistema PGC estava sob a gestão da PROPLAN, enquanto a execução das contratações cabia à PROAD. Essa divisão de atribuições, sem regulamentação formal e sem articulação adequada entre os setores, comprometeu o cumprimento eficiente do cronograma do PCA. Na PROPLAN, o planejamento era conduzido por um Coordenador que analisava, consolidava e aprovava o PCA de forma centralizada. Entretanto, com a entrada em vigor do Decreto nº 10.947/2022, passou a ser exigido que o Plano de Contratações Anual fosse aprovado por uma autoridade competente, preferencialmente vinculada à área de licitações ou de orçamento da instituição. Essa exigência só pôde ser cumprida com a transferência da responsabilidade do PGC para a PROAD, onde está lotado o Ordenador de Despesas, responsável pelo orçamento da UFJ.

A partir de 2024, esse novo fluxo passou a ser adotado de forma efetiva na elaboração do PCA 2025, permitindo que, pela primeira vez, demandas incompatíveis com a realidade orçamentária e institucional fossem formalmente reprovadas. Essa mudança marcou o início de um processo mais criterioso e aderente à legislação, no qual o PCA passou a ser consolidado pela equipe técnica (setor de licitações, DCL) e aprovado por autoridade competente.

6.5 Rejeição institucional da ferramenta de controle orçamentário do PGC e seus efeitos no planejamento do PCA

Um dos fatores que comprometeram o alinhamento do planejamento à realidade orçamentária da UFJ foi a não utilização da ferramenta de controle orçamentário disponibilizada no sistema PGC. Essa funcionalidade permite a definição prévia de limites por unidade requisitante, com dedução do saldo apenas após o envio dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs), permitindo maior precisão e controle no planejamento e evitando excessos e distorções no volume total de demandas.

Apesar de sua utilidade, a ferramenta foi recusada pela Alta Gestão, sob a justificativa de que poderia gerar insatisfação entre os setores demandantes. Essa decisão impediu a aplicação de critérios objetivos e padronizados para definição de prioridades e organização dos recursos.

Conforme orientação do próprio Ministério da Economia (minuto 45 da capacitação oficial: https://youtu.be/459El_qXsNo?t=2677), o uso dessa funcionalidade é facultativo, mas sua adoção depende de normatização interna — o que, na UFJ, jamais foi formalizado, comprometendo a efetividade do controle orçamentário no planejamento do PCA.

A possibilidade de adoção da ferramenta foi apresentada diversas vezes pelo coordenador do PGC, tanto na gestão anterior quanto na atual. Contudo, a resistência por parte da Alta Gestão (Reitoria e Pró-Reitorias) foi constante, com alegações de que o coordenador responsável "não sabia o que era planejamento" e "só entendia do sistema". Tal posicionamento revela um desconhecimento conceitual da própria ferramenta, além de um distanciamento entre os tomadores de decisão e a realidade operacional dos setores que executam o planejamento. Muitos dos que se opuseram à sua adoção não possuíam acesso ao sistema nem experiência prática, dificultando a compreensão da sua importância para a governança do processo.

A ausência de regulamentação e de respaldo institucional à equipe técnica reforça a falta de autonomia na condução do planejamento. Propostas estruturadas e tecnicamente fundamentadas esbarram, com frequência, em barreiras políticas ou decisões centralizadas, que acabam por desconsiderar as implicações práticas e operacionais do processo.

Decisões da Alta Gestão, ainda que bem-intencionadas, muitas vezes ignoram os impactos operacionais sobre os setores envolvidos. A não utilização da ferramenta resultou em um desgaste duplo: de um lado, os setores requisitantes continuam apresentando listas extensas, desconectadas da realidade orçamentária, sem necessidade de reflexão aprofundada sobre prioridades; de outro, a equipe técnica da área de contratações é sobrecarregada com a análise, validação e consolidação manual de cada item, tarefa que consome tempo e gera retrabalho para fins de registro e publicação oficial do PCA.

O efeito prático dessa ausência de governança é evidente: em alguns exercícios, o total das demandas cadastradas superou R\$ 200 milhões, valor significativamente superior ao orçamento real da universidade. Isso demonstra a urgência da adoção de mecanismos de controle mais robustos e do fortalecimento da governança do planejamento, com base em critérios técnicos, participação efetiva das áreas e reconhecimento institucional da função de planejamento como atividade estratégica.

6.6 Ações em busca de atender à recomendação 06:

Diante do exposto nos tópicos anteriores, evidencia-se que o não cumprimento integral do cronograma do Plano de Contratações Anual (PCA) decorreu de uma soma de fatores estruturais, técnicos, administrativos e de gestão, muitos dos quais extrapolam o controle direto da equipe responsável pelo planejamento de compras. A DCL reconhece a necessidade de avançar na organização e formalização do processo e, nesse sentido, a DCL, em conjunto com a gestão da PROAD, está implementando uma série de medidas para promover a adequação do cronograma do PCA, conforme determina o Decreto nº 10.947/2022:

- Elaboração de um cronograma e calendário institucional adequado, considerando a realidade operacional e as diretrizes legais;
- Estudo de boas práticas e sistemas adotados por outras instituições federais para aperfeiçoamento do processo de planejamento;
- Análise de normativas internas consolidadas de outras IFEs, com vistas à criação de uma normativa própria da UFJ que regule o ciclo do PCA (responsabilidades, etapas, prazos, fluxos);
- Revisão dos fluxos internos dos processos de compras, desde o planejamento até a execução, com atualização dos documentos e procedimentos, à luz da Lei nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis;
- Divulgação das ações e informações do PCA no site da PROAD, com documentos atualizados, ferramentas de consulta (como planilha pública e painel Power BI) e orientações.

Contudo, é imprescindível destacar que, além do trabalho técnico já desenvolvido pela equipe da DCL e pelos servidores diretamente envolvidos, é necessário um olhar mais atento e estratégico por parte da Alta Gestão (Reitoria, Pró-Reitorias e demais órgãos que tomam decisões na instituição) sobre a área de planejamento e contratações. A realidade institucional da UFJ após a emancipação requer uma nova estrutura de suporte compatível com as demandas atuais. Uma reflexão simples, mas significativa, ilustra bem esse descompasso: quando a UFJ ainda era a “Regional Jataí” da UFG, e a DCL era apenas uma coordenação de compras que atuava subordinada à orientação de Goiânia, havia mais servidores atuando na área do que hoje, mesmo com menor autonomia e carga de atribuições. Atualmente, a DCL executa 100% dos processos de compras de forma autônoma, com um número menor de servidores e uma complexidade de demandas muito maior de quando a instituição não era emancipada.

A conta não fecha. Esse cenário de crescimento das atribuições, sem a devida expansão da força de trabalho, tem resultado em sobrecarga, adoecimento e desvalorização dos servidores, comprometendo não apenas o cumprimento de cronogramas, mas a própria sustentabilidade da função de planejamento no médio e longo prazo. Portanto, para que as ações propostas sejam plenamente efetivas, é fundamental que a gestão superior reconheça

essa realidade e assuma o compromisso de estruturar adequadamente a área responsável pelo PCA, valorizando o planejamento de compras como função estratégica essencial à boa governança da UFJ.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece as limitações e desafios, tanto internos quanto externos, enfrentados pelos responsáveis pelo processo de elaboração, consolidação, aprovação e revisão do PCA. Reconhece, ainda, os esforços empenhados na busca pelos melhores resultados, mesmo diante da escassez de recursos e de outros fatores que impactaram a execução dos serviços.

Reforça-se, por oportuno, a necessidade de fortalecer a liderança organizacional, tendo em vista a responsabilidade da alta administração pelos instrumentos de governança das aquisições, assegurando a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão das aquisições.

A gestão estratégica com enfoque no direcionamento das contratações abrange basicamente duas práticas: estabelecer o modelo de gestão das contratações. Consiste em estruturar a área de contratações, definir diretrizes para o seu funcionamento e aprovar os processos de trabalho característicos da função de contratações; e aprovar e apoiar os instrumentos de planejamento da função de contratações, especialmente a definição de objetivos, metas e indicadores; o plano de logística sustentável e o plano de contratações anual.

Nesse contexto, a gestão das contratações necessita do apoio da alta administração. A boa governança fortalece a gestão, fornecendo diretrizes claras, controle, supervisão e apoio à tomada de decisão. Uma gestão eficiente contribui para que os objetivos estratégicos sejam efetivamente alcançados. A adequada interação entre governança e gestão fortalece o desempenho institucional, contribuindo para a efetividade das políticas públicas, o uso racional dos recursos e para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Os atos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das aquisições são de responsabilidade primária da alta administração das instituições e não podem ser delegados. Não significa que os membros da alta administração devam assumir a execução das atividades de gestão das aquisições, mas sim que é responsabilidade deles prover a estrutura e modelo de gestão das contratações e garantir uma boa governança das aquisições.

Reconhece-se a importância das ações propostas pela unidade examinada a fim de cumprir a legislação aplicável e aumentar a qualidade dos serviços prestados, demonstrando o comprometimento da unidade com a melhoria contínua.

Por fim, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente, com ênfase no aspecto complementar e interdependente entre a governança e a gestão das aquisições, bem como a necessidade de apoio da alta administração.

Recomendação 07: Definir norma interna para dispor sobre o processo de elaboração, aprovação, execução e gestão do PCA, bem como definir formalmente as responsabilidades para execução das etapas do ciclo do PCA.

Manifestação da unidade examinada:

“Com base nas dificuldades identificadas e na necessidade de reestruturar o processo de planejamento de contratações na UFJ, a DCL propõe a elaboração de um normativo interno específico, com o objetivo de regulamentar todo o ciclo interno do PCA. Esse documento será

construído com base nas diretrizes do Decreto nº 10.947/2022 e nas melhores práticas de governança, contemplando os seguintes pontos:

- Definição clara de papéis e responsabilidades entre as unidades demandantes, a área de planejamento e o setor de contratações, considerando que, por lei, a elaboração do PCA é atribuição da área de Licitações/Contratações da instituição;
- Estabelecimento do uso sistemático da ferramenta de controle orçamentário no sistema PGC desde a fase de planejamento, de modo a alinhar as demandas com a realidade orçamentária da instituição e evitar o registro de listas irreais ou excessivas;
- Estabelecimento de prazos formais para envio das demandas, com previsão de penalidades administrativas em casos de descumprimento injustificado. Revisões e ajustes no plano serão admitidos em caráter excepcional, com justificativa técnica;
- Autonomia técnica para o setor de contratações na condução do PCA, permitindo que decisões operacionais sejam tomadas com base em critérios técnicos e legais, e não exclusivamente por pressão política ou administrativa;
- Criação de um fluxo interno consolidado, que padronize as etapas do planejamento, elaboração, aprovação, execução e revisão do PCA.

A criação dessa norma visa fortalecer a governança do planejamento de contratações na UFJ, assegurando previsibilidade, eficiência e conformidade legal. O objetivo é garantir que o PCA deixe de ser utilizado como instrumento político ou de conveniência administrativa, e passe a ser reconhecido como ferramenta estratégica para garantir o funcionamento regular e eficiente da universidade.

Além disso, o normativo trará mais segurança para as equipes técnicas e requisitantes, reduzindo ruídos administrativos, retrabalhos e lacunas nos processos de contratação. Com a autonomia adequada e o respaldo normativo necessário, o setor responsável poderá exercer seu papel de forma técnica, planejada e em consonância com a legislação vigente.

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece as iniciativas propostas pela unidade examinada, bem como o compromisso da unidade com a melhoria da qualidade e com a conformidade. Espera-se que as ações propostas aumentem a eficiência, eficácia, transparência e segurança dos serviços prestados.

O PCA não deve ser visto apenas como uma exigência burocrática, mas sim como uma ferramenta estratégica e como um instrumento de gestão por resultados. O caráter estratégico do PCA reside na sua capacidade de alinhar as contratações públicas com os objetivos estratégicos e capacidades orçamentárias de uma instituição.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 08: Elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, considerando a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira (contendo, por exemplo, a data desejada para a contratação ou a renovação de contrato, a duração estimada do processo da contratação, distinguindo fases interna e externa; a data esperada para o início do processo de contratação).

Manifestação da unidade examinada:

“A Diretoria de Compras e Licitações (DCL) reconhece que a UFJ ainda não conseguiu implementar de forma plena um calendário de contratações estruturado por grau de prioridade, conforme orienta o Decreto nº 10.947/2022. A construção de um cronograma com

fases bem definidas e alinhado à realidade orçamentária tem sido inviabilizada por diversos fatores institucionais, operacionais e estruturais, conforme descrito a seguir:

Dificuldades identificadas:

- LOA publicada tardiamente, inviabilizando previsões realistas de início dos processos de contratação;
- Demandas fora do prazo, muitas vezes incluídas no ano de execução com respaldo da Alta Gestão, prejudicando a consistência do cronograma;
- Ausência de governança orçamentária, com planejamento superdimensionado e sem uso da ferramenta de controle do PGC;
- Interferências administrativas constantes, dificultando a organização das fases internas e externas das contratações. Esses fatores, somados, impedem a consolidação de um calendário viável de contratações com etapas sequenciais, duração estimada e prioridades institucionalmente estabelecidas.

Ações propostas para atendimento da recomendação 08: Com base na experiência prática e nos problemas identificados, a DCL propõe as seguintes ações para viabilizar a implementação do calendário conforme previsto na Recomendação 08:

- Elaboração de uma norma interna institucional, a ser conduzida pela PROAD — responsável pelas áreas de planejamento, orçamento e execução — que regulamente o ciclo de contratações, estabelecendo responsabilidades, prazos, limites e critérios de priorização de demandas;
- Vinculação do calendário de contratações ao orçamento institucional, assegurando que as previsões de início de processo estejam de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira real da UFJ;
- Definição de critérios objetivos para priorização das demandas, com foco em contratações estratégicas e essenciais ao funcionamento da universidade;
- Organização do cronograma em fases distintas, No âmbito de planejamento do PCA este cronograma já é executado separando a fase de elaboração, consolidação e aprovação das demandas. O que precisaria deixar mais claro seria o calendário de execução das compras, que depende de fatores como aprovação orçamentária conforme a duração estimada de cada processo dependendo de cada objeto licitado;
- Implementação do uso da ferramenta de controle orçamentário do PGC, com regulamentação institucional, permitindo controle prévio dos tetos por unidade requisitante desde a fase de elaboração do PCA e evitando super dimensionamentos;
- Reforço das responsabilidades das unidades requisitantes, com ações de orientação e definição de consequências para demandas submetidas fora do prazo, garantindo maior comprometimento com o planejamento institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece os desafios inerentes à função de aquisições, considerando a complexidade e a sensibilidade que caracterizam essa atividade. Reconhece, também, o comprometimento da unidade com a melhoria da qualidade e da conformidade, esperando que as ações propostas fortaleçam a eficiência e a eficácia das contratações públicas.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 09: Aprimorar plano de comunicação interno, contendo ações de divulgação e conscientização sobre o PCA, bem como medidas para assegurar o cumprimento do calendário de contratação, contemplando, inclusive, o envio de e-mails de alerta quanto aos prazos estabelecidos no calendário.

Manifestação da unidade examinada:

“A DCL reconhece que, apesar dos esforços empreendidos nos últimos ciclos de planejamento, a comunicação interna relativa ao Plano de Contratações Anual (PCA) ainda apresenta fragilidades, principalmente no que diz respeito ao engajamento das unidades requisitantes e ao cumprimento dos prazos estabelecidos.

Dificuldades identificadas

- Desconhecimento técnico de alguns gestores sobre o sistema PGC e os procedimentos exigidos pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o que compromete o cumprimento de prazos e etapas do ciclo do PCA;
- Falta de adesão por parte de algumas unidades requisitantes, incluindo casos de setores que não indicaram representantes no sistema, dificultando a organização, o controle e a orientação técnica das demandas;
- Baixa efetividade dos e-mails enviados com orientações e prazos, uma vez que nem todos os setores acompanharam os comunicados de forma adequada, resultando no envio de demandas fora do prazo;
- Intervenções da Alta Gestão que priorizaram demandas não planejadas, mesmo após o encerramento do prazo de elaboração do PCA, comprometendo a lógica do planejamento e desestimulando a adesão ao calendário proposto;

Ações já realizadas: Apesar das dificuldades, a DCL tem atuado ativamente para promover a comunicação e o alinhamento institucional sobre o tema, por meio das seguintes iniciativas:

- Envio de comunicados via e-mail e ofícios no SEI, com orientações sobre prazos e procedimentos do PCA;
- Realização de treinamentos presenciais e online com setores requisitantes, para esclarecimento das etapas e responsabilidades no planejamento;
- Promoção de cursos, capacitações e eventos de sensibilização sobre a importância do PCA e da nova legislação de licitações;
- Comunicação formal com a Alta Gestão por meio do CONSUNI, buscando ampliar a legitimidade do calendário e o compromisso institucional com sua execução.
- Disponibilização de material de apoio com tutoriais, vídeos e instruções via página do PGC no site da Proad conforme indicado na recomendação 01.

Ações propostas para aprimorar a comunicação institucional do PCA: Com base na experiência prática e nos desafios identificados, a DCL propõe as seguintes medidas:

- Criação de um plano estruturado de comunicação interna, com envio sistemático de e-mails de alerta, notificações por meio do SEI;
- Campanhas periódicas de conscientização, reforçando prazos e etapas do planejamento de contratações, com linguagem acessível e foco nos gestores das unidades requisitantes;
- Envolvimento direto da Alta Gestão na divulgação e validação do calendário, para reforçar a legitimidade institucional do plano e garantir sua observância por todos os setores;
- Transparência contínua do andamento do PCA em execução, por meio de planilhas públicas, relatórios e atualizações no site institucional, conforme descrito na resposta à Recomendação 01;
- Apoio da SECOM para manter atualizada a página de Transparência e Prestação de Contas no site da UFJ, garantindo o cumprimento das exigências dos órgãos de controle (como TCU e AGU) e o fácil acesso às informações por parte das unidades e da sociedade.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece os esforços da gestão para promover e aprimorar a comunicação sobre o PCA, mesmo diante das dificuldades enfrentadas. As ações propostas pela unidade examinada representam a iniciativa e o comprometimento com a melhoria da eficiência e eficácia das aquisições.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 10: Elaborar o relatório de gestão de riscos do PCA, de acordo com o art. 19 do Decreto nº 10.947/2022 e com as orientações em <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>, a fim de identificar e tratar os riscos referentes à provável não efetivação da contratação.

Manifestação da unidade examinada:

“A DCL reconhece a importância do Relatório de Gestão de Riscos do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de governança previsto no art. 19 do Decreto nº 10.947/2022. No entanto, a sua elaboração ainda não foi viável de forma plena na UFJ, devido a fatores como:

Inviabilidade Prática do Relatório de Riscos do PCA:

- Falta de calendário realista de contratações, devido à LOA publicada tardiamente, inclusão de demandas fora do prazo e ausência de controle orçamentário;
- Gestão de riscos tornou-se reativa, e não preventiva, diante da imprevisibilidade do planejamento;
- Setor de contratações (PROAD) não teve acesso ao módulo de riscos no PGC nos primeiros anos após 2022, dificultando a atuação direta;
- Divisão de responsabilidades entre PROPLAN e PROAD gerou entraves operacionais de quem ficaria responsável pela gestão de riscos do PCA: quem elaborava o planejamento ou quem executa as compras?;
- Falta de modelos institucionais disponíveis e diretrizes práticas aplicáveis nos primeiros ciclos do novo sistema.

Considerando que a gestão de riscos depende diretamente da existência de um calendário de compras normatizado e de uma estrutura de governança definida, a DCL propõe as seguintes medidas:

- Condicionar a elaboração do relatório à existência de um calendário de contratações estruturado e normatizado (conforme Recomendação 08);
- Criar norma interna que integre a gestão de riscos ao ciclo do PCA, com definição clara de responsabilidades;
- Envolver as áreas requisitantes na identificação de riscos, utilizando os DFDs como instrumento de coleta de informações;
- Integrar DCL / PROAD, requisitantes e setor orçamentário, promovendo análise conjunta dos riscos;
- Seguir as orientações do Ministério da Gestão e buscar exemplos práticos de outras instituições para adaptação.”

Análise da equipe de auditoria:

Reconhecem-se os desafios enfrentados pela gestão para a elaboração do relatório de gestão de riscos do PCA. Além disso, é importante ressaltar o empenho da gestão na proposição de medidas voltadas à superação dessas dificuldades.

Reforçam-se as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), acerca da elaboração do relatório de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do PCA, conforme previsto no art. 19 do Decreto nº 10.947/2022, disponível em <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>

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 04: Inexistência de plano diretor de logística sustentável

Recomendação 11: Elaborar e implementar o Plano de Gestão de Logística Sustentável da UFJ, de acordo com o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS (<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>), observando as disposições dos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, e as disposições da Portaria Seges nº 5.376/2023.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Apesar da manifestação da unidade examinada, a equipe reforça que a Lei nº 14.133/2021 definiu o desenvolvimento nacional sustentável tanto como princípio a ser observado na aplicação da lei (art. 5º), quanto objetivo do processo licitatório (art. 11), dentre outros princípios e objetivos dispostos no diploma normativo.

Para garantir sua aplicação, a referida lei dispõe que a alta administração é responsável por implementar mecanismos de governança (parágrafo único do art. 11). Sob esse olhar, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas, tratou o Plano Diretor de Logística Sustentável como o instrumento de governança responsável pelo estabelecimento da estratégia de contratação e logística, que considera objetivos e ações referentes a critérios e práticas de sustentabilidade nas compras públicas a serem implementados durante todo o ciclo da contratação, desde o planejamento, a seleção do fornecedor, a execução e fiscalização do contrato até a destinação final dos rejeitos e resíduos.

Assim, considerando a estrutura de governança da UFJ, as Pró-Reitorias fazem parte da alta administração da instituição. Assim, reconhece-se a responsabilidade da Proad quanto à implementação desse mecanismo de governança. No entanto, apesar de possuir responsabilidade quanto à implementação do PLS, não se pode afirmar que se trata de uma responsabilidade exclusiva e única da unidade, mas sim de um trabalho conjunto com as demais unidades que compõem a alta administração.

Por fim, tendo em vista que a manifestação não aborda o achado e a recomendação realizada, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão.

Achado 05: Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações

Recomendação 12: Realizar, periodicamente, a avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos. A Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022 estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Nesse sentido, cita-se o Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip).

Manifestação da unidade examinada:

“Avaliação da Força de Trabalho e Dimensionamento de Recursos

Com o objetivo de assegurar a adequada alocação de recursos humanos e materiais nas unidades envolvidas com as contratações públicas, a administração deve realizar, de forma periódica, a avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, identificando lacunas de capacidade e definindo as necessidades operacionais para o pleno funcionamento das atividades.

Essa avaliação deve considerar tanto o volume e a complexidade das demandas processadas quanto o grau de especialização técnica exigido para o exercício das funções vinculadas ao planejamento, à seleção do fornecedor e à gestão contratual.

A Portaria SEDGG/ME nº 7.888, de 9 de setembro de 2022, estabelece diretrizes para o dimensionamento da força de trabalho na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Tal normativo orienta os órgãos e entidades quanto à adoção de critérios objetivos e metodologias adequadas para o mapeamento de processos, análise da carga de trabalho, identificação de competências críticas e aferição da capacidade instalada.

Nesse contexto, destaca-se o Sistema de Dimensionamento de Pessoas – SISDIP, ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal para subsidiar tecnicamente o processo decisório relacionado à alocação de pessoal, contribuindo para o fortalecimento da eficiência administrativa, da governança e da gestão por competências.

A consolidação dessa prática deve estar articulada às estratégias institucionais de capacitação, racionalização de processos e integridade, visando à formação de equipes com estrutura e perfil compatíveis com os desafios da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Sugestão para implantação:

INÍCIO: Etapa 1 – Planejamento da Avaliação • Definição de escopo (unidades/processos a avaliar) • Formação da equipe de trabalho • Estabelecimento do cronograma; Etapa 2 – Mapeamento de Processos e Atividades • Levantamento dos macroprocessos e atividades críticas • Identificação de gargalos e sobrecargas operacionais; Etapa 3 – Coleta de Dados • Número atual de servidores por função • Volume de demandas (licitações/contratação direta, etc.) • Nível de complexidade das atividades; Etapa 4 – Análise Quantitativa e Qualitativa • Comparação entre demanda x capacidade instalada.”

Análise da equipe de auditoria:

Convém elogiar as ações propostas pelos gestores envolvidos na implementação do instrumento de governança.

Cabe ressaltar que realizar o planejamento da força de trabalho consiste na identificação da necessidade de gestores e de colaboradores para a área de contratações. Esse planejamento abrange tanto a análise quantitativa, que considera o número de colaboradores e gestores necessários, quanto a análise qualitativa, que define os perfis profissionais desejados para cada função.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 13: Definir normativos internos sobre competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo: a) a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos; b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações (planejamento das contratações, seleção do fornecedor e gestão contratual); c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente; d) definição formal das funções-chave ligadas à função de contratações.

Manifestação da unidade examinada:

Como resposta à recomendação 13, a unidade examinada encaminhou uma proposta de normativo, cujo objetivo é estabelecer diretrizes claras quanto às competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam nas contratações públicas no âmbito institucional.

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria elogia-se as ações propostas, a elaboração de normativo interno que discipline as competências-chave, os papéis e as responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de contratações configura-se como uma oportunidade de melhoria, contribuindo para o fortalecimento da governança.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 14: Avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação não aborda o achado e a recomendação realizada, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão.

Recomendação 15: Identificar e avaliar as funções mais suscetíveis a risco, a fim de garantir a segregação de funções. Após a identificação, a gestão deverá ser capaz de aperfeiçoar controles efetivos para evitar a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos (como a elaboração de um checklist/planilha de verificação de quais agentes atuaram ou devem atuar em cada etapa).

Manifestação da unidade examinada:

“Identificação, Avaliação e Mitigação de Riscos Relacionados à Segregação de Funções nas Contratações Públicas

Com vistas à mitigação de riscos e à promoção da integridade e da governança nas contratações públicas, a gestão deve realizar, de forma sistemática, a identificação e avaliação das funções críticas mais suscetíveis a riscos no ciclo de contratação — compreendendo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão contratual —, especialmente aquelas que envolvem tomada de decisão, aprovação, fiscalização e execução orçamentária/financeira.

A partir dessa análise, é essencial assegurar a efetiva segregação de funções, de modo a evitar a designação do mesmo agente público para o desempenho simultâneo de atividades incompatíveis ou conflitantes, como, por exemplo:

- Elaboração de estudos técnicos preliminares e julgamento de propostas;
- Aprovação do termo de referência e designação como fiscal do contrato;
- Elaboração de parecer técnico e homologação do certame;
- Elaboração e validação da estimativa de preços e condução da fase de seleção do fornecedor.

Para garantir o cumprimento desse controle interno, deverá ser instituído um mecanismo de verificação preventiva, como um checklist institucional ou planilha de rastreabilidade, que permita:

- Registrar todos os agentes designados em cada etapa do processo;
- Verificar previamente a existência de sobreposição indevida de funções;
- Facilitar o monitoramento da atuação dos agentes e o cumprimento dos princípios da segregação de funções, rastreabilidade, transparência e responsabilização.

Essa prática deverá ser incorporada à rotina da Diretoria de Compras e Licitações, da Coordenação de Compras, da Coordenação de Licitações e demais áreas envolvidas, sendo complementada por ações de capacitação e sensibilização contínua, de modo a consolidar a cultura de integridade e gestão de riscos no âmbito institucional.

Pensando em evitar a existência de sobreposição indevida de funções, detalhamos o ideal dos cargos/funções para a Diretoria de Compras e Licitações.

Atualmente, o setor conta com quatro servidores efetivos e uma colaboradora terceirizada. Observa-se um contínuo processo de desestruturação da unidade, evidenciado pela redução das coordenações, pela extinção de funções e pela recorrente diminuição dos recursos destinados à capacitação profissional. Ressalte-se, ainda, que previsões devidamente inseridas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), com recursos previamente aprovados, vêm sendo desconsideradas pela atual coordenação responsável pela área de capacitação.”

Análise da equipe de auditoria:

Convém elogiar as ações propostas pelos gestores da unidade examinada, demonstrando o interesse em promover melhorias no serviço prestado. Contudo, cabe mencionar que, além de ser elencada como princípio para a aplicação da Lei 14.133/2021, a observação da segregação de funções é obrigatória para a designação dos agentes públicos. Cabe ao dirigente máximo vedar a atuação de um mesmo agente em funções cuja acumulação propiciaria o excesso de poder e facilitaria a ocultação de desvios.

Além disso, o provimento das funções sensíveis dos setores de aquisições deve ser precedido de avaliação formal quanto à adequação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal, de modo a assegurar a capacidade operacional necessária para a execução das atividades.

Não é uma tarefa simples, no entanto deve-se buscar identificar funções incompatíveis e separar, tanto quanto viável, a atuação dos responsáveis.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 16: Definir uma comissão para aplicação de sanção nos casos de impedimento e inidoneidade.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação não aborda o achado e a recomendação realizada, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão.

Achado 06: Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações

Recomendação 17: Iniciar a implementação da gestão por competências na área de contratações, como um instrumento de gestão de pessoas, em passos condizentes com sua realidade organizacional. Na ausência de uma política de gestão de pessoas formalmente instituída, uma alternativa seria a inserção da gestão por competências na normativa que tratar sobre a governança.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação não aborda o achado e a recomendação realizada, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão.

Recomendação 18: Elaborar o diagnóstico de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao exercício do cargo ou da função), ou o perfil profissional desejado, dos servidores da área de contratações

Manifestação da unidade examinada:

Em sua manifestação, a unidade examinada encaminhou uma proposta de diagnóstico de competências dos servidores da área de contratações, com o objetivo de “identificar o

conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) necessários ao bom desempenho das funções exercidas pelos servidores da área de contratações da UFJ, especialmente na Diretoria de Compras e Licitações, abrangendo a Coordenação de Compras e a Coordenação de Licitações”. A unidade também encaminhou uma proposta de “Quadro de competências – pregoeiro e agente de contratação”.

Análise da equipe de auditoria:

Convém elogiar as ações propostas pelos gestores com o intuito de solucionar a situação encontrada.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 19: Ocupar as funções-chave e funções de confiança, na área de contratações, com fundamento nos perfis de competências definidos, observando os princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público, observando também os requisitos do art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

Manifestação da unidade examinada:

“Nos termos do art. 7º da Lei nº 14.133/2021, compete à autoridade superior da Administração Pública garantir que os agentes designados para atuar nas contratações:

- Possuam formação compatível com as atribuições da função;
- Sejam capacitados ou estejam em processo de capacitação contínua nas temáticas correlatas (como planejamento da contratação, legislação de compras públicas, gestão contratual, análise de riscos e controle interno);
- Não tenham atuado simultaneamente em funções incompatíveis, em respeito ao princípio da segregação de funções;
- Estejam aptos a exercer suas atribuições com independência técnica e respaldo normativo.

A ocupação de cargos ou designações estratégicas deverá ser formalmente motivada, preferencialmente com base em critérios definidos em edital interno, portaria ou regulamento específico, visando garantir a rastreabilidade e a legitimidade do processo de escolha dos agentes públicos.

Além disso, a instituição deverá promover a valorização funcional desses agentes, assegurando-lhes condições adequadas de trabalho, acesso a capacitações específicas e reconhecimento institucional, como forma de garantir o bom desempenho das atividades relativas ao ciclo de contratações públicas.”

Análise da equipe de auditoria:

Cabe ressaltar que, além de promover a formalização do processo de escolha das pessoas para a ocupação dos cargos, é importante que esta escolha se dê em razão das competências necessárias para a execução da função.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 20: Elaborar plano de capacitação (ou trilha de aprendizagem), contendo ações de capacitação para os dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções. Um plano de capacitação eficaz deve estar relacionado com o mapeamento de competências, a fim de que as lacunas de competência e capacitação

sejam identificadas e supridas. Para as funções-chave ligadas à governança e gestão de contratações, é essencial que os agentes recebam treinamentos antes do exercício do encargo e periodicamente, de acordo com as necessidades e lacunas de competências, sempre inseridos no Plano de Desenvolvimento de Pessoas.

Manifestação da unidade examinada:

Em sua manifestação, a unidade examinada apresentou proposta de plano de capacitação/trilha de aprendizagem, cujo objetivo é “Promover o aprimoramento técnico, gerencial e comportamental dos agentes públicos envolvidos nos processos de contratação da Universidade Federal de Jataí, visando à conformidade legal, à eficiência administrativa, à integridade institucional e à geração de valor público.”

Análise da equipe de auditoria:

Ressalta-se que o plano de capacitação deve ser acompanhado, atualizado e ajustado quando necessário, a fim de proporcionar o desenvolvimento profissional contínuo. Além disso, o plano de capacitações deve considerar as lacunas de competências dos servidores, ou seja, as necessidades individuais de treinamento, de acordo com o mapeamento de competências dos servidores.

A equipe de auditoria reconhece e valoriza os esforços propostos para solucionar a situação encontrada, reconhecendo também o compromisso da gestão com a melhoria contínua.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 21: Estabelecer procedimentos para transmissão de informações na sucessão de pessoal (como elaboração de documentos de transição, reuniões de transição, manuais operacionais e guias de procedimentos, mentoria ou acompanhamento temporário, checklist de sucessão).

Manifestação da unidade examinada:

A unidade examinada encaminhou proposta de “Procedimentos para transmissão de informações na sucessão de pessoal”, cujo objetivo é “Garantir a continuidade administrativa, a preservação da memória institucional e a integridade dos processos de contratação pública no âmbito da UFJ, estabelecendo um fluxo padronizado de transição de responsabilidades e informações sempre que houver substituição de servidores investidos nas funções essenciais do processo licitatório e contratual.”

Análise da equipe de auditoria:

Elogia-se a iniciativa da gestão para implementar as recomendações realizadas e solucionar a situação encontrada.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 07: Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações

Recomendação 22: Estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e para o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de

contratação, com definição clara de responsabilidades, etapas e orientações para o acompanhamento e atualização ao longo das fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Manifestação da unidade examinada:

A unidade examinada encaminhou uma proposta de “Matriz de riscos por fase da contratação”, descrevendo as fases da contratação, riscos, probabilidade, impacto, responsáveis e controles preventivos.

Análise da equipe de auditoria:

Salienta-se que a gestão de riscos, quando aplicada ao metaprocessos de contratações, tem como objetivo reduzir o nível de incerteza associado ao alcance dos objetivos dessa função. Esses objetivos podem incluir outros objetivos estabelecidos para apoiar a estratégia organizacional e o desempenho da gestão das contratações. Alguns exemplos incluem: desenvolvimento da cultura de integridade nas contratações; aprimoramento da capacidade do corpo funcional; eficácia do planejamento anual das contratações e seu alinhamento com as leis orçamentárias e estratégias organizacionais; aplicação das diretrizes de sustentabilidade, entre outros.

Quanto ao processo de gestão de riscos aplicado a cada contratação, este serve para identificar e gerenciar os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. É uma atividade prevista pela Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de identificar e tratar os riscos envolvidos nos processos licitatórios e nos respectivos contratos.

Cabe ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 prevê que a alta administração da organização pública é a responsável por estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e de controles internos (art. 11, parágrafo único e art. 169, *caput* e § 1º).

Além disso, destaca-se que as diretrizes para gestão de riscos consistem em princípios, métodos e práticas que orientam as organizações na identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 23: Realizar o gerenciamento de riscos (inclusive dos riscos de integridade) e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes estabelecidas (ressalta-se que a análise dos riscos deve preceder qualquer contratação).

Manifestação da unidade examinada:

A unidade examinada encaminhou uma proposta de “Formulário de Identificação e Registro de Riscos”.

Análise da equipe de auditoria:

Reconhecem-se como positivas as iniciativas propostas pela gestão a fim de aperfeiçoar o gerenciamento de riscos relacionado à função de contratações.

A fim de colaborar com o refinamento do formulário proposto pela gestão, indica-se como boas práticas [a página do TJDF](#) onde são divulgados a gestão de riscos, as principais publicações sobre a temática, o processo de gestão de riscos em 5 etapas, e os relatórios do

Projeto de Implementação da Gestão de Riscos no TJDF. Cita-se também o documento [“Gestão de Riscos da UnB: Aquisições, Contratações e Tecnologia da Informação”](#).

Além disso, a Instrução Normativa nº 05/201, em seu Anexo IV, apresenta um modelo de mapa de riscos.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 24: Assegurar aos responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, o acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso (como a edição de painéis, canvas, relatórios ou outros mecanismos capazes de organizar e apresentar informações e dados).

Manifestação da unidade examinada:

“A administração deve assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão em todos os níveis institucionais tenham acesso tempestivo, estruturado e compreensível às informações relativas aos riscos associados ao processo de contratações públicas, desde o planejamento até a gestão contratual. A disponibilização de tais informações tem por finalidade:

- Apoiar decisões estratégicas e operacionais baseadas em evidências;
- Permitir a atuação proativa na prevenção ou mitigação de falhas;
- Fundamentar a definição ou revisão de delegações de competência, quando couber;
- Reforçar a transparência, a responsabilização e a rastreabilidade dos atos administrativos.

Para tanto, recomenda-se a implementação de instrumentos de sistematização e visualização das informações sobre riscos, tais como:

- Painéis de Controle (Dashboards) com indicadores de riscos atualizados por fase da contratação;
- Relatórios gerenciais periódicos, com alertas e recomendações à autoridade competente;
- Canvas de Riscos, para uso em oficinas de planejamento e capacitação com os agentes envolvidos;
- Sistemas informatizados de registro e acompanhamento de riscos, com integração aos sistemas internos de gestão de contratações;
- Mapas de calor ou diagramas visuais, para facilitar a priorização dos riscos mais relevantes.

A gestão da informação sobre riscos deve ser atribuída à unidade de governança, controle interno ou setor designado, que ficará responsável por compilar, analisar e comunicar os dados aos tomadores de decisão, inclusive em instâncias superiores, como comitês de gestão, pró-reitorias ou direção geral.

Esses mecanismos devem ser revisados e aprimorados periodicamente, com base nos resultados obtidos, nas análises de lições aprendidas e nas mudanças no ambiente normativo e institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Convém elogiar as ações propostas para corrigir a situação encontrada. Ressalta-se que a comunicação oferece suporte ao processo decisório da administração e ao acompanhamento das atividades e do desempenho da instituição.

Verifica-se que a gestão reconhece a importância de promover o monitoramento e a transparência dos riscos relacionados à função de contratações, bem como a importância dos controles internos, mediante a implementação e fortalecimento de mecanismos de comunicação.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 25: Capacitar os gestores da área de contratações em temas relacionados à gestão de riscos, com ênfase nos processos de aquisições públicas, com inclusão no PDP. As capacitações devem ocorrer de forma periódica e de acordo com as lacunas de competência. A medida visa fortalecer a governança, reduzir vulnerabilidades nos processos de compras, subsidiar a tomada de decisão e fortalecer uma cultura organizacional orientada à prevenção, eficiência e melhoria contínua

Manifestação da unidade examinada:

“Com o objetivo de fortalecer a governança institucional, reduzir vulnerabilidades nos processos de compras públicas e promover uma cultura organizacional voltada à prevenção, eficiência e melhoria contínua, a instituição deverá capacitar, de forma sistemática e planejada, os gestores e agentes públicos da área de contratações em temas relacionados à gestão de riscos, com ênfase nos processos de aquisições públicas. As ações de capacitação deverão:

- Ser incluídas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) da unidade, conforme determina o Decreto nº 9.991/2019 e suas atualizações;
- Ser planejadas periodicamente, com base na identificação das lacunas de competências técnicas e comportamentais, aferidas por meio de avaliações internas, mapeamento de processos e feedback institucional;
- Contemplar conteúdos como: identificação, análise e tratamento de riscos; controles internos preventivos; responsabilidades legais e funcionais; governança nas contratações; e uso de instrumentos como matriz de riscos, canvas e planos de tratamento;
- Estar alinhadas à trilha de aprendizagem por função (ex: agente de contratação, equipe de apoio, fiscal de contrato, gestor, pregoeiro), em conformidade com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, que exige capacitação continuada dos agentes públicos que atuam em contratações.”

Análise da equipe de auditoria:

Reconhecem-se como positivas as iniciativas propostas pela gestão a fim de promover a profissionalização e capacitação contínua com o objetivo de aprimorar os serviços prestados pela instituição e os resultados entregues à sociedade.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 08: Inexistência de políticas gerais de contratações

Recomendação 26: Institucionalizar política de gestão de estoques, contendo diretrizes para a gestão de materiais e para a atuação dos agentes envolvidos nesse processo; Institucionalizar política de compras compartilhadas, a fim de reduzir gastos, promover maior eficiência e sustentabilidade; Institucionalizar política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, a fim de assegurar a busca de melhores soluções, assegurando também a ética, o tratamento isonômico, a justa competição e a transparência, observando as disposições dos arts. 11, 12 e 15 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

Manifestação da unidade examinada:

“A interação prévia com fornecedores é frequentemente vista com desconfiança por setores internos e órgãos de controle, diante do temor de favorecimentos indevidos, acesso privilegiado a informações e quebra da isonomia entre os potenciais licitantes. Neste sentido, a Diretoria de Compras e Licitações da Universidade Federal de Jataí se compromete a elaborar normativos internos claros e orientações padronizadas sobre como conduzir esses diálogos de forma segura e ética contribuindo para a segurança jurídica dos agentes/gestores.”

Análise da equipe de auditoria:

Reconhece-se o compromisso da gestão com o estabelecimento de diretrizes para a função de aquisições, medida que facilita a tomada de decisões em nível operacional, diminuindo o risco para os agentes envolvidos no processo de contratação.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 09: Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos

Recomendação 27: Instituir mecanismo autônomo cuja principal finalidade seja avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável.

Recomendação 28: Definir formalmente uma rotina para os processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária, observando as disposições do art. 17 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, da Instrução Normativa Seges/ME nº 77/2022, e do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 29: Disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Recomendação 30: Estabelecer diretrizes formais para a nomeação de gestores e fiscais de contratos, com base no perfil de competências exigido para o exercício dessas funções, e adotar mecanismos para evitar a sobrecarga de atribuições, de modo a garantir a efetividade da fiscalização e a integridade da gestão contratual.

Recomendação 31: Modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendação 32: Elaborar relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato, acerca das informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração, em atenção ao art. 21 do inciso VI do Decreto nº 11.246/2022 e à alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021. Constituir, com base no relatório final citado acima, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Manifestação da unidade examinada:

“Questão 1: Item 2.9 do Relatório: Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos.

A gestão de contratos dentro da Universidade Federal de Jataí (UFJ) há tempos carece de um sistema/manual e também uma melhor organização de suas diretrizes e organizações de seus processos. Para melhor entendimento é necessário retornar um pouco para criação da Universidade e também de seu setor.

A UFJ, anteriormente se tratava de um campus regional na cidade de Jataí, ligado à Universidade Federal de Goiás (UFG). Neste momento, tínhamos um departamento chamado COAD (Coordenação de Administração) que repassava informações referentes aos contratos que eram executados no campus regional, porém não tinha uma organização própria, mas sim, seguia as instruções repassadas pela UFG.

Após a emancipação e a criação da nova Universidade, denominada Universidade Federal de Jataí, o departamento COAD passou a se chamar Coordenação de Contratos. Mas por se tratar de uma nova universidade e novo setor independente, temos que o setor pouco criou em relação a documentos para organizar a dinâmica de serviços realizados.

Como demonstrado pela Nobre Auditora, o setor de contratos, hoje chamado de Coordenação de Contratos e Serviços (CCS), carece de diretrizes para a gestão dos contratos. O setor em comento, passou por diversas reformulações, uma vez que poucos servidores quiseram se manter no departamento, por se tratar de um setor com atividades de alta complexidade e grandes riscos.

Somado a alta rotatividade de pessoas, ainda temos a dificuldade financeira da UFJ em propiciar cursos profissionalizantes para o setor, no ano de 2024 somente dois servidores puderam realizar curso sobre demandas pertinentes ao setor, qual seja, “curso de planilha de custos e formação de preços para serviços terceirizados, conforme modelo da IN 05/2017”. Cabe ainda ressaltar, que os dois servidores tratavam-se de servidores recém-empocados em concurso.

O departamento CCS, como outros setores, passa por uma “sucataização”, poucos investimentos são destinados para demanda de aprendizagem. O que temos é um departamento que lança pessoas, e estas pessoas devem procurar realizar o melhor trabalho possível com aquilo que é disponibilizado, através de estudos da Lei e manuais que o Governo Federal publica.

Nesse sentido, após a manifestação da Auditora, mais do que nunca entendemos ser necessário a criação de diretrizes, documentos e manuais que nortearão a gestão de contratos, uma vez que a gestão, acompanhamento e fiscalização do contrato são instrumentos imprescindíveis à administração na defesa do interesse público.

Questão 2: Item 2.9.1 do Relatório: Oportunidades de melhoria quanto à avaliação da atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas.

A CCS precisando melhorar sua organização da gestão contratual, conforme mencionado no item anterior, informa que realizará estudos e posteriormente realizará a elaboração de documento pertinente para que haja a avaliação da atuação das empresas que possuem contrato junto à UFJ.

Foi apresentado pela auditora alguns modelos, assim, cabe informar que os modelos serão estudados e poderão ser utilizados após a adequação para a realidade da Universidade Federal de Jataí, e, que em momento oportuno estabelecerá os planos de trabalho para execução e finalização deste documento.

Questão 3: Item 2.9.2 do Relatório: Inobservância da obrigação legal de publicar a ordem cronológica de pagamentos no portal institucional.

Sobre a ordem cronológica de pagamentos, o setor possui uma planilha dos processos de pagamento das empresas durante o ano de 2025. Ao chegar na CCS o processo de

pagamento por meio do pedido dos fiscais, cada gestor responsável passa a tramitar seu processo realizando as etapas previstas na Lei, Instruções Normativas e demais normas.

Após a finalização do procedimento, o processo é encaminhado para o setor responsável pelo pagamento. Nesse sentido, apesar do processo de pagamento partir do fiscal e também pelo gestor, não é de nosso conhecimento como seria organizado dentro do setor responsável a ordem cronológica de pagamento.

Para fim de atender as recomendações 28 e 29, será reunida as informações junto à Diretoria de Contabilidade e Finanças para organizarmos a publicação no portal da CCS as informações sobre pagamentos e sua ordem.

Questão 4: Item 2.9.3 do Relatório: Ausência de definição formal de diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contratos.

Conforme já tratado na questão 1, o departamento CCS passou por dificuldades em sua estruturação, assim, a definição de gestores sempre recai sobre os servidores ali lotados (4 servidores – 3 servidores lotados em 2024 e 1 servidor lotado em 2020).

A CCS é composta hoje por 4 servidores, 1 bolsista e 1 terceirizado, sendo os 4 servidores nomeados gestores e a Bolsista e Terceirizada prestam suporte aos anteriores. Hoje a CCS é responsável em gerir 29 contratos (serviços comuns, contratos com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, obras de engenharia, serviços TIC).

Sobre a fragilidade na nomeação de gestores apontada pela Auditora, tivemos em momentos anteriores gestores que eram escolhidos sem considerar competências técnicas específicas. Logo, eram servidores designados que não tinham familiaridade ou mesmo entendimento sobre o trabalho que era realizado, que após certo tempo pediam para sair do departamento.

A situação dos fiscais é ainda pior, a maioria dos fiscais está localizado na Secretária de Infraestrutura (SEINFRA), temos situações que um único fiscal é responsável por 3, 4, ou mais contratos, nos quais os serviços são realizados em diversos espaços da Universidade, sendo humanamente impossível estar cientes do que está acontecendo durante a execução do contrato.

Os servidores da CCS ainda exercem outras funções que os sobrecarregam em sua rotina diária de trabalho (ser gestores), todos os novos processos de contratação no momento de seu planejamento, os servidores da CCS fazem parte da equipe de planejamento, normalmente como membro administrativo.

Na UFJ temos uma cultura organizacional em que ninguém quer ser gestor, fiscal ou mesmo participar da equipe de planejamento de novas contratações, assim, fica os servidores da CCS sobrecarregada, pois além de exercer suas atividades precípuas, quais sejam, gestão contratual, têm que participar de outras demandas necessárias dentro da UFJ.

Para o devido cumprimento da recomendação 30 é necessário que a alta gestão da Universidade Federal de Jataí junto com a Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD) e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROPESSOAS), trabalhem juntos para criar medidas e diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais com foco na competência, e, que esse número seja maior ao que hoje se apresenta.

Questão 5: Item 2.9.4 do Relatório: Inexistência da modelagem do processo sancionatório decorrente de contratações públicas.

Sobre a recomendação 31, o departamento responsável foi criado em 2024, chamado de Coordenação de Cobranças e Penalidades (CCP). Contudo, por um bom tempo o setor funcionava somente com uma servidora, o que novamente demonstra a falta de pessoal que os setores de contratações, gestão e fiscalização de contratos sofrem.

Por se tratar de departamento novo, os documentos utilizados pela Coordenadora são provenientes do “manual de sanções administrativas do TCU” com as devidas adaptações.

Novamente, para que a recomendação seja devidamente cumprida é necessário mais pessoas com as devidas capacitações pertinentes na área de penalização. Isto posto, somente assim será possível a criação modelos com critérios objetivos e isonômicos para a determinação e dosimetria das penalidades a serem aplicadas.

Questão 6: Item 2.9.5 do Relatório: Inexistência da base de dados das lições aprendidas durante a execução contratual e ausência da elaboração e divulgação do relatório final com avaliação dos objetivos alcançados e recomendações para o aprimoramento da atuação administrativa.

Serão levados em consideração os apontamentos e modelos de documentos que a Auditora apresentou, assim, será elaborado um documento pertinente para que os atuantes no processo possam apresentar suas informações e opiniões obtidas durante a execução do contrato e criarmos uma base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual.

Recomendações 27 e 32:

Sobre a avaliação do serviço contratado, atualmente utilizamos o IMR (Índice de Medição do Resultado), conforme Lei 14.133/2021, no qual é avaliado a qualidade do serviço prestado naquele período pela empresa contratada. Quando o serviço não está atendendo totalmente o contrato a fiscalização usa desse instrumento para indicar as falhas e realizar a glosa no pagamento daquele mês.

A gestão de contratos procura informações junto a fiscalização e unidade demandante para renovação ou planejamento de nova contratação 6 meses antes do vencimento do contrato, para que haja tempo hábil para uma nova contratação, caso a empresa contratada não esteja prestando um serviço de qualidade.

Sobre um documento de avaliação do contratado distinto do IMR é possível realizar, sendo indicado buscar modelos de outras instituições que já fazem esse documento e adaptar a realidade da UFJ.

Recomendação 30:

Acredito ser muito importante para a UFJ definir essas diretrizes de indicação de fiscais e gestores de contrato. Atualmente temos 29 contratos em execução e apenas 4 gestores e 38 fiscais. A IN 05/2017 Art. 41 fala em fiscais administrativos e administrativos substitutos, fiscais técnicos e técnicos substitutos e fiscais setoriais. Dessa forma fica evidente que a quantidade de fiscais está defasada em relação a Instrução, fato que gera sobrecarga nos fiscais e gestores contribuindo para diminuir a eficiência da gestão de contratos. Desta forma entendemos que precisamos do auxílio da Alta Gestão da UFJ para definir essas diretrizes, capacitar os fiscais e gestores e indicar novos servidores para essa função a fim de aprimorar esse serviço na UFJ.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece as dificuldades, complexidades e particularidades do processo de gestão contratual. A manifestação da unidade examinada demonstra alinhamento quanto ao reconhecimento das fragilidades diagnosticadas no relatório preliminar de auditoria, especificamente no que se refere à ausência de diretrizes formais, procedimentos estruturados e controles adequados para a gestão de contratos.

Nota-se a disposição da unidade em adotar medidas corretivas quanto às situações apontadas. No entanto, reforça-se que a efetiva superação das fragilidades apontadas exige: o comprometimento da alta administração; o fortalecimento da estrutura da unidade responsável pela gestão contratual; a promoção de capacitações; a definição de diretrizes institucionais claras e formalizadas.

A ausência de diretrizes formais para a gestão de contratos, principalmente quanto à designação de gestores e fiscais de contratos, representa um risco para a efetividade, eficácia e

eficiência dos contratos celebrados, o que pode comprometer o desempenho da instituição e os resultados entregues à sociedade.

A equipe de auditoria ressalta que os desafios identificados não se restringem às limitações operacionais atualmente enfrentadas, mas também refletem a necessidade de fortalecimento, ao longo do tempo, das práticas de governança aplicadas à gestão de contratos. Nesse sentido, os encaminhamentos propostos devem ser acompanhados pela Auditoria Interna e pelos órgãos de governança da UFJ, com a devida comunicação periódica dos avanços obtidos na implementação das recomendações.

Dessa forma, mantém-se o achado e as recomendações propostas inicialmente.

Achado 10: Inadequações e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão do processo de trabalho das fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos

Achado 10.1: Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações

Recomendação 33: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de planejamento da contratação, a fim de aprimorar a atuação dos agentes e otimizar as contratações (cada fase do macroprocesso de contratação pode ser representada por um mapeamento independente, com o devido nível de detalhamento e especificidade. Alternativamente, é possível mapear o macroprocesso de contratação como um todo, dividindo-o em etapas distintas e claramente definidas, demonstrando a mudança de fase).

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

A gestão de processos traz, entre seus diversos benefícios, o aumento da eficácia e da eficiência organizacional, bem como a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Além disso, os modelos e as descrições dos processos contribuem para a preservação da memória organizacional, podendo ser utilizados como ferramenta de treinamento para novos servidores, o que facilita a transferência de conhecimento e promove maior continuidade da atividade administrativa.

É muito importante que a instituição reconheça o valor da gestão de processos e da modelagem de processos, bem como os seus benefícios. Para isso é preciso fortalecer políticas de gestão institucional, investir em treinamento de pessoal, promovendo uma mudança de cultura organizacional. Ressalta-se que a transformação cultural é indispensável para a implementação de estratégias de qualidade para realizar a missão institucional.

Apesar da manifestação da unidade examinada indicar que a revisão e atualização do mapeamento do processo de trabalho de planejamento da contratação não representar uma competência da DCL, a equipe de auditoria entende que a responsabilidade pela gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações se insere no âmbito de atuação da unidade, tendo em vista suas competências.

Ainda que o processo de planejamento da contratação envolva esforços e atividades de diversas unidades e equipes, entende-se que a gestão e, por conseguinte, o mapeamento desse processo representam responsabilidades da unidade responsável pela função de aquisição. A unidade pode contar com o auxílio e orientação dos demais órgãos da instituição para aprimorar a gestão dos seus processos, no entanto, ainda é sua responsabilidade melhorar o desempenho dos processos que executa.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 34: Manter também as notas de rodapé da lista de verificação a fim de que seja possível identificar a versão utilizada. Quando não for possível manter, tal informação deve constar no documento de “Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI”.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Apesar da manifestação da unidade examinada indicar que o objeto da recomendação 34 não se insere no âmbito da competência da DCL, esta equipe de auditoria entende que a gestão e a aplicação da lista de verificação da AGU é realizada pela equipe da DCL, tendo em vista que se trata de um mecanismo de controle operado por servidor lotado na unidade, consoante constatado nos processos de licitação analisados.

A recomendação proposta pela equipe de auditoria representa uma medida para fortalecer os controles internos, promovendo a rastreabilidade e a utilização da versão atualizada da lista de verificação.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 35: Nas listas de verificação, nos itens que atestem "Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado", inserir uma breve justificativa, como a indicação do artigo de lei ou jurisprudência que o fundamenta ou a indicação dos motivos, a fim de aumentar a transparência e a eficiência do controle. Recomenda-se também que o conteúdo da lista de verificação seja analisado pela equipe de licitações para amadurecer o entendimento sobre quais situações de fato caracterizam e comprovam a regularidade das medidas adotadas nos procedimentos, para evitar conclusões que atestem equivocadamente a regularidade.

Manifestação da unidade examinada:

“(Proposta: Será acatada a recomendação no sentido de justificar tecnicamente a não aplicação de determinado item nos processos de contratação da Universidade Federal de Jataí)”.

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação da unidade examinada expressou concordância com as opiniões emitidas pela equipe de auditoria, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 36: Estabelecer orientações internas para a elaboração do ETP (guia, cartilha ou manual de realização do ETP) com orientações práticas sobre o conteúdo esperado em cada campo, a fim de evitar o uso de informações genéricas, meramente formais ou repetitivas.

Manifestação da unidade examinada:

“Na nossa página está detalhado em cada modelo de processo os links necessários para confecção de tais documentos. <https://compras.jatai.ufg.br/p/39305-licitacoes>”.

Análise da equipe de auditoria:

Na página da DCL, em “Manuais e Links de Pesquisa”, há o link de direcionamento para “Manual ETP (Estudo Técnico Preliminar)”. No entanto, ao clicar no link, há o redirecionamento para uma página que apresenta mensagem de conteúdo restrito. Portanto, o link de redirecionamento não permite facilmente o acesso ao conteúdo.

Registra-se que a equipe de auditoria não conseguiu acessar o conteúdo do manual e tampouco encontrou modelos de ETPs na referida página.

Salienta-se que a recomendação proposta objetiva proporcionar o estabelecimento de orientações sobre o planejamento das contratações e sobre a elaboração do ETP, a fim de possibilitar o aprimoramento das contratações, tornando-as mais eficientes e proporcionando a economicidade dos recursos públicos. Estabelecer esclarecimentos e orientações detalhadas sobre o preenchimento dos campos do ETP, indicando o conteúdo desejado, é uma medida adequada e coerente para solucionar as situações de fragilidade da elaboração do ETP.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 37: Adotar metodologia objetiva e documentada para a estimativa de quantidades (como a elaboração de memórias de cálculo). O documento que fundamenta o dimensionamento da estimativa de quantidade deve ser juntado aos autos do processo a fim de promover a transparência e a eficiência do processo de contratação.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Considerando as competências da unidade examinada relativas à função de contratações, entende-se que a definição de orientações quanto à estimativa de quantidades possui vínculo com a sua atuação e o desempenho de suas funções. Nesse, a unidade pode atuar em conjunto com outras unidades ou grupos de trabalho a fim de definir uma metodologia objetiva e documentada para a estimativa de quantidades.

A ausência de estimativa objetiva dos quantitativos pode causar a necessidade de aditivos contratuais para adequar à quantidade real ou gerar desperdícios de recursos e materiais, representando a malversação de recursos públicos.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente, dando ciência da irregularidade para que a situação seja regularizada. Espera-se que a recomendação proposta auxilie a entidade a refletir e identificar o quantitativo que efetivamente deve ser contratado, documentando o método utilizado para estimar a quantidade. Assim, a proposta de recomendação objetiva a melhoria da eficiência das contratações e a transparência das decisões tomadas.

Recomendação 38: Promover a capacitação dos servidores responsáveis pela fase de planejamento das contratações.

Manifestação da unidade examinada:

“Informamos que anualmente é elaborado um cronograma de capacitações presenciais e online, com o objetivo de orientar os servidores envolvidos no cadastro e elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) no sistema PGC.

Para complementar esse processo, está disponível no site da PROAD um material de apoio com tutoriais e vídeo-aulas, que visa reforçar o conhecimento e apoiar as áreas requisitantes na execução de suas demandas. Além disso, é oferecido atendimento pontual pelo servidor responsável, incluindo orientações presenciais na sala da DCL sobre a criação do Documento de Formalização da Demanda (DFD), suporte via e-mail exclusivo para o PCA (pgc@ufj.edu.br) e atendimento por meio do ramal WhatsApp (64) 3606-8386, ambos divulgados no site da PROAD.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece os esforços empreendidos pela gestão na promoção de ações voltadas à capacitação dos servidores envolvidos no processo de elaboração do PCA, bem como a disponibilização de materiais de apoio no site da PROAD. Também são notáveis as iniciativas de atendimento individualizado, que demonstram o compromisso com a orientação e suporte às áreas requisitantes.

Entretanto, ressalta-se a importância de que essas ações sejam acompanhadas por uma estratégia contínua de capacitação, que contemple o acompanhamento da efetividade das atividades realizadas, a atualização periódica dos conteúdos disponibilizados e a ampliação da participação dos servidores, de modo a garantir o alinhamento institucional às legislações aplicáveis e às boas práticas. A promoção da capacitação contínua contribui diretamente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, fortalece o planejamento das contratações e mitiga riscos relacionados à execução inadequada das demandas.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 39: Realizar o levantamento de mercado, sempre que possível, em obediência à exigência contida no art. 44 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico recomenda que os procedimentos licitatórios sejam embasados em informações adequadas, tornando a pesquisa de mercado uma etapa obrigatória do ETP para todos os processos de compras (possivelmente com exceção das licitações repetitivas, para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente, ou de baixo valor).

Manifestação da unidade examinada:

“(Proposta: Impossibilidade de execução da referida recomendação, considerando o baixo interesse por parte do demandante em realizar o presente estudo técnico, nos termos do art. 44 da Lei 14.133/21).”

Análise da equipe de auditoria:

O baixo interesse do demandante em realizar o levantamento de mercado no ETP não afasta a exigência contida no art. 44 da Lei nº 14.133/2021. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, devem ser considerados os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa

Nessa etapa, pode surgir a necessidade de reavaliar os requisitos da contratação, complementando-os, detalhando-os ou simplificando-os. Por exemplo, se for constatado que os requisitos restringem bastante a quantidade de potenciais fornecedores, deve ser avaliado qual(is) dele(s) estão levando a essa maior restrição, para se certificar de que ele(s) de fato é(são) imprescindível(is).

Sobre o assunto, na Instrução Normativa Seges/ME 58/2022, consta que:

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

[...]

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
- c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e
- d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

Art. 9º § 2º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

Se os requisitos que restringem a competitividade ou elevam os preços forem considerados necessários para atender à necessidade da contratação, eles poderão ser mantidos, desde que acompanhados das devidas justificativas. Não é vantajoso contratar algo a um preço baixo se isso não atender às necessidades da contratação, pois uma compra ineficaz não pode ser considerada econômica.

Mesmo não sendo obrigatório pela Lei nº 14.133/21, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda a realização de pesquisas de mercado como parte integrante do processo de contratações públicas, visando garantir a eficiência, transparência e competitividade desses processos.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 40: Formalizar, internamente, diretrizes para a pesquisa de preços e definição da estimativa do valor da contratação (norma interna, guia, manual, criar e divulgar modelos padronizados) a fim de atender integralmente às disposições da Instrução Normativa Seges nº 65/2021. Recomenda-se também a utilização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços (https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf), com atenção ao ANEXO I - Modelo de documento de formalização da pesquisa de preços e ao ANEXO II - Lista de verificação, como ação de controle a ser realizada logo após a pesquisa de preços.

Manifestação da unidade examinada:

Em sua manifestação, a unidade examinada encaminhou uma proposta de “Diretrizes institucionais para a pesquisa de preços e a estimativa do valor das contratações”, cujo objetivo é “Estabelecer orientações e procedimentos uniformes destinados à realização de pesquisas de preços e à elaboração da estimativa de valor das contratações públicas no âmbito da Universidade Federal de Jataí (UFJ), em estrita conformidade com o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.”

Análise da equipe de auditoria:

Convém elogiar a iniciativa proposta pela gestão, uma vez que a definição formal de diretrizes internas relativas à pesquisa de preços é importante para subsidiar a tomada de decisão, promover a segurança operacional, a padronização dos procedimentos, a eficiência, a economicidade e a conformidade.

Salienta-se as disposições do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços devem ser utilizadas como subsídios para a elaboração de diretrizes para a pesquisa de preços e definição da estimativa do valor da contratação, considerando que se trata de um guia de orientação sobre as leis e regulamentos normativos que dispõe sobre o referido procedimento administrativo relacionado às licitações públicas no âmbito da Administração Pública federal, autárquica e fundacional.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 41: Realizar e registrar formalmente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, conforme disposto no art. 18 inciso X da Lei nº 14.133/2021 (por meio do ETP, termo de referência/projeto básico ou pelo mapa de riscos, se for o caso).

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

Sabe-se que a fase de planejamento da contratação envolve esforços de agentes lotados em diversas unidades. No entanto, considerando as competências da unidade

examinada e que ela exerce a função de contratações, entende-se que ela deve buscar soluções e medidas para adequar a situação encontrada, como promover orientações às unidades requisitantes sobre a necessidade de realizar a análise de riscos, bem como instruir sobre as formas de realizar essa análise.

Reforça-se que a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual faz parte da fase preparatória do processo licitatório.

Dessa forma, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 42: Após a emissão de parecer contendo recomendações, recomenda-se a elaboração de documento saneador, no qual sejam apresentados os indícios de que as orientações foram efetivamente atendidas. Sempre que possível, deve-se vincular cada recomendação à respectiva medida adotada, de forma clara e objetiva. Caso o processo já contenha documento que comprove o atendimento à recomendação, o documento saneador pode apenas referenciá-lo, indicando expressamente que a recomendação foi cumprida por meio do documento citado. Na hipótese de não adoção das medidas sugeridas no parecer, a Administração deve registrar, no processo, as justificativas correspondentes. Essas providências contribuem para a conformidade processual, reforçam a transparência, promovem a rastreabilidade das decisões e fortalecem o controle e a organização dos processos de contratação.

Manifestação da unidade examinada:

“(Resposta: Acata-se a presente recomendação)”

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação da unidade examinada expressou concordância com as opiniões emitidas pela equipe de auditoria, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Achado 10.2: Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor

Recomendação 43: Recomenda-se que as listas de verificação anexas à Orientação Normativa Seges nº 02/2016 sejam devidamente preenchidas e incluídas nos processos de contratação, em cada uma das etapas correspondentes do certame, conforme disposto no art. 2º da referida norma. Tal prática contribui para o fortalecimento dos controles internos.

Manifestação da unidade examinada:

“Recomendação será acatada através dos modelos disponibilizados: Verificação de documentos: <https://docs.google.com/document/d/1VRQF3ZRKWfB2vkNX4CU8Eb8tCIS0wPhk/edit?usp=sharing&ouid=105673173585042214527&rtfpof=true&sd=true> e Fase externa:

<https://docs.google.com/document/d/1peo696e-eEdpwB3t29DKahg9R2oTBkHm/edit?usp=sharing&ouid=105673173585042214527&rtfpof=true&sd=true>”

Análise da equipe de auditoria:

É importante salientar que as listas de verificação deverão ser juntadas nos processos como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de seleção do fornecedor, nas seguintes etapas: antes da publicação do edital; e após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste.

Ademais, tendo em vista que a manifestação da unidade examinada expressou concordância com as opiniões emitidas pela equipe de auditoria, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 44: Juntar a consulta aos cadastros impeditivos de contratação em documento separado, devidamente identificado, para facilitar a visualização e a rastreabilidade nos autos do processo. Ressalta-se a necessidade de consulta aos cadastros SICAF e CNEP, e que a consulta no CNEP quanto às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992, também ocorrerá no nome e no CPF do sócio majoritário da empresa licitante, se houver, por força do art. 12 da citada lei, conforme novo modelo de edital.

Manifestação da unidade examinada:

“Quando aplicado a orientação de garantir a adequada visualização e rastreabilidade dos atos no âmbito do processo de contratação pública, as consultas aos cadastros de impedimentos legais à contratação apresentadas em documento apartado, devidamente identificado e datado, contendo o nome e o CNPJ da empresa licitante consultada, além dos dados do(s) sócio(s), quando aplicável será juntado ao processo seguindo as orientações.”

Análise da equipe de auditoria:

Tendo em vista que a manifestação da unidade examinada expressou concordância com as opiniões emitidas pela equipe de auditoria, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 45: Revisar e atualizar continuamente o mapeamento do processo de trabalho de seleção do fornecedor, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

Manifestação da unidade examinada:

“Todo processo tramitado dentro da DCL segue estritamente as regras de um modelo de edital previamente aprovado pela AGU, cabendo somente a esta Diretoria de Compras e Licitações ajustá-lo conforme o objeto a ser contratado, considerando que cada objeto tem suas especificidades próprias. Portanto, todo o processo de trabalho de seleção de fornecedores executados pelos nossos procedimentos licitatórios estão fundamentados na legislação vigente.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria reconhece o esforço e o comprometimento dos agentes públicos responsáveis pela fase de seleção do fornecedor. É perceptível o empenho desses profissionais em conduzir os processos de forma adequada, imparcial e eficiente, buscando atender aos interesses da administração pública e, principalmente, entregar à sociedade os resultados esperados.

No entanto, a recomendação proposta pela equipe de auditoria corresponde à necessidade de promover a gestão de processos por meio da abordagem de processos.

A gestão de processos auxilia as organizações na compreensão dos processos existentes e na identificação de pontos de melhoria e de oportunidades de aumento de eficiência, de redução de custos, na alocação da força de trabalho, entre outros.

Assim, a revisão e atualização do mapeamento do processo de trabalho de seleção do fornecedor se refere a uma ação de gestão de processos.

A recomendação objetiva incentivar o ciclo de melhoria contínua. Desse modo, a gestão de processos não trata apenas de documentação de manuais e fluxos, mas também da modelagem e da transformação de processos de trabalho para proporcionar ganhos e melhorias para a organização e gerar resultados positivos para a sociedade.

Sendo assim, mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente.

Recomendação 46: Recomenda-se que os documentos sejam juntados nos processos observando a nomenclatura correta e a ordem das etapas do processo licitatório. Adicionalmente, recomenda-se que os termos de julgamento e habilitação e de homologação sejam anexados de forma individualizada, evitando a reunião de ambos os termos em um único arquivo, o que pode dificultar a identificação dos atos processuais. Também deve ser assegurada a juntada dos dois documentos nos autos, a fim de evitar lacunas na instrução do processo e garantir a sua completa transparência.

Manifestação da unidade examinada:

“Esclarecemos que os documentos são anexados separadamente, em razão da segregação de competências entre os setores envolvidos, sendo a fase de habilitação conduzida pela Diretoria de Compras e Licitações (DCL), enquanto a homologação compete ao Ordenador de Despesas.”

Análise da equipe de auditoria:

Mantém-se o achado e a recomendação proposta inicialmente, tendo em vista que, durante as análises dos processos licitatórios, foram identificadas situações nas quais documentos foram inseridos com a nomenclatura incorreta. Além disso, também foram identificados processos nos quais há apenas a juntada de um dos dois documentos mencionados no texto da recomendação. Também foram identificadas situações que os documentos foram anexados de forma conjunta, com a nomenclatura de apenas um deles.

Assim, dá-se ciência das situações encontradas para que a gestão adote as devidas adequações nos procedimentos licitatórios futuros.

Achado 10.3: Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual

Recomendação 47: Realizar a revisão e a atualização contínua do mapeamento do processo de gestão contratual, a fim de aprimorar a atuação dos agentes, otimizar as contratações e promover a padronização processual.

Recomendação 48: Cientificar, expressamente, os gestores e fiscais sobre a indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, em observância ao § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246/2022.

Recomendação 49: Aperfeiçoar mecanismos de controle para assegurar que gestores e fiscais de contrato realizem a devida capacitação antes do início do encargo (por exemplo: previsão da necessidade de capacitação já na etapa do ETP; designação antecipada dos responsáveis, de modo a viabilizar a participação em cursos específicos antes do exercício das funções; condicionamento da designação à comprovação de capacitação; registro em banco interno de servidores capacitados; instituir termo de responsabilidade na gestão e fiscalização do contrato; registro da conclusão dos cursos como critério de avaliação funcional, especialmente para fins de desempenho na atuação contratual).

Recomendação 50: Capacitar continuamente os servidores que exercem atividades de gestão contratual, utilizando, por exemplo, um plano de capacitação (Recomendação 20), observando as lacunas de competência e necessidades de reciclagem do conhecimento.

Manifestação da unidade examinada:

“Item 2.10 do Relatório: Inadequações e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão do processo de trabalho das fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos.

Trata-se de um problema com efeito cascata, a cultura organizacional da UFJ leva pouco em consideração o planejamento das ações a serem realizadas. Exemplo disso é:

1) contrato próximo de vencimento, o gestor informa o setor demandante sobre a data final do contrato; 2) o demandante não realiza o planejamento em tempo hábil; 3) demandante pede prorrogação excepcional ou somente replica as informações da contratação passada e pede nova contratação;

O processo chegando nos setores de contratações, não temos muito espaço para questionamentos dos pedidos do setor demandante, uma vez que são eles que sabem da real necessidade da futura contratação.

É preciso que essa cultura mude, que os “planejamentos” de futuras contratações sejam mesmos planejados levando em consideração a realidade de nossa Universidade e do serviço a ser contratado.

Recomendação 47

Entendo que para a elaboração de revisão e atualização contínua do mapeamento do processo de gestão contratual, criação de fluxos, padronização de atividades, capacitação de gestores e fiscais é necessário um servidor que trabalhe exclusivamente com a Coordenação de contratos. Devido a alta demanda de trabalho, acumular as funções de coordenar e gestor de contratos, acaba reduzindo a eficiência na execução do serviço.

Recomendação 48

A gestão de contratos notifica a unidade demandante relacionada para que indiquem os membros da equipe de planejamento daquela contratação. Após essa indicação, solicitamos ao gabinete da reitoria a emissão de portaria da equipe de planejamento. Após conclusão da licitação, notificamos a unidade demandante que indique os fiscais daquela contratação. Após a indicação, solicitamos ao gabinete da Reitoria emissão de portaria para fiscais e também para os gestores desse contrato. Após a emissão da portaria, encaminhamos aos fiscais indicados um despacho para instruir e que eles deem ciência. Conforme o Decreto Nº 11.246/2022 que versa no Art. 8º parágrafo primeiro: § 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. Conforme documento SEI 0387623, processo 23854.006802/2024-63.

Recomendações 49 e 50

Concordo com as recomendações e entendo que precisaremos envolver algumas Pró Reitorias e Alta Gestão, para reservar recursos e para buscar capacitações para novos gestores e fiscais. A capacitação de gestores e fiscais é o ponto crucial para a melhoria contínua no setor, tendo em vista que hoje é solicitado apenas um certificado de conclusão de curso de gestão e fiscalização de contratos na ENAP, que orienta apenas inicialmente os servidores mas não instrui o suficiente sobre as responsabilidades e atribuições dos cargos ocupados.

Considerações finais

A coordenação de contratos e serviços conta atualmente com cinco servidores efetivos, uma bolsista e uma servidora terceirizada. Um servidor acumula as funções de coordenador do setor e gestor de contratos, uma servidora acumula as funções de gestora de contratos e captação de recursos, e mais 3 servidores trabalham como gestores de contratos. Atualmente trabalhamos com 29 contratos ativos. Cada servidor efetivo da CCS atua como gestor em 6 contratos, gestor substituto em outros 5 contratos, além de serem fiscais em determinados contratos. Logo, é necessário termos mais servidores atuantes na gestão e fiscalização dos contratos vigentes, uma vez que os servidores estão sobrecarregados e, em alguns casos, não estão aptos a desempenhar o papel a qual estão vinculados, sendo indispensável a capacitação para melhor desempenho, mas devido ao corte de recursos a capacitação fica aquém, estando abaixo do mínimo básico.

A rotina do setor abrange: Planejamento de novas contratações com a unidade demandante, elaboração de minuta de contratos; Gestão de contratos, elaboração de termos aditivo, reajuste, repactuação e renovação contratual; Conferência mensal de pagamentos dos contratos, conferência de planilha de medição onde se verifica faltas, atestados, férias e rescisões; conferência de IMR, conferência de glosas; Instruir processo no SEI e enviar processo de pagamento para o DCF; Instruir processo no comprasnet contratos; Cadastrar novos contratos no Sicaf; Abertura de processo de penalidades e encaminhamento para a CCP; Instruir processos de ação trabalhistas de servidores terceirizados; Reunião com empresas contratadas; Avaliação dos serviços prestados; Planejamento de cursos para capacitar gestores e fiscais; Captação de recursos para a Instituição.

Os 29 contratos ativos: Vigilância armada e ostensiva; Locação de impressoras; Coleta, tratamento, transporte e disposição final de resíduos; Seguro da frota de veículos oficiais; Serviço de tradução e intérprete de Libras; Serviço de manutenção da rede de distribuição, iluminação pública e subestação; Serviço de limpeza, conservação e asseio com fornecimento de mão de obra, insumos, máquinas e equipamentos; Contrato de execução de obra de construção da cobertura da quadra poliesportiva; Locação de imóvel para o SPA; Serviços de encarregados de departamento e carregadores; Cessão de uso imóvel para fornecimento de alimentação coletiva RU; Contrato de construção do SPA; Seguro de estagiários; Locação de imóvel para serviço de cantinas; Prestação de serviço de manutenção predial; Prestação de serviço de agenciamento de viagens; Prestação de serviços urbanos e rurais; Contrato de execução da obra da Casa do estudante 1; Contrato de execução da obra da Casa do estudante 2; Contrato de equipe especializada para manutenção preventiva, corretiva e suporte técnico remoto e presencial para a solução do Data Center; Contrato de serviços para eventos e similares; Contrato de serviços continuados de postagem de objetos; Serviços de administração, gerenciamento e controle de frota; Serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores; Serviços técnicos na área de tecnologia da informação – treinamento, sustentações e customização dos sistemas - SIG Serviços de telefonia fixa; Aquisição de licença de software – Sophia; Serviço de controle integrado de pragas e vetores; Serviço de condução de veículos oficiais.”

Análise da equipe de auditoria:

A manifestação da gestão está em consonância com as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria, especialmente no que se refere às fragilidades relacionadas ao planejamento das contratações no âmbito da UFJ. Observa-se que a prática recorrente de atuação reativa revela uma cultura organizacional pouco orientada ao planejamento prévio e estruturado.

Diante disso, a auditoria reconhece a necessidade de que sejam adotadas medidas concretas visando ao fortalecimento da cultura de planejamento institucional, de forma a assegurar que as futuras contratações estejam devidamente alinhadas às reais necessidades da Universidade, observando prazos, critérios técnicos e condições adequadas para a contratação dos serviços.

Quanto à manifestação sobre a recomendação 47, a equipe de auditoria reconhece as dificuldades causadas pela carência de recursos, principalmente de pessoal. No entanto, a gestão processual deve ser parte integrante das atividades da unidade e não uma atividade isolada. Assim, a gestão processual está diretamente relacionada ao desempenho do serviço público, uma vez que consiste na definição, organização, monitoramento e melhoria contínua dos processos de trabalho que sustentam a execução das atividades institucionais.

A ausência de uma abordagem processual pode gerar desorganização, dependência excessiva de conhecimentos individuais, falhas na comunicação entre setores, atrasos e baixa qualidade na entrega dos serviços. Nesse sentido, investir na gestão dos processos não é apenas uma boa prática administrativa, mas uma condição essencial para o aprimoramento do desempenho institucional e para o fortalecimento da administração pública.

Quanto à manifestação sobre a recomendação 48, registra-se que, nos processos analisados pela equipe de auditoria, foram encontradas situações de desconformidade com o § 1º do art. 8º do Decreto nº 11.246/2022, tendo em vista que, nesses casos, não foram encontradas evidências de que os fiscais e gestores de contratos haviam sido formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

Citam-se, por exemplo, os Processos SEI nº 23854.003770/2024-44, 23854.008949/2024-98, no qual não há ciência dos indicados no documento de indicação de fiscal/gestor de contratos, que antecede a formalização do ato de designação.

Além disso, conforme manifestado pela CCS “Após a emissão da portaria, encaminhamos aos fiscais indicados um despacho para instruir e que eles deem ciência.”. Verifica-se que o despacho que contém considerações sobre as atribuições dos fiscais e gestores do contrato apenas é emitido após a formalização do ato de designação. Cabe reforçar que o referido despacho não contém todas as atribuições desses agentes. Portanto, esta auditoria ratifica a situação encontrada e dá ciência das desconformidades para que a gestão promova as adequações necessárias.

Quanto à manifestação sobre as recomendações 49 e 50, a equipe de auditoria não identificou divergências em relação às conclusões do relatório preliminar. A equipe reconhece que a correção das fragilidades apontadas demanda, de fato, esforços conjuntos e transversais, envolvendo diferentes unidades da administração.

Evidencia-se que a adequada gestão contratual está diretamente condicionada à designação de servidores devidamente capacitados, tanto em relação às competências técnicas quanto ao pleno conhecimento das responsabilidades e atribuições inerentes às funções de gestor e fiscal de contratos. Dessa forma, é imprescindível que a administração invista na formação continuada desses profissionais, bem como na estruturação de políticas internas que assegurem que a atividade de gestão e fiscalização de contratos seja desempenhada por servidores capacitados e comprometidos, condição essencial para a efetividade da gestão contratual e para a mitigação de riscos institucionais.

Dessa forma, mantém-se o achado e as recomendações propostas inicialmente.

Achado 11: Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações.

Recomendação 51: Criar página própria de transparência para publicação dos contratos e notas de empenho, a fim de ampliar a transparência ativa da instituição, viabilizando o fácil acesso às informações e o controle social. Publicar também os documentos da fase de execução contratual, incluindo os termos aditivos, notas fiscais, termos de recebimento definitivo e provisório e relatório final da contratação, conforme orientação do TCU.

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Ademais, a CCS não apresentou manifestação sobre o achado e a recomendação.

Análise da equipe de auditoria:

Assim, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão e a recomendação proposta.

Recomendação 52: Na página institucional da DCL, em transparência das licitações, publicar em "detalhes" as principais peças do processo de contratações, como: a) Estudo ETP (exceto se tiver alguma restrição); b) Documento de formalização da demanda; c) Termo de Referência ou projeto básico das contratações (§ 3º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021); d) Edital de licitação das contratações (inteiro teor e seus anexos); e) Manifestações das partes interessadas (pedidos de esclarecimento, impugnações e representações) e as respectivas respostas (Acórdão TCU nº 1016/2022 - P); f) Ata de julgamento, contendo propostas e lances oferecidos (quando for o caso); g) Documento de homologação.

Manifestação da unidade examinada:

Não houve manifestação da unidade examinada para o presente achado e recomendação proposta.

Análise da equipe de auditoria:

Assim, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão e a recomendação proposta.

Recomendação 53: Disponibilizar, no Portal Nacional de Contratações Públicas, os arquivos dos instrumentos contratuais para download, com o objetivo de ampliar a transparência das contratações públicas, observando as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Manifestação da unidade examinada:

“A atividade em questão não se insere no âmbito de competência da Diretoria de Compras e Licitações, considerando a estrutura organizacional e os fluxos definidos pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças. O encaminhamento adequado deve respeitar as

divisões de atribuições previamente estabelecidas, de modo a garantir a conformidade com os processos internos e a correta alocação de responsabilidades no âmbito institucional.”

Ademais, a CCS não apresentou manifestação sobre o achado e a recomendação.

Análise da equipe de auditoria:

Assim, a equipe de auditoria mantém a sua conclusão e a recomendação proposta.

ANEXO II - CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DA UNIDADE EXAMINADA PARA MELHORIAS NO PLANEJAMENTO DO PCA

Justificativa técnica para envio do PCA dentro do prazo de revisão

Conforme estabelece o Decreto nº 10.947/2022, especialmente os artigos 6º, §2º, 14 e 19, o envio do Plano de Contratações Anual (PCA) deve ocorrer até a primeira quinzena de maio do ano anterior à execução, mas revisões e redimensionamentos são permitidos ao longo do exercício, desde que devidamente justificados. No caso da Universidade Federal de Jataí (UFJ), diversos fatores institucionais, técnicos e operacionais explicam a necessidade de se trabalhar com planejamento contínuo e ajuste do PCA dentro do prazo de revisão, conforme admite o próprio normativo.

Inclusão, exclusão ou redimensionamento (Base legal: Decreto 10.947/2022)

Art. 15. Durante o ano de sua elaboração, o plano de contratações anual poderá ser revisado e alterado por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, nas seguintes hipóteses:

I - no período de 15 de setembro a 15 de novembro do ano de elaboração do plano de contratações anual, para a sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou da entidade encaminhada ao Poder Legislativo.

1. Fundamentação Legal da Fase de Revisão do PCA

O Decreto nº 10.947/2022, em seu art. 6º, §2º, e art. 14, admite expressamente a possibilidade de revisão e redimensionamento do PCA durante o exercício, desde que devidamente justificado. Tal previsão legal é essencial para garantir flexibilidade diante da dinâmica orçamentária e institucional das organizações públicas. A Lei nº 14.133/2021 também reforça, em seu art. 11, o princípio da eficiência, que deve orientar a atuação administrativa.

2. Mudanças Estruturais e Histórico do PGC na UFJ

Desde 2018, a gestão do PCA passou por alterações: inicialmente sob responsabilidade da PROAD (2018–2020), foi transferida à PROPLAN (2021), retornando à PROAD em 2024. A transição recente exigiu migração de dados, reconstrução de documentos e reestruturação da página institucional, conduzidas por um único servidor em meio a uma greve e acúmulo de funções. Durante a gestão da PROPLAN, havia reconhecimento institucional da função por meio de coordenação — algo que deixou de existir com a migração para a PROAD, mesmo com dedicação exclusiva e ausência de função gratificada, comprometendo a valorização dessa função estratégica.

3. Problemas de Sistemas e Ferramentas do Governo Federal

Durante a implantação do PGC em 2022, os módulos do sistema foram lançados de forma fragmentada, ainda em fase de testes e com diversas instabilidades. Alguns módulos ficaram indisponíveis, e não havia modelo funcional de gestão de riscos. O PNCP apresentou falhas de sincronização, registrando valores divergentes dos aprovados no PGC.

4. Fatores Estruturais Internos: LOA Atrasada, Falta de Normativos e Ausência do PDI atualizado

A Lei Orçamentária Anual (LOA), essencial para definição de custeio e capital, costuma ser publicada apenas após abril, dificultando o planejamento no início do ano. Em 2022, optou-se por planejar apenas as despesas de custeio. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), fundamental para o planejamento estratégico, foi aprovado apenas em dezembro de 2024, inviabilizando sua consideração nas análises anteriores. A PROPLAN, portanto, só pôde analisar os DFDs com base no planejamento estratégico institucional de forma inédita e tardia.

5. Fragmentação das Competências entre PROPLAN e PROAD

Até 2023, a PROPLAN gerenciava o sistema, enquanto a execução cabia à PROAD. A falta de sincronia entre os calendários das unidades impedia um planejamento eficaz. A ferramenta de controle orçamentário disponibilizada pelo Ministério da Economia, útil para delimitar tetos de planejamento, era rejeitada pela Alta Gestão por receio de insatisfação entre requisitantes.

5.1 Ausência de controle orçamentário no planejamento e seus impactos operacionais

A ferramenta de controle orçamentário no PGC permite governança e distribuição de recursos entre unidades, com saldo parcial consumido apenas após envio dos DFDs. O Ministério da Economia informou que o uso dessa ferramenta é opcional e poderia ser normatizado internamente, como confirmado em capacitação oficial. Apesar disso, a ferramenta sempre foi ignorada pela Alta Gestão.

6. Cultura de Planejamento Irrealista

A ausência de apoio da gestão impediu o uso efetivo do sistema para organização orçamentária. Houve planejamentos que ultrapassaram R\$ 200 milhões, valor incompatível com a realidade da UFJ. Em 2024, pela primeira vez, o Ordenador de Despesas reprovou demandas inviáveis, promovendo um fluxo mais responsável, com o PCA sendo consolidado pela equipe técnica e aprovado pela autoridade competente.

7. Demandas Fora do Prazo, Comunicação Ineficaz e Intervenções da Alta Gestão

Apesar dos esforços da equipe técnica com envio de orientações via SEI, realização de reuniões presenciais e online, cursos sobre o PCA, e comunicados à alta gestão via CONSUNI, as unidades demandantes continuam a enviar solicitações fora do prazo, inclusive no ano de execução, sem o devido DFD planejado. Essas demandas, muitas vezes, recebem prioridade direta da Alta Gestão, forçando o setor de contratações a incluir itens fora do planejamento, comprometendo todo o fluxo definido no PCA e exigindo planejamento emergencial com prazos já expirados. Isso gera um ambiente de exceção constante, onde o planejamento previsto é continuamente atropelado por novas demandas não planejadas.

8. Emancipação da UFJ e Ausência de Documentos Norteadores

A ausência ou desatualização de documentos estratégicos como o PDI e o PDTIC compromete a elaboração de normativos internos e dificultou o alinhamento do planejamento com as diretrizes institucionais. O PDI, por exemplo, foi publicado apenas em dezembro de 2024, após sua revisão.

9. Impacto da Greve dos servidores e transição de gestão do PCA 2025

Durante o período de planejamento do PCA 2025, houve greve de três meses dos servidores TAEs, justamente os principais cadastradores de DFDs no sistema PGC. Isso comprometeu os prazos iniciais estabelecidos no Decreto nº 10.947/2022. Também no mesmo período ocorreu a transição da administração do PGC juntamente a remoção do servidor envolvido com a demanda da Proplan para a Diretoria de Compras e Licitações na Proad, o que demandou tempo para transição do sistema, arquivos, atualizações de sites, materiais de apoio e demais instrumentos para condução do planejamento e elaboração do PCA 2025.

10. Inviabilidade Prática do Relatório de Riscos do PCA

O Relatório de Gestão de Riscos do PCA, previsto no art. 19 do Decreto nº 10.947/2022, depende diretamente de um calendário de contratações coerente e cumprido. Contudo, na prática, as datas pretendidas para contratação informadas no PCA tornam-se obsoletas devido à: publicação tardia da LOA; demandas lançadas fora do prazo por requisitantes; falta de controle e definição orçamentária na fase de planejamento; e constantes ajustes por decisões administrativas não previstas. Sem um calendário realista e sem previsibilidade orçamentária, a gestão de riscos torna-se reativa, e não preventiva. Soma-se a isso o fato de que o setor de contratações (dentro do sistema PGC) permaneceu sob responsabilidade da PROPLAN por anos, mesmo quando a execução orçamentária e contratual era responsabilidade da PROAD, gerando entraves sistêmicos à implementação de ações de mitigação e controle de riscos.

11. Utilização da Fase de Revisão para Complementar o PCA

Diante de todos os fatores mencionados, a UFJ utilizou a fase de revisão entre setembro e novembro para cadastrar novas demandas, como permitido pela legislação. Ressalte-se que, mesmo com essas dificuldades, a UFJ cumpre o envio inicial do PCA com base em demandas recorrentes e discricionárias, como manutenção de TIC, limpeza, expediente, infraestrutura e bandeiras.

12. Conclusão e Base Legal

Conforme o art. 6º, §2º, do Decreto nº 10.947/2022, o PCA pode ser revisado durante o exercício, desde que haja justificativa técnica. Considerando as transições de gestão, dificuldades técnicas, deficiências estruturais, falhas de comunicação, atrasos orçamentários e intervenções superiores, a decisão de conduzir ajustes dentro do prazo de revisão é legal, necessária e compatível com os princípios da eficiência administrativa, conforme o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. A equipe da DCL reforça seu compromisso com a melhoria contínua e esclarece que a prática está devidamente respaldada.

13. Ações em andamento e perspectivas com condução do PCA na UFJ

Apesar do cenário adverso, a DCL e a PROAD têm atuado para fortalecer o processo de planejamento, com as seguintes ações já em andamento:

- Elaboração de cronograma e calendário realistas para contratações, conforme o Decreto nº 10.947/2022;
- Levantamento de boas práticas de outras instituições federais;
- Análise de normativos internos como base para criação de normativa própria da UFJ sobre o ciclo do PCA;
- Revisão dos fluxos internos de compras, com atualização documental conforme a Lei nº 14.133/2021 e demais normativos.

Reflexão institucional e apelo à Alta Gestão

Apesar do esforço técnico da equipe da DCL e dos servidores diretamente envolvidos no planejamento, é imprescindível destacar que as melhorias propostas não serão sustentáveis sem o apoio efetivo da Alta Gestão.

A realidade da UFJ após sua emancipação exige uma estrutura condizente com o novo porte e volume de atribuições da universidade. Uma comparação objetiva evidencia o descompasso atual: quando a UFJ ainda era a Regional Jataí da UFG, com menor autonomia, havia mais servidores atuando na área de compras do que atualmente, mesmo com menor carga e complexidade. Hoje, com autonomia total e 100% dos processos de compras sob responsabilidade local, o número de servidores é menor. A conta não fecha.

Esse desequilíbrio entre responsabilidades e estrutura tem gerado sobrecarga de trabalho, adoecimento e desvalorização dos servidores envolvidos, comprometendo não só o cumprimento do cronograma, mas a própria sustentabilidade da função de planejamento no médio e longo prazo.

Diante disso, é fundamental que a Alta Gestão:

- Reforce a estrutura da DCL, com a designação de equipe de apoio, capacitação contínua e mecanismos de substituição formal do responsável pelo PGC;
- Reconheça institucionalmente a função de planejamento de contratações, por meio da criação de uma coordenação;
- Valorize o planejamento de compras como eixo estratégico essencial à boa governança da UFJ.

Somente com esse compromisso institucional será possível garantir a efetiva adequação do cronograma do PCA, conforme exige o Decreto nº 10.947/2022, e consolidar uma cultura de planejamento eficaz, contínua e sustentável.

ANEXO III - SEGUNDA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade auditada apresentou a manifestação sobre o relatório preliminar de auditoria, a qual foi examinada pela equipe de auditoria, conforme Anexos I. Após, o relatório final foi consolidado e encaminhado à unidade auditada, ao Gabinete da Reitoria e ao Comitê Estratégico de Governança, Riscos e Controles.

Ainda que a Auditoria Interna tenha explicado qual era o fluxo das etapas de um trabalho de auditoria, por meio de reuniões e do envio da Cartilha [“Descomplicando a Auditoria Interna”](#) no início dos trabalhos, a unidade auditada solicitou a abertura de prazo para apresentação de nova manifestação ao relatório de auditoria.

Além disso, o Gabinete da Reitoria também solicitou que fosse aberta oportunidade para sua manifestação após a consolidação do relatório final.

Em razão da recente criação da Unidade de Auditoria Interna da UFJ, considerando que o presente trabalho representa o primeiro serviço de avaliação prestado pela unidade, bem como que a gestão da instituição não está familiarizada com a sistemática da atividade de auditoria interna governamental, a equipe de auditoria decidiu reabrir excepcionalmente nova oportunidade para a apresentação de manifestações. Além disso, a equipe também consentiu com o pedido do Gabinete da Reitoria para apresentar manifestação, em razão da demonstração do seu interesse.

Assim, a segunda manifestação da unidade auditada foi enviada por meio do Processo SEI nº 23854.005092/2025-35.

Apesar do ocorrido não estar em total consonância com as etapas da fase de comunicação dos resultados dos trabalhos de auditoria, o episódio será utilizado pela Auditoria Interna para amadurecer o seu nível de capacidade e aperfeiçoar seus trabalhos na instituição, tendo em vista que foi visualizada a necessidade de fortalecer a conscientização sobre a metodologia e a função da atividade de auditoria interna governamental.

Ademais, cabe ressaltar que tanto a comunicação de encaminhamento do relatório preliminar de avaliação (OFÍCIO CIRCULAR 6 0426833), quanto a comunicação que reabriu nova oportunidade para apresentação de manifestações (Despacho 0450967), informaram que as manifestações da unidade auditada não representam etapa processual ou exercício de direito de defesa (contraditório).

Salienta-se que não existem litigantes em uma ação de auditoria. Além disso, os trabalhos realizados pela Unidade de Auditoria Interna não têm como resultado a imposição de restrição de direitos, penalidades ou responsabilização ao administrador público. A manifestação da unidade auditada visa apenas **subsidiar a consolidação de um relatório técnico**, não uma decisão punitiva.

Eventualmente, caso necessário, o que a Auditoria Interna realiza, nos casos de serviço de avaliação, são recomendações que são apresentadas ao gestor responsável pela tomada de decisão.

Adicionalmente, cabe também à Auditoria Interna buscar identificar potenciais riscos de fraude e de ilegalidade, bem como realizar o adequado e tempestivo encaminhamento das informações às instâncias competentes, quando forem identificados indícios suficientes. Caso existam indícios de irregularidade insanável, improbidade administrativa ou crime, então, por meio de um processo no qual seja oportunizado o contraditório e ampla defesa, responderá o gestor responsável na instância competente para emitir decisão final sobre o fato.

Não há decisão, no sentido processual, em processos de auditoria na Unidade de Auditoria Interna. O que a unidade realiza são atos de auditoria e fiscalização que apenas constatam situações relacionadas à eficiência, eficácia e efetividade da gestão financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

À Auditoria Interna não compete nenhum ato administrativo de cunho decisório. Assim, à Auditoria Interna compete, em sua atividade de auditoria interna governamental, prestar serviços de avaliação e de consultoria, relatar os erros e omissões e recomendar o seu saneamento sem imposição de penalidades, para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

Feitas as considerações e contextualizações aplicáveis à presente situação, apresenta-se a segunda manifestação da unidade auditada acerca do relatório, as quais seguem transcritas abaixo e acompanhadas da respectiva análise da equipe de auditoria.

Manifestação da unidade examinada:

“1 - Introdução

1.1 Ideal normativo e a realidade institucional

As universidades públicas, como instituições complexas e multifuncionais, são frequentemente objeto de auditorias e ações de controle que buscam avaliar a eficiência da gestão e a conformidade com marcos legais e normativos. Nesse contexto, como é o caso da análise realizada pela Auditoria Interna da Universidade Federal de Jataí, assim como outros trabalhos realizados por outros órgãos de controle, ao analisarem estruturas e processos, especialmente os relacionados à governança e às contratações públicas, comparam a realidade institucional com um modelo ideal de maturidade administrativa, pautado em boas práticas, jurisprudência consolidada e dispositivos legais como a Lei nº 14.133/2021, entre outros.

Contudo, é fundamental reconhecer que há uma distância natural e legítima entre o ideal normativo e a realidade concreta, sobretudo em instituições que operam com restrições de pessoal, orçamento e infraestrutura. A existência de oportunidades de aprimoramento — destacada no relatório de auditoria interna — não pode ser automaticamente interpretada como desconformidade legal ou falha grave, mas sim como parte de um processo contínuo de evolução da gestão pública, como previsto nos próprios instrumentos de governança recomendados pela Administração Federal.

Além disso, a formulação de conclusões que estabeleçam uma correlação direta entre fragilidades pontuais nos processos de contratação e a capacidade institucional de gerar resultados para a sociedade demanda maior reflexão. A efetividade das políticas públicas no âmbito das universidades federais decorre de um conjunto complexo de variáveis, que transcendem os aspectos meramente procedimentais das contratações públicas. Elementos como a qualidade dos projetos acadêmicos, a atuação do corpo docente, o desenvolvimento da pesquisa e das ações de extensão universitária desempenham papel fundamental na entrega de valor público.

Dessa forma, uma análise justa e proporcional deve considerar não apenas eventuais limitações operacionais e estruturais, mas também os avanços institucionais já alcançados. Tal abordagem encontra respaldo no princípio da razoabilidade, previsto no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o qual impõe à Administração a obrigação de agir com coerência, equilíbrio e proporcionalidade na tomada de decisões.

Adicionalmente, o princípio da melhoria contínua da gestão pública, consagrado no âmbito da governança pública (conforme orientações do TCU e diretrizes da Política de Governança Pública, Decreto nº 9.203/2017), reforça a necessidade de avaliações sistêmicas e contextuais, que promovam o aprimoramento institucional de forma responsável e realista.

1.2 Contratações

Embora o texto em análise afirme que as contratações públicas estão significativamente relacionadas à geração de resultados para a sociedade, é importante destacar que essa relação não é necessariamente direta ou automática. A contratação pública, por si só, não garante a efetividade das políticas públicas nem assegura impacto positivo para a sociedade. A existência de contratos regulares, firmados conforme a legalidade, não implica, isoladamente, em alcance de resultados, pois a efetividade está condicionada a múltiplos fatores, como a adequada formulação da política pública, a capacidade institucional de execução, o planejamento estratégico, a fiscalização eficaz e o alinhamento às reais necessidades da população.

A ideia de que o fortalecimento da governança das contratações levará automaticamente à "entrega de melhores resultados à sociedade" simplifica um tema complexo. Os resultados institucionais dependem de diversos fatores interligados, como políticas públicas bem desenhadas, acima do âmbito da própria universidade, recursos humanos adequados, planejamento estratégico institucional e capacidade operacional. Melhorias em processos de compras contribuem, mas não são condição única nem suficiente para transformação social significativa.

Nesse sentido, é fundamental esclarecer que a área de contratações não se restringe ao departamento executor, mas envolve toda a instituição de forma transversal e integrada. A responsabilização isolada do setor de execução pode induzir a uma percepção equivocada de que os principais entraves se concentram unicamente nessa etapa, quando, na realidade, os processos de contratação dependem da atuação coordenada de diversos setores administrativos, acadêmicos e financeiros, desde a fase de planejamento da contratação até a fiscalização e a mensuração dos resultados obtidos.

Além disso, uma ênfase excessiva na governança das contratações, sem considerar o contexto mais amplo da gestão pública universitária, pode desviar o foco de áreas igualmente críticas, como a definição de prioridades institucionais, a gestão de pessoal, a formulação de políticas amplas e o controle de resultados. Os possíveis riscos de ineficiência, desperdício de recursos e fragilidades nos processos decisórios são transversais e não exclusivos das contratações. Assim, concentrar a atenção apenas nessa área pode gerar um diagnóstico parcial da realidade institucional.

Ainda, a invocação do inciso III do art. 16 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que trata da obrigatoriedade de auditorias com foco em resultados, deve ser interpretada com olhares flexíveis. Embora contratações possam ser objeto de auditorias, a seleção de temas deve observar os critérios de materialidade, relevância, risco e potencial de melhoria organizacional, evitando abordagens exclusivamente instrumentais que reduzam a governança pública a aspectos procedimentais.

Por fim, conforme dispõe o art. 2º, inciso VI, da Lei nº 9.784/1999, que estabelece normas para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a atuação administrativa deve observar o princípio da razoabilidade, o que inclui análises proporcionais, contextualizadas e integradas da realidade institucional. À luz do Decreto nº 9.203/2017, que trata da governança pública, reforça-se a necessidade de avaliações sistêmicas que promovam o aperfeiçoamento contínuo da gestão, considerando a diversidade e a complexidade dos processos universitários.

a) parâmetros na avaliação

A conclusão apresentada pela auditoria utiliza conceitos como "não adequadamente alinhados", "fragilidades" e "oportunidades de melhoria". No entanto a legislação não apresenta explicitamente critérios normativos, técnicos ou jurisprudenciais que estabeleçam este caminho. Nesta justificativa, compreendemos que a mera constatação de oportunidades de aprimoramento não equivale, juridicamente, à constatação de desconformidade normativa. Não se pode confundir ausência de boas práticas avançadas com irregularidade ou inobservância legal.

b) instrumentos e estruturas existentes

A própria auditoria reconhece a presença de instrumentos e estruturas em funcionamento na UFJ, o que demonstra esforço institucional pela conformidade e aprimoramento contínuo. A legislação vigente (como a Lei nº 14.133/2021) estabelece um modelo de governança progressivo, que prevê o fortalecimento gradual das práticas de planejamento, gestão de riscos e controle, sem impor um modelo único e imediato. Portanto, afirmar que a governança esteja desalinhada poderia substituída por “estar em fase de amadurecimento”.

c) A jurisprudência aplicável ao tema não exige perfeição, mas razoabilidade e diligência

A jurisprudência dos órgãos de controle, especialmente do TCU, orienta que a Administração Pública deve adotar mecanismos razoáveis de planejamento e controle, considerando suas capacidades institucionais. A existência de processos em constante aprimoramento, com base em instrumentos como o Plano Anual de Contratações, matriz de riscos e fluxos procedimentais, é compatível com essa orientação. Eventuais recomendações da auditoria, portanto, devem ser vistas como ações de aprimoramento e não como indícios de falhas graves ou desconformidades, conforme já frisado nos últimos tópicos.

1.3 Pontos de destaque

Antes da apresentação das justificativas quantos aos achados em si, alguns pontos merecem um destaque especial, apesar serem tratados especificamente nos achados, e mesmo com redundância, a discussão deles é importante. A seguir, destacam-se os principais pontos de reflexão:

a) A vinculação do PCA ao planejamento estratégico é orientativa, e não absoluta

Embora seja desejável que o Plano de Contratações Anual guarde coerência com os objetivos estratégicos da instituição, tal alinhamento não pode ser exigido de forma rígida ou automática, especialmente considerando que muitas contratações envolvem demandas operacionais e imprevisíveis, relacionadas à manutenção cotidiana, atividades finalísticas específicas ou exigências legais supervenientes (como ações judiciais, decisões de controle, contingenciamentos, cortes, bloqueios, suplementações ou até mesmo novos programas governamentais). Assim, o alinhamento deve ser preferencial e adaptativo, e não imposto de forma absoluta. No entanto, mesmo neste sentido, a partir do ano de 2024 o PCA da UFJ já foi validado pelo Ordenador de Despesas com base na verificação do alinhamento com Planejamento Estratégico da instituição.

b) O PCA não pode ser confundido com instrumento de planejamento orçamentário-financeiro

Embora o Plano de Contratações Anual (PCA) possa subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, ele não substitui os instrumentos formais de planejamento orçamentário, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecidos nos arts. 165 e seguintes da Constituição Federal. Na prática, é comum que o PCA seja elaborado após a consolidação da proposta orçamentária, ou mesmo quando ainda não há definição clara dos limites financeiros disponíveis para o exercício subsequente. Esta é uma discussão constante e ainda sem um direcionamento, conceito ou base legal bem definidos, pois o PCA deveria ser o balizador na construção da LOA (independente da esfera), especificando o montante de despesas. No entanto, isto somente seria natural se o planejamento gerasse realmente o limite orçamentário, e não o contrário.

Na prática, o que se observa é a inversão dessa lógica: primeiro se define o teto orçamentário disponível — usualmente por critérios políticos e macroeconômicos centralizados — e, a partir dele, constrói-se um planejamento que se adapte a essa realidade, muitas vezes comprometendo a efetividade das ações planejadas. Este é o cenário das universidades federais como a UFJ.

Essa contradição evidencia o desafio da gestão pública em conciliar planejamento estratégico com restrições orçamentárias previamente impostas, colocando em xeque o papel do planejamento como instrumento de indução do desenvolvimento institucional. Sem que o planejamento efetivamente determine os recursos necessários, corre-se o risco de transformar o PCA e demais instrumentos em meros registros formais, dissociados da realidade financeira e da capacidade de entrega das instituições públicas.

Dessa forma, a relação entre PCA e orçamento, no contexto das universidades federais, mostra-se muitas vezes inversa ou defasada no tempo, o que inviabiliza afirmar que o PCA seja um insumo direto, determinante ou obrigatório para a construção da proposta orçamentária. Ainda que, conceitualmente, o PCA devesse orientar a LOA — como ocorre de forma mais integrada em estados, municípios e mesmo na administração direta federal —, no caso específico das universidades, o processo da fase setorial quantitativa da LOA já apresenta valores predefinidos, cabendo à instituição apenas a distribuição das metas físicas e a vinculação dos valores às respectivas ações orçamentárias.

Ademais, o preenchimento do PCA, por si só, não constitui a base do planejamento orçamentário federal. Trata-se de um instrumento que, embora previsto em normativos como a Instrução Normativa SEGES/ME nº 1/2019 e reforçado pelo Decreto nº 10.947/2022, possui finalidade mais voltada à racionalização das contratações públicas e ao fortalecimento da governança de aquisições do que à definição das grandes diretrizes orçamentárias.

De todo modo, a universidade reconhece a importância do PCA no contexto da melhoria da gestão e tem avançado na sua implementação, com vistas a consolidá-lo como um repositório sistematizado das intenções de contratação da instituição. E, no sentido de buscar a recomendação de prazos.

c) A natureza do PCA é predominantemente gerencial, não estratégica

O PCA tem como finalidade principal a organização e racionalização das contratações públicas previstas para o exercício seguinte, sendo um instrumento de eficiência operacional e de gestão da despesa, mas não necessariamente um desdobramento do plano estratégico institucional. Em universidades públicas, por exemplo, há contratações vinculadas à manutenção predial, vigilância, limpeza, assistência estudantil e outros itens essenciais que não constam explicitamente no planejamento estratégico direto, mas são indispensáveis para o funcionamento da instituição.

d) A legislação superior não impõe tal vínculo de forma taxativa

A própria Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) não exige que o PCA esteja obrigatoriamente vinculado ao planejamento estratégico, tratando o planejamento das contratações como instrumento técnico de eficiência, economicidade e controle, mas não como etapa obrigatória do planejamento estratégico ou orçamentário. Qualquer interpretação mais restritiva configuraria excesso regulatório por parte de norma infralegal.

e) A simples existência de um calendário não assegura a tempestividade das contratações

Mesmo com planejamento adequado e cronograma bem estruturado, a execução do calendário de compras depende de fatores externos e imprevisíveis, como:

- bloqueios ou contingenciamentos orçamentários;
- atrasos em pareceres técnicos ou jurídicos;
- indisponibilidade de fornecedores ou licitações desertas;
- mudanças de prioridades institucionais ou programas federais;
- decisões judiciais que impactam o planejamento original

Assim, a conclusão de que o cumprimento do calendário “gera contratações dentro do prazo” é uma generalização que ignora os riscos sistêmicos e a complexidade da execução administrativa real.

f) A responsabilidade pelo não cumprimento do calendário nem sempre recai sobre as áreas de planejamento

Muitas vezes, o planejamento é feito com antecedência, e os cronogramas são formalmente aprovados, mas as áreas demandantes atrasam o envio de informações técnicas, termos de referência ou justificativas de necessidade, inviabilizando o cumprimento dos prazos previstos. Além disso, a rotatividade de servidores, a sobrecarga de trabalho e a escassez de quadros qualificados são fatores que afetam diretamente a execução, sem configurar má gestão ou ausência de planejamento.

g) Contratações emergenciais nem sempre decorrem da ausência de calendário ou de sua inobservância

É equivocado afirmar que a realização de contratações emergenciais decorre exclusivamente da falha no planejamento. Diversas emergências legítimas decorrem de eventos imprevisíveis e inevitáveis, como:

- danos estruturais em prédios;
- falhas críticas em equipamentos essenciais;
- aumento abrupto de demanda (convênios coletivos de trabalho, repactuações; rescisões unilaterais; inadimplemento de contrato);
- novas exigências legais ou normativas surgidas no curso do exercício.

Nesses casos, mesmo com planejamento prévio e calendário adequado, a contratação emergencial é o único instrumento possível para garantir a continuidade dos serviços.

h) A transferência de itens do PCA para o exercício seguinte não configura necessariamente passivo

A afirmação de que a transferência de contratações previstas no PAC de um ano para o seguinte “gera passivo acumulado” é imprecisa conceitualmente. O PAC (Plano Anual de Contratações) não é um instrumento de execução orçamentária ou contábil, mas sim um planejamento gerencial indicativo. O não cumprimento de parte do PAC, quando justificado, não configura passivo financeiro ou orçamentário, tampouco irregularidade. Muitas vezes, as contratações são reprogramadas estrategicamente para adequação às prioridades institucionais ou disponibilidade de recursos.

i) O Acórdão TCU 2605/2021

A visão apresentada no Acórdão TCU 2605/2021 — embora baseada em boas práticas de planejamento — assume uma correlação direta entre planejamento e execução que não se sustenta na prática da administração pública brasileira, marcada por restrições operacionais, instabilidades orçamentárias e múltiplas interferências externas. O calendário de compras é, sim, um instrumento útil, mas sua eficácia depende de uma cadeia de fatores e da articulação entre áreas diversas, sendo inadequado responsabilizar exclusivamente o seu (des)cumprimento por contratações emergenciais ou reprogramações anuais.

j) Consolidação do PCA

A interpretação de que o Plano de Contratações Anual (PCA) deve, obrigatoriamente, estar concluído, ou seja, completo, até a primeira quinzena de maio, com base nos artigos 6º, 10, 11 e 12 do Decreto nº 10.947/2022, representa uma leitura rígida e descolada da dinâmica real do planejamento público federal, especialmente no contexto das universidades públicas. O Decreto nº 10.947/2022 não estabelece um “prazo fatal”, mas uma diretriz para integração com o ciclo orçamentário. Embora o decreto oriente que o PCA deve subsidiar a elaboração da proposta orçamentária (arts. 10 e 11), não há no texto legal imposição de que o plano esteja integralmente finalizado e completo até a primeira quinzena de maio, tampouco sanção associada à sua eventual finalização posterior. A norma estabelece um fluxo ideal, mas não desconsidera que o planejamento está sujeito a realidades institucionais e à natureza cíclica da gestão pública.

k) O PCA é passível de alterações

A elaboração do PCA envolve fases qualitativas (identificação de necessidades, justificativas, critérios de priorização) e quantitativas (valores estimados, fontes, prazos, agrupamentos por objeto ou unidade) que, por sua própria natureza, não estão consolidadas até maio em muitas instituições. No caso das universidades, a consolidação dessas informações costuma ocorrer apenas após:

- o encerramento do primeiro semestre letivo;
- a definição das demandas acadêmicas e administrativas do segundo semestre;
- o alinhamento com os resultados da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- a atualização de bases técnicas e valores de referência por parte do Governo Federal.

Portanto, iniciar ou concluir o PCA no segundo semestre é compatível com a realidade institucional e com a efetiva consolidação dos dados necessários para que o plano seja realista e útil.

A LOA, que define os limites orçamentários reais de cada órgão, é geralmente aprovada entre dezembro e janeiro. Portanto, qualquer planejamento feito antes disso terá caráter provisório e sujeito a revisões. Forçar a finalização do PCA até maio pode até impor a criação de um planejamento orçamentário/estratégico profundo e naturalmente bem antecipado, no entanto também pode gerar planos desconectados da real capacidade financeira da instituição, contrariando o próprio espírito da norma, que visa promover previsibilidade e responsabilidade nas contratações.

A exigência de que todas as instituições federais — com diferentes estruturas, ciclos e complexidades — elaborem o PCA dentro de um único marco temporal fere o princípio da razoabilidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/88). O que se espera é que o plano seja útil, compatível com as demandas institucionais e articulado ao orçamento real — e não que cumpra formalmente um prazo antecipado que pode comprometer sua qualidade.”

Achado 01: Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações

Manifestação da unidade examinada:

“Ainda que se reconheça a relevância das diretrizes constantes no art. 20 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 e nos referenciais do Tribunal de Contas da União quanto à implementação de mecanismos de governança e de monitoramento por meio de objetivos, indicadores e metas, é importante considerar o estágio atual de maturidade organizacional da Universidade Federal de Jataí, especialmente no que se refere à institucionalização desses instrumentos nas áreas meio, como a de contratações.

De fato, não há, até o momento, um sistema formalizado de metas e indicadores específicos para a área de contratações, nos moldes preconizados pelos normativos de governança. Contudo, isso não significa ausência de controle, de alinhamento com as necessidades institucionais ou de acompanhamento das ações executadas, pois existem práticas internas de priorização de demandas, reuniões periódicas com setores demandantes, consolidação de informações via PCA, além de fluxos e registros que contribuem para a racionalização das contratações.

Cabe ainda ressaltar que o próprio processo de profissionalização e planejamento da área está em curso, com discussões internas voltadas à maior integração com os instrumentos de gestão estratégica da universidade. Reconhece-se, portanto, a necessidade de evoluir para a adoção de mecanismos mais sistematizados de mensuração de desempenho, conforme previsto na legislação e nas boas práticas apontadas.

Por outro lado, a análise apresentada pode incorrer em uma supervalorização da ausência de metas formais como sinônimo de falha de governança, sem considerar que a área de contratações opera em constante articulação com diversas unidades acadêmicas e administrativas, sendo sua efetividade condicionada também ao planejamento, à qualidade das demandas e à disponibilidade orçamentária — fatores muitas vezes fora do controle direto da unidade executora.

Nesse sentido, a percepção da área como meramente operacional decorre, em parte, da própria estrutura federativa e da forma como o processo de planejamento e execução orçamentária se dá no âmbito das universidades, e não exclusivamente de uma suposta falha de liderança institucional.

Assim, a universidade reitera seu compromisso com o aprimoramento contínuo da governança, reconhece as oportunidades de avanço e informa que pretende avançar na definição de objetivos e indicadores no contexto de um planejamento estratégico mais amplo, envolvendo não apenas contratações, mas toda a cadeia de suporte à execução das políticas institucionais.”

Análise da equipe de auditoria:

Não obstante o reconhecimento da equipe de auditoria sobre as ações já desenvolvidas pela unidade, foi constatada a falta de uma estratégia clara e formalizada de controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações, em razão da ausência da definição de objetivos, indicadores e metas para direcionar e acompanhar o desempenho da gestão das contratações.

A manifestação da unidade auditada apresentou esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria. No entanto, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e a recomendação proposta, tendo em vista a efetiva verificação da ausência da definição de objetivos, indicadores e metas para a função de contratações.

Ademais, a Auditoria Interna reconhece o atual nível de maturidade institucional e, ao confrontar a situação encontrada com os critérios de auditoria, apresenta recomendações práticas para corrigir falhas e aprimorar processos.

A equipe de auditoria reconhece e reforça a importância da definição de objetivos, indicadores e metas para a função de contratações para promover melhorias nos processos e resultados. Nesse sentido, não há uma supervalorização do assunto, mas a valorização cabível, haja vista o papel desses mecanismos no aprimoramento da governança, da gestão e para o atendimento das necessidades organizacionais.

Achado 02: Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações

Manifestação da unidade examinada:

“Embora se reconheça a importância da integridade nas contratações públicas e os avanços trazidos pela Lei nº 14.133/2021 quanto à governança, prevenção de riscos e alinhamento com o interesse público, é necessário contextualizar adequadamente a realidade institucional da Universidade Federal de Jataí (UFJ), de forma a evitar uma avaliação descolada dos limites operacionais, da natureza federativa e do modelo de gestão das universidades públicas.

A conclusão de que há “escassez de ações voltadas à promoção da integridade” na área de contratações requer maior ponderação, pois parte de uma premissa que associa a promoção da integridade apenas à existência de programas formais, códigos específicos ou ações autônomas no âmbito exclusivo do setor de contratações, desconsiderando que a integridade organizacional é uma construção sistêmica, transversal e gradual, que perpassa toda a estrutura universitária.

De forma geral, não há vedação legal ao fato de que a integridade institucional seja promovida por mecanismos integrados de governança, compliance e controle interno — e não exclusivamente por ações isoladas em cada setor. A leitura do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 deve ser feita em conjunto com o próprio caput do artigo e os princípios constitucionais da eficiência (CF, art. 37, caput) e da razoabilidade (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, VI), de modo a considerar o estágio de maturidade organizacional da instituição, os recursos disponíveis e a complexidade de seus processos.

Além disso, a expectativa de que a área de contratações promova, de maneira autônoma, capacitações em integridade, códigos específicos de conduta, análise de riscos éticos e ações voltadas à adesão de fornecedores a padrões éticos deve ser interpretada à luz das competências institucionais e da diretriz de centralidade das ações de integridade, frequentemente vinculadas à alta administração, outros órgãos e comissões próprias de integridade — muitas das quais, por sua vez, ainda estão em processo de implantação e normatização, inclusive no âmbito federal.

Não se pode atribuir à área executora o ônus exclusivo de operacionalizar diretrizes de integridade organizacional, sob pena de incorrer em avaliação desproporcional e que desconsidera o caráter sistêmico da governança pública. A promoção da integridade depende de ambiente institucional, cultura organizacional, liderança engajada e articulação intersetorial — o que, inclusive, é reforçado no próprio Referencial de Governança do TCU, quando este destaca a responsabilidade da alta administração nesse processo.

Por fim, cabe destacar que a UFJ tem avançado na estruturação de medidas voltadas à integridade, incluindo a existência do próprio Comitê de Governança, Riscos e Controles, do Comitê de Governança Orçamentária que além de supervisionar a criação de documentos institucionais como o PDO (Plano de Diretrizes Orçamentárias) e o POA (Plano Orçamentário Anual), criou fluxos e estruturas para adoção de valores, comportamentos e práticas alinhados à ética, à legalidade, à transparência, à responsabilidade e ao compromisso com o interesse público. Pode ser citado também, com discussões em curso sobre a criação de programas institucionais, comissões, capacitações integradas e instrumentos normativos aderentes às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo federal.

Desse modo, a ausência de ações pontuais no setor de contratações não pode ser interpretada como omissão institucional ou ausência de compromisso com a integridade, mas sim como parte de um processo mais amplo, que demanda consolidação de políticas institucionais e fortalecimento da governança em todos os níveis da administração.

A análise da Auditoria Interna, embora tenha todo o mérito de fomentar reflexões sobre integridade na administração pública, apresenta conclusões, que são no mínimo justificáveis, ao afirmar a inexistência de estímulo à integridade nas contratações públicas da UFJ. Seguem os principais pontos de reflexão concomitantes:

1. A ausência de resposta a um questionamento específico não autoriza concluir pela inexistência de ações de integridade

A afirmação de que “o setor auditado não apresentou informações” sobre o estímulo à integridade dos fornecedores não equivale a uma admissão de ausência de ações institucionais. A ausência pontual de resposta a uma pergunta não pode ser interpretada como sinônimo de omissão institucional. Diversas ações de integridade e controle são implementadas transversalmente na UFJ por meio de:

- normativos internos e regulamentos aderentes à Lei nº 14.133/2021 e outras instruções normativas;
- exigência de regularidade fiscal, trabalhista e jurídica em licitações;
- atuação conjunta com a Procuradoria Federal;
- instrumentos de transparência pública ativa (como o Portal da Transparência) e os respectivos “links” de acesso na página da UFJ e da PROAD;
- capacitações promovidas pela Pró-Reitoria de Pessoas e pela própria PROAD.

2. A relação de causa e efeito presumida entre a ausência de ações específicas e riscos extremos é justificável

A auditoria lista como possíveis efeitos da ausência de práticas específicas de integridade: corrupção, fraude, nepotismo, ambiente hostil, enfraquecimento da gestão e perda de credibilidade institucional. Essa inferência, ainda que teórica, é desproporcional quando aplicada a uma situação em que não foram identificadas irregularidades concretas nem denúncias registradas no período analisado.

Ademais, o próprio relatório reconhece que, desde julho de 2024, não houve nenhum registro de denúncia, reclamação ou irregularidade envolvendo contratações públicas. Isso reforça a inexistência de evidências objetivas que fundamentem o “achado” ou seus supostos efeitos.

3. A UFJ adota práticas coerentes com a integridade, ainda que não rotuladas sob esse conceito

Diversas práticas cotidianas adotadas pela UFJ já promovem, de forma direta ou indireta, os princípios da integridade pública, mesmo que não estejam rotuladas sob essa nomenclatura específica. Exemplos incluem:

- participação de comissões de licitação compostas por servidores designados formalmente, com distribuição de responsabilidades;
- adoção de registro em sistema oficial (SEI, SIAFI, Compras.gov);
- utilização de critérios objetivos e impessoais nos editais e julgamentos de propostas;
- observância da segregação de funções nos processos licitatórios;
- exigência de habilitação jurídica e técnica dos fornecedores;
- publicização dos atos e contratos firmados.

Portanto, a existência de rotinas administrativas regulares e transparentes já é, por si só, forma de promoção da integridade institucional, ainda que não se utilize terminologia específica como “código de conduta setorial” ou “termo de ciência”.

4. As boas práticas citadas como referência pertencem a outros contextos institucionais e não configuram obrigação legal

A citação de cartilhas e resoluções de tribunais (TJDFT, TJMG, TJSC) e de organizações internacionais não tem força normativa sobre a UFJ. Tais documentos são, no máximo, referências orientativas. A aplicação desses modelos de forma obrigatória ignora:

- a autonomia universitária garantida pela Constituição Federal (art. 207);
- o princípio da legalidade estrita na Administração Pública (CF, art. 37, caput);
- a diversidade de estruturas e recursos disponíveis entre os órgãos do Judiciário e as universidades federais.

Portanto, a ausência de instrumentos idênticos aos citados nas boas práticas não configura falha, mas tão somente diferenciação de contextos institucionais.

Esta análise compreende que há um prisma interpretativo ao concluir que a UFJ não promove a integridade nas contratações com base na ausência de resposta pontual e na inexistência de instrumentos específicos rotulados como tal. A instituição adota rotinas

administrativas coerentes com os princípios da integridade pública, mesmo que não agrupadas sob a mesma estrutura formal de outras organizações.

De toda forma, estas recomendações de melhoria são sempre bem-vindas, mas que não se generalize a ponto de associar a suposta ausência de ação a riscos extremos como corrupção e nepotismo.”

Análise da equipe de auditoria:

Para fins de esclarecimento, não foi apontado pelo relatório de auditoria que a área de contratações deve promover a integridade de forma exclusiva na instituição. A equipe destaca que é essencial a adoção de medidas que cultivem uma cultura focada no atendimento do interesse público na função de contratações e que reduzam a vulnerabilidade de seus processos a riscos de integridade.

Não se espera que a área de contratações promova a integridade de forma individual e desconexa da instituição, no entanto, é inegável a sua responsabilidade por promover e fomentar a integridade nas contratações e em seus processos de trabalho. A integridade é responsabilidade de todos os agentes públicos e, especificamente na função de contratações, a área auditada deve promover a integridade nos limites de sua competência.

Cabe reforçar que a área de contratações tem papel específico e relevante na promoção da integridade nas contratações. Essa área deve promover a integridade, pois ela participa diretamente das fases de planejamento, seleção do fornecedor e execução de contratos.

A promoção da integridade nas contratações públicas envolve: definir valores éticos e padrões de comportamento para os profissionais que atuam no metaprocessos de contratação pública; promover treinamentos sobre integridade; estimular a adesão dos fornecedores aos padrões de integridade, entre outros.

Esclarece-se também que o relatório de auditoria não aponta ausência de compromisso com a integridade, mas sim a escassez de ações voltadas à promoção da integridade no âmbito das contratações, objeto desta auditoria. A “escassez” foi utilizada para representar a condição de insuficiência e oportunidade de aperfeiçoamento, tendo em vista que, conforme verificado por meio dos testes de auditoria, na área de contratações não são planejadas capacitações sobre integridade e que o Código de Ética da UFJ não é conhecido pelos servidores que atuam no processo de contratações, questões básicas para a promoção da integridade.

Assim, a descrição do achado refere-se à carência de práticas para a promoção da integridade, isto é, para a necessidade de fortalecer a promoção da integridade. Não foi apontada a total ausência ou omissão da gestão, tendo sido reconhecido, inclusive, como prática positiva, a publicação dos documentos relacionados a cada contratação na internet.

Elucida-se que a ausência de informações quanto ao questionamento sobre a adesão dos fornecedores aos padrões de integridade não foi utilizada para concluir pela inexistência de ações de integridade, pois essa conclusão não consta no relatório da equipe de auditoria. O fato foi mencionado apenas para fins informativos, sem ser interpretado como omissão institucional. Embora a unidade auditada não tenha fornecido dados sobre essa questão, a recomendação 4 foi proposta pela equipe para reforçar o estímulo à adesão dos fornecedores aos padrões de integridade.

Explicita-se que a descrição de causas e consequências faz parte dos componentes do achado de auditoria. Além disso, ainda que não tenham sido recebidas denúncias, elogios, reclamações, solicitações ou sugestões envolvendo o assunto “contratações públicas” pela Ouvidoria desde julho de 2024, os riscos e eventuais consequências da insuficiência da promoção da integridade nas contratações continuam existindo. Reconhecer a existência desses riscos, causas e consequências, bem como promover sua análise, avaliação e gestão, é essencial para o bom desempenho da função pública, para o alcance dos objetivos

organizacionais e para entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

A equipe de auditoria reconhece as ações já implementadas pela área de contratações a fim de promover a integridade, elas não foram desconsideradas das análises. Não obstante, o relatório de auditoria verificou a necessidade de fortalecer a promoção da integridade e suprir as carências identificadas.

Cabe ressaltar que os materiais e documentos mencionados no relatório como “boas práticas” representam exatamente isso: práticas interessantes, oportunas e adequadas identificadas em outras instituições. As boas práticas citadas no relatório não foram em nenhum momento utilizadas como critérios de auditoria. Recorda-se que os critérios de auditoria foram informados à área auditada no início da ação por meio do OFÍCIO Nº 3/2025/AUDIN/UFJ, no qual não constam os documentos citados como boas práticas.

As boas práticas foram citadas com a finalidade de subsidiar as propostas de recomendação, não foram utilizadas como critérios de auditoria ou como parâmetros obrigatórios. Trata-se apenas da divulgação de boas práticas relevantes, especialmente aquelas que já foram adotadas por outras organizações para solucionar condições indesejáveis descritas no relatório.

Para fins de esclarecimento, boas práticas consistem em ações identificadas que podem levar ao bom desempenho. O *Benchmarking* realizado na presente ação teve como objetivo a identificação de boas práticas de gestão, para identificar oportunidades de melhoria da eficiência e possibilidades de aperfeiçoamento das contratações. Assim, as ações de boas práticas compartilhadas também foram indicadas para subsidiar as propostas de recomendações e auxiliar a gestão a solucionar as situações encontradas.

Ademais, ao contrário do que foi afirmado nas manifestações da unidade examinada, a equipe de auditoria não concluiu que a UFJ não promove a integridade nas contratações com base na ausência de resposta pontual e na inexistência de instrumentos específicos. A conclusão apontou para a escassez (insuficiência) e carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações, representando oportunidades de fortalecimento desse aspecto.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 03: Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA

Manifestação da unidade examinada:

“Embora se reconheçam os fundamentos normativos apresentados quanto à relevância do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de governança, previstos na Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 10.947/2022 e na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, é necessário observar que a implementação plena de seus dispositivos representa um processo progressivo de adaptação, especialmente no âmbito das instituições federais de ensino, que operam sob rígidos limites orçamentários e com estruturas organizacionais em constante reorganização.

De fato, alguns dos pontos indicados pela auditoria, como a inexistência formalizada de calendário de contratações, a ausência de relatórios periódicos de riscos do PCA, bem como a falta de um normativo interno abrangente sobre atribuições e responsabilidades, refletem desafios institucionais ainda em fase de superação, em especial diante da complexidade da cadeia de suprimentos universitária, da natureza descentralizada das

unidades demandantes e da necessidade de maturação dos processos de planejamento de contratações.

Contudo, não se pode afirmar que a universidade esteja alheia ou inerte quanto ao tema. Ao contrário, nos últimos dois anos, a UFJ vem desenvolvendo um esforço sistemático de reestruturação de seus processos de contratações, com foco na racionalização, na transparência e na ampliação da governança. Prova disso é a implementação e constante atualização do Portal de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponível no endereço <https://coad.jatai.ufg.br/p/pgc>, que consolida orientações, cronogramas, fluxos e documentos de apoio destinados às unidades requisitantes e aos agentes envolvidos no planejamento e execução das contratações.

Adicionalmente, ações de capacitação interna têm sido realizadas, com foco na instrução quanto ao correto preenchimento das demandas no PCA, bem como no fortalecimento da comunicação entre os setores envolvidos. Essas ações, embora possam ainda ser ampliadas e sistematizadas em plano de comunicação formal, representam avanços importantes no sentido de conscientizar a comunidade universitária sobre a importância do planejamento prévio e da articulação entre áreas para o sucesso das aquisições públicas.

Quanto à ausência do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), também apontada no relatório, trata-se de uma lacuna já identificada pela gestão, e cuja elaboração está prevista nas metas institucionais de médio prazo. Tal documento, uma vez implementado, contribuirá para fortalecer ainda mais o alinhamento entre planejamento estratégico, sustentabilidade e contratações.

Assim, reconhecem-se as oportunidades de melhoria apontadas pela auditoria, mas considera-se que a análise deve ser ponderada à luz do princípio da razoabilidade (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, VI) e do estágio de desenvolvimento da governança na administração universitária. A universidade reafirma seu compromisso com a promoção da integridade, da eficiência e da legalidade nas contratações públicas, e seguirá avançando na adequação normativa e processual do PCA como ferramenta de apoio à boa gestão, com ênfase em seu uso como instrumento de registro e racionalização das demandas, mais do que como etapa fundante do planejamento orçamentário federal.

E, neste sentido, esta análise apresenta alguns entendimentos e/ou interpretações a serem consideradas:

1. A elaboração do PCA até maio é uma diretriz, não um “prazo fatal” com consequência sancionatória

Embora o art. 6º do Decreto nº 10.947/2022 estabeleça que os órgãos “elaborarão” o PCA até a primeira quinzena de maio, o texto deve ser interpretado à luz da realidade administrativa, da finalidade do plano e da ausência de penalidade legal. Não se trata de um prazo com natureza peremptória (fatal), mas de uma orientação técnica, cujo cumprimento integral depende da maturidade da governança, da disponibilidade de dados e da integração entre planejamento e orçamento.

Além disso, o caput do art. 6º não estabelece sanções ou nulidades caso o PCA seja elaborado fora desse prazo, o que reforça seu caráter orientador e não coercitivo.

2. O art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021 é facultativo, e não imperativo

O dispositivo legal citado (art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021) expressamente afirma que os órgãos “poderão” elaborar o PCA “na forma de regulamento”, o que indica que:

- a própria existência do plano decorre de regulamentação infralegal, e não de imposição da Lei de Licitações;
- não há vinculação legal direta que obrigue sua elaboração, conteúdo ou prazos em termos estritos;
- a elaboração deve observar o princípio da razoabilidade e estar adaptada à realidade institucional, como previsto na LINDB (art. 20).

Portanto, a tentativa de conferir ao PCA uma rigidez normativa similar à de instrumentos como o PPA, a LDO ou a LOA não se sustenta juridicamente.

3. A elaboração tardia do PCA não invalida seu conteúdo nem compromete sua função estratégica

No caso da UFJ, a auditoria afirma que a elaboração do PCA foi iniciada no segundo semestre. Esse fato, por si só, não compromete a legitimidade nem a utilidade do plano, considerando que:

- os dados qualitativos e quantitativos sobre as demandas institucionais somente se consolidam com segurança no segundo semestre (alunos equivalentes; previsões orçamentárias do governo; previsões orçamentárias extras como emendas e projetos);
- a LOA só é aprovada ao final do ano ou início do exercício subsequente, de modo que o planejamento prévio ainda depende de ajustes posteriores;
- elaborar o PCA com dados ainda incertos ou provisórios poderia comprometer sua qualidade, gerar retrabalho ou induzir erros nas estimativas.

Dessa forma, o início das atividades no segundo semestre não representa falha de governança, mas sim uma estratégia racional e proporcional de alinhamento com o ciclo real da universidade. De toda forma, é possível que o PCA seja elaborado até a primeira quinzena de maio, no entanto de forma incipiente e incompleta.

4. A governança institucional da UFJ envolve práticas de planejamento consistentes, mesmo que evolutivas

A UFJ tem implementado progressivamente práticas de aprimoramento da governança nas contratações, como:

- uso de sistemas integrados de planejamento e execução (SIMEC, SIORG e SIAFI);
- constituição de comissões de planejamento de contratações;
- mapeamento de processos internos;
- capacitação contínua dos servidores envolvidos no macroprocesso;
- elaboração de PCA com base em demandas reais, evitando formalismo inócuo.

Assim, a eventual ausência de um processo perfeitamente alinhado com o modelo normativo idealizado não caracteriza falha, mas sim maturidade evolutiva, coerente com os princípios da administração pública.

A interpretação apresentada pela Auditoria Interna incorre em rigorismo normativo, naturalmente fruto de um documento elaborado com grande qualidade, ao pressupor que o não atendimento de prazos e formatos ideais do PCA compromete sua validade ou sua função na governança. O Decreto nº 10.947/2022 e a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 devem ser

aplicados com base no princípio da eficiência, na realidade operacional das universidades públicas e no caráter orientador do PCA, conforme previsto na própria Lei nº 14.133/2021.

De forma geral, as instituições que não constroem suas Leis Orçamentárias diretamente, mesmo que encerrem e aprovelem o PCA no primeiro semestre, ainda dão continuidade na elaboração do PCA no segundo semestre, com dados consolidados e em articulação com a realidade orçamentária e institucional, muito em razão da LOA não estar diretamente sobre o controle das universidades. O simples fato PCA ser consolidado na primeira quinzena de maio não significa que ele esteja maduro e completo, pois sempre existem janelas para adequações e alterações que reflete boa prática de planejamento técnico, e não desconformidade.”.

Análise da equipe de auditoria:

Inicialmente, cabe esclarecer que não foi afirmado pela equipe de auditoria no relatório que “a universidade esteja alheia ou inerte quanto ao tema”. O achado foi apresentado como “Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA”, no qual a equipe identificou oportunidades de adequação e aperfeiçoamento desse instrumento de governança, com vistas a garantir que os seus objetivos sejam alcançados.

No mesmo sentido, não foi afirmado no relatório que se trata de um prazo fatal com consequências sancionatórias, mas sim que os procedimentos de elaboração adotados pela instituição não seguem os prazos dispostos na legislação. Sendo, portanto, um achado. A recomendação consiste em alinhar os prazos previstos para a elaboração — e eventual revisão — do PCA às diretrizes estabelecidas na legislação aplicável.

A inexistência de sanções ou nulidades pela não elaboração do PCA no prazo legalmente previsto não significa que se trata apenas de uma orientação.

Ressalta-se que o Decreto nº 10.947/2022 é a norma que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, **autárquica** e fundacional. Portanto, a regulamentação já existe para as autarquias federais, enquadramento no qual a Universidade Federal de Jataí se encontra.

O decreto que regulamenta o PCA não estabelece penalidades específicas para o não cumprimento dos prazos, o que, de fato, não torna a norma menos obrigatória. A falta de sanção direta não implica que se trata apenas de uma recomendação, pois sua aplicação continua respaldada por força legal. Assim, a UFJ, enquanto autarquia federal, está plenamente sujeita aos prazos e procedimentos previstos no Decreto nº 10.947/2022.

Fica claro que se trata de prazo legalmente estabelecido, seu descumprimento pode não gerar sanção, mas representa desvio normativo, risco de fragilidades no planejamento e na governança e possíveis consequências institucionais.

Tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 10.947/2022, **o qual regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133/2021** no âmbito da administração pública federal direta, **autárquica** e fundacional, esta equipe de auditoria entende que a elaboração do documento não constitui mera faculdade da UFJ, uma autarquia federal.

Dessa forma, a equipe de auditoria reforça à gestão que a elaboração do Plano de Contratações Anual, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, categoria na qual se insere a Universidade Federal de Jataí, é obrigatória, conforme dispõe o Decreto nº 10.947/2022.

Ademais, a equipe de auditoria não realizou comparação nem buscou conferir a rigidez típica dos instrumentos orçamentários ao PCA. Embora a Lei 14.133/2021 use o termo “poderão”, o Decreto nº 10.947/2022 já regula expressamente o assunto no âmbito da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional, categoria na qual se insere a UFJ. Embora seja um instrumento flexível e não engessado, os prazos para elaboração e revisão são reais e obrigatórios. A UFJ, enquanto autarquia federal, deve observá-los, estabelecendo meios internos para garantir o cumprimento dessas etapas.

A legislação estabelece prazos definidos para a elaboração e revisão do PCA, com o objetivo de apoiar o planejamento eficaz dessas ações. Dessa forma, a identificação do achado e a recomendação emitida pela auditoria interna não visam prejudicar a instituição, mas sim orientar para uma gestão pública mais eficiente, responsável e transparente no uso dos recursos, bem como para o cumprimento de lei. A equipe de auditoria não concluiu que a inobservância dos prazos previstos na legislação aplicável compromete a legitimidade e a utilidade do PCA, mas apenas alertou sobre a inobservância dos prazos legalmente estabelecidos.

Assim, reforça-se que o próprio Decreto nº 10.947/2022 prevê os prazos de elaboração do documento, revisão e alteração, justamente com a intenção de garantir a flexibilidade necessária para ajustes durante o exercício, sem comprometer a previsibilidade e a eficiência na execução das contratações. Os prazos não cerceiam a flexibilidade do PCA, ao contrário, estruturam o processo, assegurando que ele reflita as prioridades e realidades institucionais e acompanhe o ciclo orçamentário.

A auditoria interna reconhece o processo de evolução da maturidade institucional da UFJ, compreendendo que não se espera que a instituição apresente a mesma realidade estratégica, tática e operacional de universidades com maior grau de maturidade e recursos. Entretanto, é fundamental que a UFJ busque continuamente aprimorar seus processos de governança, gestão de riscos e controles internos, alinhando-se às melhores práticas e diretrizes estabelecidas para o setor público.

Nesse aspecto, cabe esclarecer que a atividade de auditoria interna governamental objetiva a contribuição para a melhoria dos serviços públicos, por meio da avaliação da execução dos processos e da aferição do desempenho dos órgãos e das entidades no seu papel precípua de atender à sociedade.

Adicionalmente, esclarece-se que o trabalho de avaliação - o qual foi realizado no presente caso - pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

Com efeito, o trabalho de auditoria realizado também teve como objetivo a obtenção e a avaliação de evidências para verificar se certas atividades operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis. Além disso, também foram avaliadas evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais do objeto de auditoria.

Assim, os achados representam fontes de informação para o aperfeiçoamento e adequação da administração, justamente para auxiliar e apoiar o amadurecimento institucional. Precisamente em razão do reconhecimento do atual nível de maturidade institucional da UFJ, a Auditoria Interna apontou os achados encontrados e formulou as recomendações apresentadas.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 04: Inexistência de plano diretor de logística sustentável

Manifestação da unidade examinada:

“Embora se reconheça a obrigatoriedade de elaboração e implementação do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) pelas instituições da administração pública federal, conforme dispõe o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012, o art. 7º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, bem como a Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023, é necessário contextualizar a situação da Universidade Federal de Jataí (UFJ) à luz de sua realidade organizacional, de recursos humanos e da maturidade institucional na agenda de sustentabilidade.

De fato, a UFJ ainda não possui um PLS formalmente instituído, nos moldes do modelo de referência estabelecido pelo Governo Federal. No entanto, é importante destacar que a sustentabilidade é tema incorporado de forma transversal no planejamento estratégico da universidade, estando prevista como objetivo institucional no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2023–2027, especialmente no macroprocesso de suporte "Fomentar ações de sustentabilidade", que estabelece como meta a elaboração e implementação integral do PLS até 2027.

Nesse sentido, o tema não está ausente da agenda institucional, mas sim inserido em um processo de planejamento progressivo e responsável, com etapas e compromissos alinhados às capacidades técnicas e operacionais da universidade. A priorização da inclusão do PLS como meta estratégica no PDI reforça o compromisso institucional com a sustentabilidade, ainda que não tenha sido possível, até o momento, atender integralmente aos prazos normativos estabelecidos pela Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023.

A elaboração e implementação do PLS não podem ser atribuídas exclusivamente a um único setor da instituição, uma vez que sua natureza é transversal e interinstitucional, abrangendo áreas como compras, infraestrutura, transporte, TI, gestão de pessoas, meio ambiente, entre outras. O sucesso do PLS depende da articulação entre diferentes unidades administrativas, da alta administração e da comissão multidisciplinar responsável por seu desenvolvimento e acompanhamento.

Portanto, a responsabilidade pelo PLS deve ser compreendida como um compromisso institucional compartilhado, que exige planejamento colaborativo, definição clara de competências e engajamento coletivo para que o plano se traduza em ações concretas e sustentáveis no cotidiano da universidade.

Além disso, a UFJ avançou significativamente na organização e sistematização de informações relacionadas ao planejamento e gestão de contratações públicas, por meio do Portal de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponível em: <https://coad.jatai.ufg.br/p/pgc>. Esse portal abriga documentos, cronogramas, orientações e fluxos que também colaboram para uma atuação mais eficiente, racional e potencialmente sustentável nas contratações, mesmo que ainda sem o amparo formal de um PLS.

É importante também considerar que a adequação ao modelo de referência do PLS exige articulação intersetorial, envolvimento de diversas áreas e tempo razoável para estruturação de indicadores e metas, aspectos que estão sendo contemplados nos planejamentos internos para atendimento aos marcos legais e institucionais.

Assim, reconhece-se a oportunidade de aprimoramento apontada pela auditoria, e a universidade reitera que está comprometida com a elaboração do PLS, com base no modelo de referência do Governo Federal e em conformidade com a legislação vigente, no prazo possível e em consonância com a meta institucional prevista no PDI. A adequação integral ao instrumento está em andamento e deverá consolidar-se como uma das principais iniciativas de fortalecimento da governança e da sustentabilidade institucional nos próximos ciclos de gestão.

As ações recomendadas podem ser consideradas oportunidades de melhoria a curto prazo, mas não caracterizam desconformidade normativa ou deficiência grave de governança. A UFJ demonstra comprometimento com a agenda de integridade, sustentabilidade e planejamento, dentro das possibilidades institucionais e prazos legais aplicáveis.”

Análise da equipe de auditoria:

Assim como registrado no relatório, foi verificado que a versão 7 do Plano de Desenvolvimento Institucional 2023/2027 da UFJ definiu como um dos objetivos estratégicos do macroprocesso de suporte “Fomentar ações de sustentabilidade”. A elaboração e implementação integral do Plano Diretor de Logística Sustentável, até 2027, foi uma das metas definidas para o monitoramento das ações necessárias ao atingimento do referido objetivo. Dessa forma, reitera-se o reconhecimento de iniciativas voltadas para a elaboração desse instrumento.

Além disso, na análise da equipe de auditoria referente à manifestação da unidade examinada acerca do achado 04, constante do Anexo I, a equipe reconhece e expressa que, embora a PROAD faça parte da alta administração da UFJ e tenha papel importante na implementação do PLS, essa atribuição não lhes é exclusiva. Ou seja, a responsabilidade é compartilhada. Ademais, a recomendação não indicou que o PLS deve ser elaborado pela PROAD, sendo que as atribuições de responsabilidades quanto à implementação da recomendação podem ser detalhadas em eventual plano de ação.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e a recomendação proposta.

Achado 05: Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações**Manifestação da unidade examinada:**

“1. A construção da estrutura da área de contratações está em curso e deve ser compreendida como processo progressivo, não como ausência absoluta

A conclusão da auditoria de que a estrutura da área de contratações não está implementada de forma satisfatória desconsidera o contexto de evolução institucional, as restrições orçamentárias e de pessoal das universidades federais e o processo contínuo de adaptação à Lei nº 14.133/2021, norma recente e ainda em fase de consolidação em todo o serviço público.

A ausência pontual de um ou mais elementos formais (como definição de competências por norma interna ou política de delegação formalizada) não autoriza a conclusão de que inexistente estrutura funcional, principalmente quando:

- Há comissões de contratação instituídas;
- Os papéis estão definidos por portarias de designação;
- As contratações estão sendo realizadas regularmente com base em fluxos estabelecidos no SIPAC;
- Há processos em andamento para formalização da comissão de responsabilização (como já reconhecido pela auditoria no processo SEI nº 23854.001634/2025-09).
- Mapeamento de estrutura administrativa por meio do SIORG (Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal), promovendo maior racionalidade e transparência.

Portanto, o achado deveria reconhecer que há estrutura em funcionamento e em aperfeiçoamento, e não ausência institucional.

2. A interpretação da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 deve observar o princípio da razoabilidade e a realidade institucional da UFJ

O art. 18 da portaria trata de atribuições ideais e boas práticas, e não de obrigações de implementação imediata e integral. Exigir a formalização completa e simultânea de:

- avaliação quantitativa e qualitativa de pessoal,
- política de delegação de competência,
- comitês colegiados de decisão,
- segregação formalizada por norma interna.

... sem considerar as limitações da gestão pública federal (como falta de concursos, restrições da LOA, e ausência de carreira técnica especializada), é desproporcional e em desacordo com o art. 20 da LINDB, que determina que órgãos de controle devem considerar as dificuldades reais da gestão pública ao avaliar ações administrativas.

A ausência de uma política escrita não implica ausência de práticas. A UFJ realiza controle de segregação por meio de portarias de designação distintas para:

- planejamento da contratação,
- pregoeiros,
- fiscais e gestores de contratos.

Essa separação é prática e efetiva, ainda que não esteja estruturada em um único normativo abrangente, como o modelo idealizado por algumas unidades do Judiciário.

3. A referência a boas práticas de outros órgãos não pode ser usada como parâmetro obrigatório

A citação de atos normativos do TRT da 5ª Região (BA) e de outros tribunais não impõe vinculação à UFJ, pois:

- São estruturas com recursos financeiros e humanos significativamente superiores;
- Atuam sob realidades administrativas distintas, sem ensino, pesquisa e extensão;
- Possuem apoio direto de áreas especializadas de controle interno e jurídico.

Exigir o mesmo grau de formalismo da UFJ, sem garantir as condições institucionais equivalentes, é incompatível com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da autonomia universitária (art. 207 da CF/88).

4. A estrutura das contratações da UFJ existe, opera regularmente e está em processo de aprimoramento contínuo

Justificando a afirmação de que não há definição de responsabilidades:

- A PROAD, DCL e setores requisitantes atuam conforme fluxos formais de contratação registrados no SIPAC;
- As portarias de designação de membros das comissões e responsáveis por contratos são emitidas regularmente;
- A Procuradoria Federal presta suporte jurídico às decisões estratégicas da área de contratações;

- A universidade já iniciou o processo de adaptação normativa à Lei nº 14.133/2021, com capacitações, designações e estruturação dos novos papéis de agente de contratação, equipe de apoio e fiscal.

O achado relata que a estrutura da área de contratações da UFJ não foi satisfatoriamente implementada, no entanto cabe frisar que não se pode também:

- Ignorar a evolução concreta da instituição;
- Desconsiderar as boas práticas já implementadas de forma distribuída;
- Confundir ausência de formalização documental com inexistência de estrutura funcional;
- Comparar a UFJ a órgãos com realidades e recursos incomparáveis.

O que se verifica é um modelo em amadurecimento, coerente com os dispositivos legais e adaptado à realidade de uma universidade federal, dentro do que permite a legislação, os recursos disponíveis e os princípios da razoabilidade administrativa.”

Análise da equipe de auditoria:

Primeiramente, convém destacar que a manifestação da unidade examinada atribuiu à equipe de auditoria conclusões que não correspondem ao conteúdo efetivamente exposto no relatório.

Cabe pontuar que a equipe de auditoria não expressou conclusão pela “ausência absoluta” da definição de estrutura da área de contratações ou que “inexiste estrutura funcional”, sendo que o achado consiste na insuficiência da definição de estrutura da área de contratações. Nesse sentido, a equipe descreveu: “[...] observou-se que, apesar dos esforços, a instituição ainda não implementou as ações necessárias para a definição efetiva da estrutura da área de contratações. Os procedimentos e ações descritos no art. 18 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, no art. 158 da Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência do TCU não foram satisfatoriamente institucionalizados pela área de contratações”.

Assim, ao comparar a situação atual com os critérios, que permitem verificar se o objeto auditado atende, supera ou fica aquém do desempenho esperado, identificaram-se oportunidades de melhoria.

Quanto à interpretação sobre a aplicabilidade da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, não se trata simplesmente de atribuições ideais e boas práticas. Consoante dispõe o art. 1º, § 1º, da referida norma:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas **no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**.

§ 1º A alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput **deve implementar e manter** mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas **em consonância com o disposto nesta Portaria** (grifo nosso).

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 não se limita a apresentar boas práticas ou atribuições ideais, ela estabelece obrigações expressas para a estrutura de governança e gestão de riscos nas contratações públicas da administração federal direta, autárquica e fundacional.

Não se trata de exigir a implementação imediata e integral dos mecanismos de governança elencados na norma, o trabalho realizado avaliou se as estruturas e os processos de governança e gestão de aquisições, existentes e em efetivo funcionamento na UFJ, estão aderentes à legislação e à jurisprudência que regulamentam o tema, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da governança institucional e aperfeiçoamento das etapas de

planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual, para que assegurem a boa e eficaz gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

A auditoria, ao confrontar o cenário atual com critérios preestabelecidos, formulou conclusões objetivas e independentes. Com isso, fornece ao gestor informações essenciais para a tomada de decisão, agregando valor institucional e apoiando o aprimoramento contínuo dos processos organizacionais.

Cita-se que “achado” é o resultado da comparação entre um critério preestabelecido pela equipe de auditoria durante a fase de planejamento e a condição real encontrada durante a realização dos exames, comprovada por evidências.

Critério (o que deveria ser) é o padrão utilizado para avaliar se o objeto auditado atende, excede ou está aquém do desempenho esperado. Já a condição ou situação encontrada (o que é) é a situação existente, identificada e documentada durante a fase de execução da auditoria.

Ademais, reitera-se que as boas práticas foram citadas com a finalidade de subsidiar as propostas de recomendação, não foram utilizadas como critérios de auditoria, parâmetros obrigatórios ou aspectos vinculantes. A equipe de auditoria não exigiu que a área de contratações replicasse a estrutura de outras instituições. As boas práticas foram compartilhadas apenas para apoiar a gestão no aprimoramento da situação identificada.

Com efeito, reforça-se que o atual nível de maturidade da instituição não foi ignorado pela auditoria, as práticas realizadas pela gestão também não foram desconsideradas.

Por fim, especificamente quanto à segregação de funções, a auditoria encontrou evidências de situações que representam quebra da segregação de funções, o que também foi constatado pela CGU em trabalhos de avaliação preventiva de aquisições.

Portanto, embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 06: Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações

Manifestação da unidade examinada:

“1. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 impõe um dever de natureza programática, não uma exigência de implementação imediata e total.

O caput do art. 7º da nova Lei de Licitações prevê que: “Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências [...]”

O texto não impõe um modelo fechado ou prazos específicos, tampouco traz sanções pelo não cumprimento imediato. A redação emprega um verbo de caráter diretivo e programático (“promover”), que deve ser interpretado à luz:

- Da realidade da administração pública;
- Das condições materiais e humanas disponíveis;
- Do princípio da razoabilidade administrativa (art. 22 da LINDB)

Assim, a exigência de “gestão por competências” não se traduz em obrigação formal imediata de possuir um programa completo institucionalizado, com trilhas de aprendizagem, perfis por cargo e mecanismos automáticos de designação, como se fosse um requisito de validade do processo de contratação. Trata-se de um objetivo de governança em evolução.

2. A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 trata da gestão por competências como boa prática, não como requisito legal de validade

Embora o art. 7º da Portaria 8.678/2021 preveja que os órgãos devem observar a gestão por competências, sua natureza normativa é infralegal. Assim:

- Não pode ampliar obrigações que não estão claramente definidas na lei;
- Deve ser interpretada de forma supletiva e compatível com a capacidade institucional de cada órgão;
- Não é fonte para sancionar ou invalidar procedimentos administrativos em caso de não implementação total do modelo.

A ausência de um programa formal de gestão por competências não configura, por si só, descumprimento da Lei nº 14.133/2021, nem causa de irregularidade em contratações.

3. A gestão por competências está em fase de construção gradual na UFJ, o que já atende ao comando legal

A universidade, como instituição pública federal submetida a contingenciamentos, limitações de provimento de cargos e estrutura funcional reduzida, tem promovido avanços gradativos na gestão por competências, especialmente:

- Por meio da designação de servidores com experiência prévia nas funções relacionadas às contratações (planejamento, pregoaria, fiscalização);
- Pela participação em cursos da ENAP e outras escolas e capacitações internas específicas para pregoeiros (curso obrigatório), fiscais e gestores de contratos;
- Pela reorganização de setores com base em perfis funcionais e competências técnicas, ainda que de forma informal ou pragmática.

A existência de práticas de alocação técnica com base em competências, ainda que sem estruturação formal em plano institucional, já configura cumprimento progressivo da diretriz legal, como reconhecido por diversos órgãos de controle, inclusive em jurisprudência do TCU.

4. Exigir a implementação plena da gestão por competências como requisito para conformidade da área de contratações é desproporcional

A gestão por competências é um modelo de governança organizacional amplo, que envolve:

- Diagnóstico institucional;
- Levantamento de perfis e lacunas de competências;
- Estruturação de trilhas formativas e critérios objetivos de designação;
- Integração com o sistema de avaliação de desempenho e desenvolvimento de pessoal.

Essa estrutura não pode ser exigida integralmente de forma imediata, especialmente em instituições que enfrentam limitações orçamentárias e legais para ampliação ou reposição de pessoal.

O próprio TCU, em diversos acórdãos, reforça que o controle deve considerar a capacidade institucional do órgão auditado, sob pena de incorrer em formalismo excessivo ou avaliação desconectada da realidade (vide Acórdão TCU 2622/2015-P e art. 20 da LINDB).

A afirmação de que a UFJ descumpra a Lei nº 14.133/2021 por não apresentar programa formal de gestão por competências na área de contratações, nesta análise, não encontra respaldo jurídico pleno, pois:

- O art. 7º da lei estabelece um dever diretivo e progressivo, não uma obrigação de estrutura imediata;
- A Portaria 8.678/2021 possui natureza orientadora e deve respeitar os limites institucionais;
- A UFJ já adota práticas compatíveis com a lógica da gestão por competências, ainda que em processo de formalização;
- A ausência de institucionalização plena não configura irregularidade, mas sim fase de amadurecimento institucional, conforme previsto em boas práticas de governança pública.”

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria não apontou que existe um modelo fechado, prazos específicos ou sanções pela não adoção dos mecanismos de governança. Reproduzindo o teor da recomendação 17:

Recomendação 17: Iniciar a implementação da gestão por competências na área de contratações, como um instrumento de gestão de pessoas, **em passos condizentes com sua realidade organizacional**. Na ausência de uma política de gestão de pessoas formalmente instituída, uma alternativa seria a inserção da gestão por competências na normativa que tratar sobre a governança.

Assim, a auditoria não indicou que há uma exigência de implementação imediata e total da gestão por competências.

A equipe de auditoria também não aponta a adoção dos mecanismos de governança como um requisito de validade do processo de contratação. Essa observação foi apresentada pela área auditada em sua manifestação, extrapolando o conteúdo do relatório de auditoria e atribuindo conclusões que não foram formuladas pela equipe.

Em suas conclusões, a equipe de auditoria evidenciou os achados, ou seja, a situação encontrada em comparação com os critérios adotados, identificando pontos de melhoria e de cumprimento da legislação que regulamenta o tema. Nesse sentido, o objetivo e escopo dos trabalhos ora realizados incluem justamente a obtenção e a avaliação de evidências para verificar se certas atividades de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis.

Durante os trabalhos, quando forem identificados descumprimentos normativos, inadequações ou oportunidades de melhoria, é responsabilidade da equipe de auditoria comunicar as situações verificadas e, quando pertinente, elaborar recomendações que apoiem a tomada de decisão e contribuam para o aprimoramento dos processos.

Assim, a manifestação da unidade examinada não afasta as situações encontradas.

Não cabe a esta equipe de auditoria questionar a aplicação da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 no âmbito da UFJ, uma autarquia federal. Nesse sentido, citam-se novamente as disposições do § 1º do art. 1º da referida norma.

O achado e a recomendação realizada foram elaborados pensando justamente em auxiliar a instituição a aprimorar seus processos e sua maturidade institucional. A auditoria não apontou a necessidade imediata de implementação completa da gestão por competências.

Ademais, o relatório de auditoria não concluiu que há descumprimento da Lei nº 14.133/2021 ou que há irregularidades nas contratações em razão da ausência da institucionalização da gestão por competências.

Adicionalmente, esta equipe de auditoria não entende que a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 trate dos mecanismos de governança apenas como “boas práticas”. Mesmo que não represente um requisito legal de validade das operações de uma organização, a norma dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A gestão por competências é um instrumento de governança nas contratações públicas e, conforme § 1º do art. 1º da referida norma, a alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput **deve** implementar e manter **mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto na referida Portaria.**

Por fim, a equipe de auditoria não afirmou que a UFJ descumpra a Lei nº 14.133/2021 por não possuir a gestão por competências totalmente institucionalizada. Não foi apontada irregularidade pela auditoria quanto a esse ponto. Os achados representam as situações encontradas pela equipe de auditoria em comparação com os critérios adotados, representando oportunidades de melhoria e adequação com os normativos vigentes.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 07: Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações

Manifestação da unidade examinada:

“1. A gestão de riscos prevista na Lei nº 14.133/2021 e nas normas correlatas é de implementação progressiva e proporcional à capacidade institucional

O parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 169 apontam a obrigação da alta administração de implementar estruturas e processos de gestão de riscos. No entanto, a própria Lei e seus regulamentos (como a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, art. 16, §1º) preveem que:

- Os controles e estruturas devem ser proporcionais aos riscos envolvidos;
- A adoção de metodologias e ferramentas deve ser feita de forma racional, evitando rotinas meramente formais;
- O tratamento dos riscos deve ocorrer conforme a materialidade, criticidade e relevância das contratações.

Assim, o fato de a gestão de riscos ainda não estar formalizada em sua plenitude não caracteriza, por si só, descumprimento legal, especialmente quando há ações efetivas em curso, ainda que não reunidas em um único plano normativo.

2. A UFJ já adota práticas compatíveis com os fundamentos da gestão de riscos, mesmo que em fase de estruturação formal

A instituição, por meio de sua Pró-Reitoria de Administração (PROAD), da Diretoria de Compras e Licitações (DCL), da Comissão Permanente de Licitação e dos setores requisitantes:

- Realiza análise prévia de riscos em contratações estratégicas, especialmente na fase de planejamento (ex: riscos de desabastecimento, contratação emergencial, mudanças no escopo);
- Executa segregação de funções e fluxos processuais que reduzem riscos operacionais;
- Possui designações claras de responsabilidades, o que mitiga a concentração de decisões críticas;
- Promove capacitações e participa de ações formativas sobre governança e integridade, alinhadas com a lógica da gestão de riscos.

Embora tais práticas ainda não estejam organizadas em um “documento unificado de gestão de riscos do processo de contratações”, elas existem, operam e produzem efeitos concretos, o que deve ser reconhecido como fase de amadurecimento e adequação institucional, e não como ausência de governança.

3. O Caderno de Logística e metodologias externas não têm força normativa obrigatória até que sejam internalizados via regulamentação específica

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 menciona que o Caderno de Logística estabelecerá metodologia para gestão de riscos, mas não há imposição legal de aplicação automática sem prévia regulamentação institucional. Logo:

- Cabe a cada órgão adaptar os modelos externos à sua realidade operacional;
- A não aplicação imediata da metodologia sugerida no Caderno não configura irregularidade, mas sim liberdade organizacional para adoção gradual, conforme previsto no caput do art. 16 da própria portaria.

4. O Acórdão TCU 1032/2018 - Plenário trata de recomendações, e não de imposições legais vinculantes

A jurisprudência citada pelo relatório da auditoria refere-se a boas práticas recomendadas, mas não tem efeito normativo geral e obrigatório, especialmente diante da natureza orientativa dos acórdãos do TCU em matéria de governança. Além disso:

- O Acórdão 1032/2018 refere-se ao contexto da IN nº 5/2017, anterior à Lei nº 14.133/2021;
- A aplicação da IN nº 5/2017 é hoje supletiva, e deve ser compatibilizada com a nova realidade legal e os princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

O achado apresenta, nesta análise, interpretação maximalista, ao apresentar que a ausência de uma estrutura formalizada de gestão de riscos nas contratações implica descumprimento legal ou falha de governança.

A UFJ:

- Adota práticas efetivas de mitigação de riscos, ainda que em fase de formalização plena;
- Está em processo de alinhamento institucional com os normativos recentes;
- Já cumpre o papel de garantir contratações íntegras, estáveis e seguras com os recursos e estruturas disponíveis.

A gestão de riscos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, é um processo contínuo e adaptativo, e não uma imposição de modelo único e imediato. Portanto, a crítica apresentada

deve ser requalificada como oportunidade de aprimoramento, e não como apontamento de desconformidade.”

Análise da equipe de auditoria:

Esclarece-se que a equipe de auditoria não apontou o descumprimento legal em razão da ausência de uma abordagem de gestão de riscos plenamente formalizada, mas destacou as situações encontradas à luz dos critérios de auditoria utilizados e apontou oportunidades de melhoria e adequação à legislação e à jurisprudência aplicáveis.

Além disso, não foi constatado no relatório a “ausência de governança”, mas sim a “ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos realizado pela área de contratações”, situações que foram descritas no relatório de auditoria e que estão amparadas pelos papéis de trabalho da ação de auditoria. Assim, as manifestações não afastam o achado de auditoria.

No mesmo sentido, cabe ressaltar que, no âmbito do TCU, a recomendação é a deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo. Assim, ao compartilhar as decisões do TCU, a Auditoria Interna apenas está exercendo o seu papel de identificar oportunidades de melhoria e de conformidade da gestão, bem como de apontar fundamentos, critérios, subsídios e boas práticas aplicáveis.

Ao contrário do que foi apontado na manifestação da unidade examinada, a equipe de auditoria não afirmou que é necessário um “modelo único e imediato” de gestão de riscos. Conforme disposto no relatório, “constata-se a necessidade de definir diretrizes que orientem a maneira de lidar com riscos, a necessidade de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, bem como oportunidades de melhoria dos procedimentos de gerenciamento de riscos já realizados pela área de contratações.”.

Portanto, foram reconhecidas as práticas já realizadas pela gestão e destacadas as oportunidades de melhoria e conformidade com o arcabouço legal vigente. A auditoria interna governamental fornece um diagnóstico claro da situação atual e orienta melhorias e adequações. Ao identificar situações indesejadas e apontar caminhos para reforçar a conformidade e a eficiência, ela agrega valor institucional.

Achado 08: Inexistência de políticas gerais de contratações

Manifestação da unidade examinada:

“1. A ausência de políticas formais não implica ausência de diretrizes práticas ou de governança funcional

O achado parte do equívoco de que a inexistência de normativos formais rotulados como “políticas” equivale à ausência total de diretrizes, o que não corresponde à realidade operacional da UFJ.

A gestão da universidade adota, ainda que por meios operacionais e administrativos consolidados, práticas alinhadas com os princípios da governança pública, tais como:

- centralização parcial de estoques e aquisições via sistema SIPAC;
- participação em atas de registro de preços compartilhadas com outros órgãos;
- avaliação prévia da necessidade e economicidade nas contratações, via análise da

DCL;

- interação com o mercado por meio da ampla publicidade nos portais oficiais, visitas técnicas e diligências formais.

Essas práticas, embora não reunidas em um documento único rotulado como “política de contratações”, demonstram a aplicação dos princípios e instrumentos de governança descritos na Portaria Seges/ME nº 8.678/2021.

2. A exigência de políticas específicas deve respeitar o princípio da razoabilidade e a capacidade institucional

A elaboração de políticas formais de estoque, compras compartilhadas e interação com o mercado, embora recomendável como boas práticas, não é exigência legal com prazo ou formato vinculante.

Nenhum dispositivo da Lei nº 14.133/2021 ou da Portaria nº 8.678/2021 impõe sanção pela ausência dessas políticas formais, tampouco estabelece que sua inexistência implique falha de governança.

Conforme o art. 20 da LINDB, atos administrativos e decisões de controle devem considerar as condições reais da administração, inclusive limitações de pessoal, orçamento e maturidade da gestão.

A UFJ, como universidade pública federal, enfrenta:

- carência de servidores;
- rigidez para realocação de funções estratégicas;
- complexidade de funcionamento acadêmico e administrativo descentralizado.

Portanto, a ausência de políticas formais não pode ser classificada como falha, mas sim como uma grande oportunidade de aprimoramento dentro de um processo gradual de fortalecimento da governança.

3. As práticas já adotadas na UFJ refletem os princípios previstos nos artigos 11, 12 e 15 da Portaria nº 8.678/2021

Embora a auditoria alegue que a UFJ não possui políticas específicas, é possível identificar conformidade com o conteúdo normativo, como:

- Art. 11 (Gestão de Estoques):
Uso de sistema informatizado para movimentação de materiais (SIPAC);
Acompanhamento de rotatividade e controle por almoxarifados setoriais;
Destinação adequada de bens inservíveis por meio de editais de desfazimento.
- Art. 12 (Compras Compartilhadas):
Aderência a atas nacionais e regionais (ex.: compras via outras IFES e órgãos);
Participação ativa da DCL em capacitações e cooperação técnica com órgãos parceiros.
- Art. 15 (Interação com o Mercado):
Divulgação prévia de editais com abertura para questionamentos;
Realização de diligências para esclarecimentos técnicos;
Observância de critérios objetivos e ampla competitividade em todas as licitações.

Essas práticas configuram governança em ação, ainda que não formalizadas em documentos denominados “políticas”.

4. A ausência de política formal não implica aumento automático de riscos nem insegurança na tomada de decisão

A menção ao Acórdão TCU 2622/2015-P sobre o risco de decisões individualizadas não se aplica integralmente ao contexto da UFJ, pois:

- As decisões relativas a contratações passam por fluxo formal, com instâncias colegiadas de aprovação e validação jurídica (PROAD – ordenador de despesas – autoridade competente – gestor financeiro - Procuradoria Federal);
- Os atos administrativos são publicados e auditáveis;
- Os agentes públicos atuam com base em normativos legais e institucionais, e não com autonomia decisória irrestrita.

Além disso, não há qualquer evidência, no relatório, de que decisões tenham sido tomadas de forma arbitrária, arriscada ou pessoalizada.

A alegação de que a UFJ não possui políticas gerais de contratações não caracteriza, por si só, falha de governança, pois:

- A universidade adota práticas consolidadas compatíveis com os princípios legais e normativos;
- A formalização documental é parte de um processo evolutivo e não pode ser exigida de forma imediata e punitiva, conforme os princípios da LINDB e da razoabilidade administrativa;
- As estruturas e os fluxos de decisão existentes garantem segurança aos servidores, com base em segregação de funções, controle jurídico e normatização interna.

Assim, o apontamento da auditoria deveria, nesta análise, ser requalificado como sugestão de melhoria e não como desconformidade, reconhecendo os avanços institucionais já implementados.”

Análise da equipe de auditoria:

A auditoria interna reconhece a existência de rotinas operacionais, no entanto, isso não afasta a necessidade de definir diretrizes formais. O achado se trata da inexistência de políticas gerais de contratação, que teve como critério os incisos III (Política de gestão de estoques), IV (Política de compras compartilhadas) e VI (Política de interação com o mercado) da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, bem como o Acórdão TCU 2622/2015 - P).

Por mais que existam rotinas informais e a operacionalização de práticas relacionadas à gestão de estoques, às compras compartilhadas e à interação com o mercado fornecedor, esse fato não afasta a necessidade de definir formalmente essas diretrizes, seja em forma de política ou outro instrumento formal e oficial, com vistas ao fortalecimento da governança.

Ademais, apesar da legislação não impor sanção pela ausência da definição formal dessas diretrizes, por meio de uma política ou outro instrumento normativo oficial, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 dispõe que tais políticas são instrumentos de governança nas contratações públicas, os quais devem ser implementados e mantidos no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, a ausência desses instrumentos pode ser interpretada como falha na governança, representando uma oportunidade de melhoria para a situação identificada, conforme descrito pela equipe no relatório.

É importante que a função de contratações receba orientações claras sobre gestão de estoques, contratações compartilhadas e outras necessárias à implementação da Lei nº 14.133/2021. É imperioso reconhecer que uma boa prática de governança é definir políticas (diretrizes), as quais estabelecem procedimentos padronizados, critérios claros e

responsabilidades definidas, evitando ambiguidades e possíveis inconformidades, para orientar a implementação efetiva da Lei 14.133/2021.

Trata-se da definição formal de diretrizes gerais de contratações a fim de amparar a atuação dos agentes que atuam na área de contratações, bem como otimizar as operações relacionadas com as compras públicas.

Além disso, não reconhecer os riscos e consequências da ausência de diretrizes formais instituídas é um ponto que merece atenção. A equipe de auditoria reforça a necessidade de instituir formalmente tais diretrizes para auxiliar a própria atuação da função de contratações.

Adicionalmente, com muita cautela, a equipe de auditoria não concluiu que as decisões dos agentes que exercem a função de aquisições na UFJ tenham sido tomadas de forma arbitrária, arriscada ou de forma pessoal.

No entanto, não se pode negar que a ausência de diretrizes formalmente estabelecidas pode gerar insegurança ou subjetividade na tomada de decisão, além de aumentar o risco de inconsistências, ineficiência operacional, erros e retrabalho nas aquisições, o que configura uma oportunidade clara de aprimoramento institucional, conforme identificado pela equipe no relatório.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 09: Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos

Manifestação da unidade examinada:

“1. A ausência de documentos formais unificados não significa ausência de gestão contratual efetiva

A auditoria parte da premissa de que a inexistência de políticas formalizadas, modelos padronizados ou estruturas normativas completas implica má gestão contratual. No entanto:

- A gestão contratual é exercida rotineiramente na UFJ por meio da designação de gestores e fiscais por portarias;
- Os contratos são acompanhados através de relatórios de fiscalização, medições, planilhas, comunicações formais e pareceres jurídicos;
- Os pagamentos obedecem à ordem cronológica, com registros no SIAFI/SIPAC e controle da DCF (Diretoria de Contabilidade e Finanças);
- As sanções contratuais, quando cabíveis, são aplicadas com instauração formal de processos administrativos, garantindo contraditório e ampla defesa.

A gestão contratual está em funcionamento e é documentada caso a caso, ainda que em processo de aprimoramento formal — o que é próprio de uma instituição em constante adaptação às novas exigências da Lei nº 14.133/2021.

2. A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 estabelece diretrizes de governança, e não requisitos de validade obrigatórios para a execução contratual

O art. 17 da portaria lista ações recomendadas como instrumentos de governança, e não como exigências impostas sob pena de nulidade ou irregularidade. O uso do verbo

“competete ao órgão” não cria obrigações com efeitos sancionatórios automáticos, especialmente porque:

- A portaria é ato infralegal e não pode criar deveres estritos não previstos na Lei;
- A aplicação prática dessas diretrizes deve ser adequada à maturidade da governança institucional, conforme o princípio da razoabilidade (art. 20 da LINDB).

Portanto, a ausência de um “modelo sancionatório formal” ou de um “cadastro de lições aprendidas” não configura falha, mas sim ausência de etapa posterior de refinamento da governança, que não compromete a legalidade da gestão vigente.

3. A Lei nº 14.133/2021 reconhece a possibilidade de implantação progressiva de estruturas e controles

Apesar de estabelecer diretrizes de governança (arts. 11, 88, 141, 174), a própria Lei nº 14.133/2021:

- Reconhece a necessidade de regulamentação complementar para operacionalizar certas medidas, como o cadastro de desempenho do contratado (art. 88, §4º);
- Exige que estruturas de controle interno e avaliação de desempenho sejam proporcionais e viáveis no contexto da entidade contratante;
- Não impõe, até o momento, penalidades para órgãos que ainda não implementaram integralmente os dispositivos de avaliação de desempenho, base de lições aprendidas ou modelo de dosimetria sancionatória.

Ou seja, tratar a ausência desses instrumentos como falha grave é prematuro, dado o estágio de transição legal e a ausência de regulamentações federais plenamente operacionais.

4. O TCU recomenda boas práticas, mas reconhece que a maturidade da governança é variável entre os entes públicos

Os acórdãos citados (ex: 2897/2019, 588/2018, 1094/2013) são orientações jurisprudenciais com efeito normativo limitado, aplicáveis conforme a estrutura e realidade de cada órgão. O próprio TCU já reconheceu em diversas oportunidades que:

“As recomendações sobre governança não devem ser interpretadas como exigências absolutas, mas como parâmetros para a construção progressiva de ambientes institucionais mais maduros e seguros” (interpretação conforme o Acórdão TCU 2622/2015-P e art. 22 da LINDB).

Assim, exigir da UFJ estrutura e controle contratual comparáveis ao de tribunais ou ministérios — que contam com equipes especializadas e recursos próprios — ignora a realidade das universidades federais, com quadro limitado de pessoal e múltiplas frentes administrativas.

5. A UFJ adota práticas compatíveis com a Lei nº 14.133/2021, mesmo que ainda em fase de formalização completa

A universidade já:

- Designa gestores e fiscais com base em critérios de experiência e carga de trabalho;

- Avalia tecnicamente as execuções contratuais por meio de documentos circunstanciados;
- Aplica penalidades conforme rito legal e com apoio jurídico da Procuradoria Federal;
- Observa a ordem cronológica de pagamentos, apesar da não publicação, conforme orientações da IN Seges/ME nº 77/2022;
- Disponibiliza publicamente a execução contratual por meio dos sistemas oficiais (Portal da Transparência, SIPAC, Compras.Gov e SIAFI).

Portanto, não há inércia nem omissão, mas sim evolução institucional compatível com os princípios constitucionais de legalidade, eficiência e proporcionalidade.

Esta análise compreende que o achado incorre em formalismo excessivo e interpretação maximalista da governança contratual, ao inferir que a UFJ não aplica as diretrizes legais e normativas por não possuir modelos e documentos unificados previstos idealmente.

A gestão contratual na UFJ:

- Está em funcionamento efetivo;
- Adota práticas alinhadas com a Lei nº 14.133/2021;
- Respeita os princípios constitucionais e legais aplicáveis;
- Está em processo legítimo de evolução para incorporar gradativamente os novos instrumentos de governança.

Portanto, o apontamento da auditoria deve ser reclassificado como oportunidade de aprimoramento e não como desconformidade ou falha institucional.”

Análise da equipe de auditoria:

A partir da legislação que regulamenta a matéria e da jurisprudência do TCU, verifica-se que a implementação de diretrizes para a gestão de contratos é importante para a boa gestão contratual, sendo que sua ausência pode elevar os riscos de uma má gestão contratual. Nesse sentido, a Auditoria Interna não apontou que há uma má gestão dos contratos na instituição, tendo apontado que a definição das diretrizes é um fator essencial para a atuação dessa função.

A auditoria não apontou comprometimento da legalidade da gestão contratual. A auditoria também não mencionou "nulidade", "irregularidade", ou "efeitos sancionatórios automáticos", apenas enfatizou a importância da definição de diretrizes para o bom funcionamento da gestão contratual.

Novamente, a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 dispõe sobre os instrumentos de governança que devem ser implementados e mantidos pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo que as diretrizes para a gestão dos contratos são instrumentos de governança definidos pela referida norma.

A equipe de auditoria também identificou outros mecanismos de governança que podem ser implementados para fortalecer a governança e gestão das contratações, bem como para promover a conformidade normativa. Assim, as situações encontradas e recomendações realizadas servem de subsídio para a tomada de decisão da gestão, a fim de proporcionar o aperfeiçoamento e a conformidade da gestão.

Registra-se que, ao contrário do que foi mencionado na análise realizada pela unidade examinada em sua manifestação, no relatório de auditoria, a equipe não tratou da fragilidade quanto à implementação de diretrizes para a gestão de contratos como “falha grave”.

Além disso, a auditoria não exigiu que a estrutura de controle da UFJ fosse comparável à adotada por tribunais ou ministérios. As boas práticas foram mencionadas exclusivamente como subsídio à gestão, para apoiar a tomada de decisão, não como critérios de auditoria. A equipe relatou as situações identificadas em relação aos critérios estabelecidos, apontou oportunidades de melhoria e adequação e formulou recomendações com o propósito de auxiliar a gestão em seu aprimoramento institucional e conformidade.

Esclarece-se que a auditoria não apontou inércia ou omissão da gestão. As conclusões da auditoria consideraram os critérios estabelecidos e as situações encontradas, bem como a realidade organizacional. Contudo, a auditoria não pode se eximir de seu papel fundamental de avaliar e evidenciar falhas ou vulnerabilidades operacionais, no sistema de controles internos e na governança, bem como de apontar oportunidades de melhoria institucional e de conformidade, conforme descrito no relatório.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 10: Inadequações e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão do processo de trabalho das fases de planejamento das contratações, de seleção do fornecedor e de gestão de contratos

Manifestação da unidade examinada:

“1. A simples análise documental e de sistemas não permite inferências conclusivas sobre a qualidade da gestão das contratações

Embora a auditoria tenha realizado levantamentos no SEI, nos portais do governo e nos sistemas institucionais, a avaliação da efetividade da gestão contratual exige critérios objetivos, indicadores mensuráveis e contextualização das decisões administrativas.

A ausência de determinados artefatos ou a variação na forma de elaboração de documentos não significa, por si só, que o processo de contratação seja falho ou irregular, especialmente quando:

- Os atos administrativos estão fundamentados em pareceres jurídicos ou técnicos;
- Há registros de conformidade processual nos sistemas oficiais (SIPAC, SEI, Compras.Gov e SIAFI);
- A gestão é feita com observância da legalidade, da economicidade e da regularidade procedimental.

2. A auditoria baseia-se em um modelo idealizado de governança que desconsidera a realidade administrativa das universidades federais

A Lei nº 14.133/2021 representa uma mudança profunda na cultura das contratações públicas, cuja implementação integral requer tempo, capacitação, adaptação normativa e infraestrutura adequada — especialmente em instituições que, como a UFJ, operam com:

- Quadros de pessoal reduzidos e sobrecarregados;
- Estrutura de governança ainda em consolidação;
- Diversas funções administrativas descentralizadas.

Assim, exigir que todos os processos de 2023 e 2024 já estejam perfeitamente alinhados aos modelos teóricos da nova Lei, da IN nº 5/2017 ou da Portaria Seges nº 8.678/2021 é juridicamente impreciso e operacionalmente inviável, sobretudo no período de transição legal.

3. A UFJ já adota o metaprocesso de contratações em conformidade com os princípios legais, mesmo com práticas ainda em evolução

A divisão em planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato é plenamente observada pela instituição, com aplicação dos seguintes elementos:

- Planejamento da contratação: elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, pesquisa de mercado, parecer jurídico e aprovação superior — ainda que alguns documentos sejam adaptados à realidade de contratações recorrentes;
- Seleção do fornecedor: publicação de editais ou avisos, observância de prazos legais, julgamento por critério objetivo, registros no PNCP, Compras.gov.br e no SEI;
- Gestão do contrato: designação formal de fiscais e gestores, controle de vigência, medições, aplicação de sanções quando cabível, rescisões justificadas e pagamentos com base em ordens cronológicas.

Essas ações demonstram aderência às normas e princípios da nova lei, mesmo com a natural ausência de padronização completa em todos os processos — o que não compromete sua legalidade ou efetividade.

4. A abordagem adotada pela auditoria desconsidera o ciclo de aprendizagem institucional e os avanços já realizados

A Lei nº 14.133/2021 ainda está em fase de implementação nas instituições públicas federais, e a própria Administração Pública Federal reconhece que: “A implantação da nova Lei deve ocorrer de forma gradual, conforme o nível de maturidade da instituição, com foco na capacitação, revisão de fluxos e normatização interna” (fonte: gov.br/compras).

A UFJ:

- Já iniciou a transição normativa com base em capacitações internas e externas;
- Está revisando os fluxos internos de trabalho para melhor aderência à nova legislação;
- Adotou comissões permanentes, novos modelos de TR e boas práticas orientadas por órgãos centrais (CGU, SEGES, TCU).

Portanto, avaliar o desempenho da UFJ com base em um modelo normativo plenamente implantado desconsidera a realidade de construção institucional progressiva, conforme previsto na LINDB (art. 22).

A realidade apresentada nesta justificativa é de uma instituição em transição legal, operando dentro dos parâmetros da legalidade, com processos funcionais e estrutura evolutiva, em conformidade com os princípios da administração pública.

Assim, os apontamentos devem ser classificados como oportunidades de melhoria e não como irregularidades ou descumprimentos normativos.”

Análise da equipe de auditoria:

Ao contrário do que foi afirmado pela unidade auditada em sua manifestação, a equipe de auditoria não emitiu conclusões sobre a efetividade das contratações realizadas pela instituição ou sobre a efetividade da gestão contratual.

Foram evidenciadas as situações encontradas relativas às estruturas e aos processos de governança e gestão de aquisições, as quais, caso não sejam corrigidas ou sanadas, podem influenciar negativamente a efetividade das contratações. Assim como descrito no relatório, a auditoria não avaliou se os objetivos institucionais estabelecidos vêm sendo alcançados.

O trabalho de avaliação, como parte das atividades de auditoria interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. O serviço de avaliação visa à obtenção e à avaliação de evidências para verificar se certas atividades de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis.

Sendo assim, este serviço seguiu às orientações da atividade de auditoria interna governamental, bem como o seu próprio objetivo. Além de avaliar os aspectos citados anteriormente, o trabalho de avaliação deve buscar fomentar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada.

Constituem objetivos das equipes de auditoria, portanto, avaliar a eficácia desses processos e contribuir para o seu aprimoramento. Assim, o trabalho ora desenvolvido possui esse enfoque, auxiliando a instituição a aprimorar seus processos e alcançar seus objetivos.

Nesse contexto, não se trata de “exigir que todos os processos de 2023 e 2024 já estejam perfeitamente alinhados aos modelos teóricos da nova Lei, da IN nº 5/2017 ou da Portaria Seges nº 8.678/2021”. O foco está em avaliar o objeto de auditoria selecionado com base nos critérios levantados e identificar as oportunidades de melhoria e necessidade de adequação e conformidade.

Quanto às manifestações que visam afastar os apontamentos de descumprimento normativo, as justificativas apresentadas não eliminam a necessidade de cumprimento de lei, que constitui obrigação legal da administração pública, que se fundamenta no princípio constitucional da legalidade. Embora o atual nível de maturidade institucional tenha sido levado em conta pela equipe de auditoria, isso não afasta possíveis inobservâncias normativas, que, por si só, devem ser registradas e tratadas adequadamente.

Assim, achados como "Inobservância da obrigação legal de publicar a ordem cronológica de pagamentos no portal institucional", não podem ser afastados pelas justificativas apresentadas, tendo em vista que a instituição de fato não cumpre a obrigação legal.

Ao reportar as situações identificadas durante a ação, a equipe de auditoria espera que a gestão disponha de subsídios para aprimorar seus processos e promover a conformidade, elevando seu grau de maturidade institucional. A Auditoria Interna não é uma adversária da gestão, mas sim uma parceira que objetiva agregar valor à gestão.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

Achado 11: Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações

Manifestação da unidade examinada:

“1. A UFJ já cumpre os requisitos legais de publicidade e transparência por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), do sistema CONTRATOS.GOV e de seu portal institucional

A auditoria reconhece que a UFJ disponibiliza o inteiro teor dos processos de licitação via SEI, com acesso público pela página da Diretoria de Compras e Licitações (DCL), inclusive com:

- Estudos Técnicos Preliminares (ETP);
- Termos de Referência;
- Editais e avisos;
- Minutas de contratos;
- Notas de empenho;
- Registros no PNCP e no Compras.gov.br.

Além disso, os contratos firmados a partir de 2020 estão disponíveis via link direto no site da CCS/DCL, além de estarem publicados também no sistema CONTRATOS.GOV, conforme previsto na Portaria SEGES/ME nº 8.001/2022.

A alegação de que os documentos não são “fáceis de acessar” ou que há “múltiplos cliques” não configura descumprimento da Lei, mas uma impressão subjetiva de usabilidade, que não invalida a existência da transparência ativa — especialmente quando:

- Os documentos são públicos, íntegros e pesquisáveis;
- Apesar da existência de recomendações, não há exigência legal de centralização total em uma única página;
- O acesso se dá por caminhos legítimos e funcionais, com interface institucional estabelecida.

2. A comparação com boas práticas de outras instituições deve ser feita com cautela e observância da realidade institucional da UFJ

A auditoria utiliza como benchmarking estruturas de portais da UFU, UFF, UFRJ e Justiça Federal da 3ª Região, sem considerar que:

- Estas instituições possuem estruturas técnico-administrativas, orçamentárias e de pessoal significativamente diferentes;
- Algumas contam com unidades próprias de tecnologia da informação, núcleos especializados em dados abertos ou laboratórios de inovação pública;
- A diversidade de soluções tecnológicas adotadas nacionalmente impede a padronização absoluta.

O TCU e a CGU não exigem uniformidade de interface de transparência ativa, mas sim o cumprimento da publicidade dos atos e sua disponibilização pública e gratuita, o que a UFJ já realiza.

Portanto, a comparação deve servir como inspiração de melhorias, e não como critério de conformidade jurídica.

3. A ausência pontual de documentos da fase de execução contratual em formato aberto não compromete a legalidade, especialmente quando há transparência parcial assegurada

Embora a auditoria afirme que notas fiscais, termos aditivos e relatórios finais nem sempre estejam disponíveis para download direto, a UFJ:

- Registra todos esses documentos no SEI, com acesso possível por meio do inteiro teor do processo;
- Possui disponibilização pública dos contratos principais e suas publicações no PNCP, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021;
- Atende aos pedidos de informação via SIC, inclusive com baixa recorrência de recursos por negativa de acesso, o que demonstra aderência prática à LAI.

A ausência de um formato “editável ou com leitura automática”, como citado no Acórdão TCU 328/2023-P, deve ser tratada como oportunidade de aprimoramento, e não como irregularidade, pois a própria norma fala em formato aberto “sempre que possível”, respeitando a capacidade tecnológica e os sistemas utilizados.

4. O apontamento da auditoria deve ser qualificado como uma oportunidade de melhoria e não como falha de conformidade legal

A UFJ:

- Cumpre o princípio da publicidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021);
- Observa os artigos 7º e 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011);
- Mantém transparência ativa contínua, inclusive com avanço no uso do PNCP e do CONTRATOS.GOV;
- Está aberta à evolução de seus canais de divulgação, desde que respeitadas suas limitações de pessoal e estrutura.

Assim, a afirmação de que a instituição apresenta fragilidade de gestão da informação pública é pode estar dissociada da realidade institucional, especialmente considerando que nenhum processo relevante foi ocultado, restringido ou sonegado à sociedade.

A UFJ cumpre os dispositivos legais de transparência ativa, com:

- Publicação de licitações e contratos nos portais oficiais;
- Disponibilização de documentos por meio do SEI;
- Participação no CONTRATOS.GOV e no PNCP.

Sugestões de aprimoramento — como padronizar o formato dos arquivos ou melhorar a navegabilidade do portal — devem ser acolhidas como ações de evolução contínua da governança, e não como falhas ou desconformidades.

O achado, portanto, caracteriza uma oportunidade legítima de aperfeiçoamento, em linha com a realidade da UFJ e com os princípios da administração pública eficiente, proporcional e transparente.

3. Conclusão

A análise realizada pela equipe de auditoria apresenta uma contribuição significativa para o aprimoramento da governança e da gestão das contratações na Universidade Federal de Jataí. O relatório evidencia, com clareza e consistência, os principais pontos de atenção, fragilidades e oportunidades de melhoria, ao mesmo tempo em que reconhece avanços já implementados pela instituição.

As constatações trazidas demonstram a complexidade envolvida nos processos de contratação pública, que não se limitam à execução por um único setor, mas envolvem toda a estrutura institucional. A efetividade das contratações depende da articulação entre

planejamento, execução orçamentária, gestão de pessoas, tecnologia da informação, unidades demandantes e instâncias decisórias. Nesse contexto, a análise das fragilidades deve ser feita com base no princípio da razoabilidade, considerando as condições operacionais, o estágio de maturidade dos processos e as limitações enfrentadas pela universidade.

Embora o Plano de Contratações Anual (PCA) represente importante instrumento de governança previsto na legislação vigente, sua implementação efetiva ainda está em processo de consolidação nas universidades federais. Na prática, o PCA tem sido utilizado mais como instrumento de registro do planejamento do que como um direcionador das contratações públicas, considerando que as propostas orçamentárias setoriais já apresentam valores predeterminados.

Apesar das fragilidades apontadas, é importante destacar os avanços realizados pela UFJ nos últimos dois anos, com a estruturação do Portal de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponível em: <https://coad.jatai.ufg.br/p/pgc>. Do ponto de vista da transparência a existência de um painel de dados com informações orçamentárias incluindo contratos e contratações também no endereço da Pró-Reitoria de Administração e Finanças na seção de orçamento, corroboram para apresentar uma tendência de estruturação de um espaço que reúne normativos, orientações, fluxos e materiais de apoio, e reflete o compromisso da instituição com a transparência e a melhoria contínua dos processos.

Dessa forma, reconhece-se o valioso trabalho realizado pela Auditoria Interna, cuja análise técnica oferece subsídios relevantes para o fortalecimento da gestão. A Universidade Federal de Jataí compromete-se a avaliar todas as recomendações apresentadas, buscando implementar aquelas que forem viáveis e, para as que não forem adotadas, apresentará as devidas justificativas, à luz da realidade institucional, dos normativos vigentes e da boa administração pública.

Pró-Reitoria de Administração e Finanças

Análise da equipe de auditoria:

Inicialmente, cabe citar o art. 5º da Lei nº 12.527/2011, segundo o qual “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos **objetivos e ágeis**, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”.

Cita-se também o art. 8º da referida norma, segundo o qual “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, **a divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”.

Portanto, o fato de que a informação não esteja disponibilizada de forma facilitada não constitui mera impressão subjetiva. A informação deve ser divulgada em local de fácil acesso, como um requisito de transparência ativa.

Registra-se que a própria equipe de auditoria sentiu dificuldade para encontrar algumas informações relacionadas ao processo de contratações, principalmente quanto à divulgação dos instrumentos contratuais e dos documentos relativos à execução contratual. Assim, também é possível que a sociedade e demais interessados possam ter dificuldades para acessar tais informações.

A equipe de auditoria não invalidou a transparência ativa devido à fragilidade da acessibilidade das informações, e sim apontou a necessidade de aprimoramento. Conforme conclusão sobre o achado “Portanto, constata-se oportunidades de melhorias relacionadas à transparência ativa das aquisições, especialmente quanto à divulgação dos instrumentos contratuais e dos documentos relativos à execução contratual.”.

As “boas práticas” mencionadas no relatório são apenas exemplos de procedimentos exitosos adotados por outras instituições e **não** foram utilizados como critérios de auditoria. Os reais parâmetros de avaliação foram informados à área auditada pelo Ofício nº 3/2025/AUDIN/UFJ, sem incluir esses documentos. As práticas recomendadas têm o único propósito de subsidiar as propostas de recomendação, servindo de referência para melhorar a eficiência e orientar soluções às situações identificadas, conforme o *benchmarking* realizado.

Embora a manifestação da unidade auditada tenha apresentado esclarecimentos, avaliações e argumentos do gestor referentes aos achados de auditoria, a equipe de auditoria mantém o seu posicionamento, o achado e as recomendações propostas.

ANEXO IV - MANIFESTAÇÃO DO GABINETE DA REITORIA

O Gabinete da Reitoria expôs interesse em apresentar manifestação acerca do presente relatório. Assim, considerando que a proposta de adicionar valor da Auditoria Interna está diretamente associada à questão de a unidade considerar, em seus trabalhos, as estratégias da instituição, os riscos a que os processos da Unidade Auditada estão sujeitos, além das expectativas dos destinatários dos trabalhos de auditoria, a equipe de auditoria concordou com o envio da manifestação, que ocorreu após a consolidação do relatório final, conforme mencionado no Anexo III.

Dessa forma, a manifestação do Gabinete da Reitoria foi encaminhada por meio do Processo SEI nº 23854.005092/2025-35.

Constata-se, conforme registrado no dossiê técnico da Reitoria, que a UFJ delineou um conjunto abrangente de iniciativas para aprimorar seus processos de aquisições, das quais parte já se encontra em andamento em diferentes graus e instâncias institucionais e outra segue em estágio de estudo, formulação e planejamento. A implementação das ações propostas contribuirá para a melhoria contínua, o fortalecimento da governança, integridade e transparência e a obtenção de maior eficiência na gestão pública.

Evidencia-se o compromisso institucional da UFJ com a melhoria contínua, percebido na forma como se propõe a revisar e aprimorar seus processos institucionais. Esse engajamento transparece no incentivo à colaboração entre diferentes áreas, na busca constante por aperfeiçoar seus métodos de trabalho e na valorização do desenvolvimento das equipes. A equipe de auditoria reconhece esse engajamento e recomenda a continuidade dessas iniciativas, que consolidam a cultura de qualidade e excelência na gestão pública.

Ademais, quanto ao destaque feito pela reitoria, cabe adicionar que, não obstante o atraso na elaboração dos PCAs em relação aos prazos legais, consoante constatado no relatório, os processos de elaboração dos planos ocorreram no ano imediatamente anterior ao ano de sua execução, sendo que nenhum PCA foi divulgado no ano de sua execução. Apesar disso, nos cronogramas analisados, as datas previstas para publicação do PCA apresentam proximidade considerável em relação ao ano de execução do plano, tendo em vista que foram previstas para os meses de novembro e dezembro do ano de elaboração. Essa proximidade com o ano de execução do plano pode elevar os riscos de comprometimento da qualidade do planejamento, além de limitar a capacidade de comunicação e mobilização prévia dos envolvidos.

Nesse contexto, ressalta-se que as ações propostas pela reitoria podem ser integradas a eventual plano de ação encaminhado pela unidade auditada.

A equipe de auditoria reitera seu apoio ao acompanhamento sistemático das medidas e ações propostas para sanar as situações encontradas e coloca-se à disposição para novos esclarecimentos e orientações técnicas.

Feita a análise da equipe de auditoria, apresenta-se a manifestação do Gabinete da Reitoria acerca do relatório, a qual segue transcrita abaixo.

Manifestação do Gabinete da Reitoria:

“1. Apresentação

Este dossiê tem por finalidade oferecer subsídios técnicos para a análise e manifestação institucional em diálogo com o Relatório Final de Auditoria sobre o Processo de Planejamento de Compras e Contratações (PCA), elaborado pela Auditoria Interna da Universidade Federal de Jataí. A partir dos trabalhos conduzidos pela auditoria e das reuniões orientativas realizadas por este Gabinete, foi proposta a construção conjunta de um

posicionamento institucional, fundamentado em escuta qualificada, evidências documentais e no compromisso com a integridade e a responsabilidade na gestão pública.

A elaboração deste material atende à necessidade de examinar os pontos levantados na análise preliminar da auditoria, os achados identificados e as recomendações constantes do relatório parcial. A manifestação oficial consolidada ao final deste dossiê será devidamente inserida nos autos do processo nº 23854.005092/2025-35.

Ressaltamos a relevância de iniciativas como esta no contexto de um instrumento tão estratégico quanto o relatório da auditoria interna, cuja natureza exige respostas propositivas, orientadas pela busca da melhoria contínua, pelo fortalecimento da transparência administrativa e pela responsabilização institucional. Tais manifestações devem ser apresentadas com isenção, respeito técnico e espírito colaborativo, sem juízos de valor ou prejuízo às relações entre as unidades envolvidas.

Neste sentido, setores diretamente relacionados aos temas abordados foram mobilizados com o objetivo de reunir contribuições objetivas, fundamentadas e construtivas, reconhecendo que o enfrentamento dos desafios apontados pela Auditoria Interna requer um esforço institucional compartilhado. Trata-se, portanto, de um processo coletivo de aprimoramento, no qual a escuta, a articulação e o compromisso com a gestão pública de qualidade são princípios norteadores desta gestão da UFJ.

2. Metodologia do Dossiê

Este Dossiê foi construído a partir de:

- relatório Parcial de Auditoria da Auditoria Interna;
- manifestações técnicas enviadas pela área auditadas;
- manifestações de áreas acionadas pelo gabinete da Reitoria e
- PDI vigente da UFJ.

Foram utilizados os seguintes critérios analíticos:

- Diálogo institucional: contribuições aos temas pertinentes ao trabalho da auditoria e manifestação das áreas técnicas;
- identificação de contribuições de melhoria ao desempenho da gestão;
- impacto simbólico e reputacional das medidas apontadas;
- sugestões de encaminhamentos que colaborem com o plano de ação, etapa posterior à esta manifestação.

3. Análise por Blocos Temáticos

A presente análise e discussão considerou os principais pontos das recomendações da auditoria e a natureza dos achados e trouxe as discussões em 4 blocos temáticos conforme a divisão abaixo:

<i>Bloco Temático</i>	<i>Grupo de Recomendações</i>	<i>Recomendações</i>	<i>Achado(s)</i>
Integridade, Ética e Governança	Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações	1	Achado 01
	Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações	2 a 5	Achado 02
	Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos	22 a 25	Achado 07
	Inexistência de políticas gerais de contratações	26	Achado 08
Planejamento de Compras e Contratações	Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA	6 a 10	Achado 03
	Inexistência de plano diretor de logística sustentável	11	Achado 04
	Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos	27 a 32	Achado 09
	Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações	33 a 42	Parte do Achado 10
	Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor	43 a 46	Parte do Achado 10
	Inadequações e oportunidade de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual	47 a 50	Parte do Achado 10
	Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações	51 a 53	Achado 11
Comunicação Institucional e Decisões Estrutura e Recursos Humanos	Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações	12 a 16	Achado 05
	Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações	17 a 21	Achado 06

a. Integridade, Ética e Governança

A Auditoria Interna da UFJ apontou a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de integridade institucional, especialmente no que tange à institucionalização e à transparência das ações relacionadas à área de contratações. A análise evidencia que fragilidades em áreas como o planejamento de compras e contratações afetam diretamente a efetividade da governança e dos controles internos, que são pilares da integridade pública.

A Reitoria reconhece que a governança de contratações é um eixo estruturante da integridade institucional, particularmente na prevenção de riscos e de conflitos de interesse. Por isso, reafirma o compromisso com a consolidação de um ambiente ético, íntegro e transparente, que se oriente à gestão de processos, com delimitação clara de papéis e responsabilidades entre as instâncias envolvidas.

Observando a divisão de competências PROPLAN e PROAD (2023–2025), temos que a gestão do sistema Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e do Plano de Contratações Anual (PCA) passou por reestruturações nos últimos anos:

- Até 2021: sob responsabilidade da PROAD;
- 2022 a 15/05/2024: gestão transferida à PROPLAN, por decisão da alta administração da época;
- A partir de 16/05/2024: gestão retornada formalmente à PROAD.

A Reitoria observa que ambas as unidades atuaram, em seus respectivos períodos, com boa-fé institucional e dentro de suas competências, sendo necessário agora o fortalecimento da normatização e integração dos fluxos, de modo a evitar lacunas ou sobreposições.

i. Discussão e encaminhamentos

A Universidade Federal de Jataí encontra-se em um momento institucional oportuno para consolidar avanços estruturantes em sua governança administrativa, especialmente diante das demandas estratégicas que se apresentam com o recredenciamento institucional junto ao MEC, a previsão de provimento de 67 novas vagas para Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) e o necessário processo de revisão e organização dos atos normativos internos. Nesse contexto, propõe-se a adoção de um conjunto articulado de ações voltadas ao fortalecimento da política de contratações, da gestão de riscos e da integridade institucional.

Entre as medidas prioritárias está a adoção formal de diretrizes institucionais para a aquisição de bens, serviços e obras, com base em critérios modernos de governança e gestão. Essas diretrizes devem contemplar a adoção do regime integrado de contratações, a incorporação de critérios de sustentabilidade (ambientais, sociais e de governança - ESG), e a exigência de instrumentos de mitigação de riscos. Entendemos que essa é uma abordagem alinhada às práticas já consolidadas em outras IFEs e às diretrizes dos órgãos de controle, com potencial de conferir maior previsibilidade, eficiência e segurança jurídica aos processos internos da UFJ.

Complementarmente, a Reitoria irá recomendar a elaboração de uma política institucional de contratações, integrada ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que estabeleça diretrizes, responsabilidades e metas claras, promovendo a articulação entre o planejamento estratégico da Universidade e sua execução orçamentária. Essa política deve ser acompanhada da criação de uma Política de Gestão de Riscos, com metodologia definida para identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos institucionais. A política deve abranger os diferentes tipos de risco (estratégicos, operacionais, de integridade, orçamentários, entre outros) e incluir a formalização de um Plano de Riscos institucional, com revisões periódicas e designação de responsáveis por sua execução. Essas iniciativas já vêm sendo desenvolvidas por instituições e se mostraram eficazes no fortalecimento da governança e da integridade pública.

Para garantir a implementação adequada dessas medidas e assegurar seu caráter institucional, recomenda-se que a governança sobre contratações e riscos seja exercida por grupos intersetoriais. A Reitoria compreende que de certa maneira isso já vem acontecendo na figura dos fiscais administrativos e técnicos. Entendendo que o grupo deve atuar de forma sistemática no acompanhamento das contratações públicas, a Reitoria irá modificar formalmente as atribuições de sua assessoria do gabinete, a fim de implementar por parte da alta gestão uma rotina de acompanhamento dos contratos, ação que está sendo feita já no formato de encargo desde o recebimento do relatório parcial da auditoria.

Entende-se portanto que no âmbito da governança, ética e integridade, a implementação dessas ações permitirá que a UFJ avance de forma estratégica e sustentável, preparando-se para os desafios de médio e longo prazo com maior solidez organizacional.

b. Planejamento de Compras e Contratações

Sobre o fluxo vigente do planejamento de contratações, a UFJ segue a estrutura referenciada pelas diretrizes dos arts. 6º e 19 do Decreto nº 10.947/2022. a Auditoria Interna identificou pontos de fragilidade que merecem atenção, especialmente no que diz respeito à regulamentação interna, à pactuação de calendário institucional e à gestão de riscos associados à execução das contratações.

O processo é composto pelas seguintes etapas e instâncias de pactuação:

- Área requisitante: é responsável por iniciar o processo, preenchendo o Documento de Formalização da Demanda (DFD) no sistema PGC. Essa atividade inclui: justificativa da necessidade, descrição do objeto, quantidade e estimativa de valores, data prevista de contratação, grau de prioridade e vínculo com demandas correlatas;

- Área técnica: presta apoio à área requisitante na formulação do DFD, especialmente nos casos que envolvem itens complexos, como obras, serviços continuados ou tecnologias específicas. Em contratações de TIC, o Comitê de Governança Digital (CGD) é instância de validação;

- Setor de contratações (PROAD/DCL): recebe os DFDs, consolida as demandas, promove análise técnica preliminar de viabilidade, priorização e alinhamento ao planejamento estratégico e à disponibilidade orçamentária, e estrutura o Plano de Contratações Anual (PCA);

- Autoridade competente: aprova o PCA consolidado, autorizando a publicação e execução do cronograma das contratações.

Proposta de ideal de periodicidade do ciclo de planejamento de contratações do ano subsequente para a UFJ, delineada ao cronograma padrão do PCA, conforme apresentado por instituições federais de ensino superior:

Etapa	Prazos Previstos
Cadastro dos DFDS pelas Unidades Requisitantes	Até 30 de março
Validação Técnica e consolidação pela área de contratações	Abril
Aprovação e envio do PCA a Gestão	Maio

* Referente às informações no relatório de auditoria é importante destacar que o planejamento é anuente ao ano fiscal subsequente, ou seja, o PCA elaborado em 2024 refere-se às contratações previstas para 2025.

ii. Discussão e encaminhamentos

Entre as medidas prioritárias, a Reitoria irá propor a formalização de normativas que definam com precisão as competências entre a PROPLAN, a PROAD e as unidades requisitantes, com posterior submissão ao Conselho Universitário (Consuni), assegurando clareza e continuidade institucional. Também será promovida a integração do Plano de Contratações Anual (PCA) ao Planejamento Estratégico Institucional, por meio da vinculação automática dos DFDs aos Objetivos Estratégicos do PDI, utilizando matriz de correspondência e relatórios analíticos.

Como forma de qualificar o planejamento e garantir maior previsibilidade, será consolidado um calendário institucional de contratações, com ampla divulgação e responsabilização das unidades requisitantes. Além disso, destaca-se a importância de inserir a Diretoria de Compras e Licitações (DCL) nas etapas preliminares de planejamento, assegurando a aderência técnica à nova Lei de Licitações desde os primeiros momentos do processo.

Paralelamente, serão indicadas o desenvolvimento de estruturadas políticas institucionais fundamentais como um Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), construído em diálogo com a SEINFRA e demais unidades, incorporando critérios de sustentabilidade ambiental, social e de governança (ESG).

Em reforço a essa agenda, é um documento já previsto para desenvolvimento pela SEINFRA a Política de Avaliação Periódica dos Espaços Institucionais, o que contribuirá para a qualificação da infraestrutura universitária e o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Por fim, a Reitoria reafirma no âmbito do planejamento de contratação e serviços o seu compromisso com a indução de uma cultura organizacional orientada à melhoria contínua, à valorização dos servidores, à transparência e à eficiência administrativa, compreendendo que o enfrentamento das fragilidades apontadas pela auditoria exige o engajamento de todas as áreas, com liderança institucional clara, escuta qualificada e visão estratégica de futuro.

c. Comunicação Institucional e Decisões

No que se refere ao Achado 11 do Relatório de Auditoria, que aponta oportunidades de melhoria da transparência ativa no processo de contratações (itens 51 a 53), a Reitoria reconhece a relevância do diagnóstico apresentado e reitera seu compromisso com o fortalecimento contínuo da comunicação institucional como instrumento estratégico de governança e transparência pública.

Destaca-se o papel estratégico desempenhado pela SECOM desde 2024, especialmente na promoção da transparência ativa. Entre as ações mais relevantes está o lançamento do novo portal institucional (www.ufj.edu.br), desenvolvido com foco na acessibilidade e na organização das informações, em diálogo constante com o Gabinete da Reitoria, a PROPLAN, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e a Auditoria Interna. O novo site passou a contar com um menu exclusivo de Transparência (<https://ufj.edu.br/transparencia/>), onde estão reunidas informações públicas sobre contratos, licitações, execução orçamentária, entre outros temas de interesse coletivo. A manutenção e atualização desses dados têm sido conduzidas pelas diretorias da PROAD, em articulação com os setores responsáveis.

Adicionalmente, a página do SIC (<https://ufj.edu.br/sic/>) foi reorganizada para facilitar o acesso do cidadão às informações públicas, conforme prevê a Lei de Acesso à Informação. Outra frente de atuação da SECOM tem sido a diagramação e a adequação visual de documentos institucionais, com o objetivo de torná-los mais compreensíveis, acessíveis e alinhados às diretrizes de identidade visual da UFJ, promovendo o direito à informação de forma clara, efetiva e inclusiva.

iii. Discussão e encaminhamentos

No âmbito dos fluxos de comunicação entre a alta gestão, os setores técnicos e a área de contratações, os mesmos passaram em 2024 a ser conduzidos de forma mais direta e ágil, visando maior alinhamento técnico-operacional e celeridade na tomada de decisões. No entanto, essa dinâmica, embora eficiente em determinados contextos, tem demonstrado limitações quanto à padronização e clareza das mensagens compartilhadas. A Reitoria avalia que a inserção formal da Secretaria de Comunicação (SECOM) nesses fluxos poderá contribuir significativamente para qualificar os recursos comunicacionais utilizados, garantindo maior coesão institucional, padronização dos conteúdos e efetividade na promoção da transparência junto à comunidade universitária e à sociedade.

Em relação à comunicação relacionada ao planejamento e à execução das contratações, a avaliação institucional indica que os instrumentos hoje utilizados, como ofícios circulares, despachos e notas técnicas, têm assegurado formalidade, rastreabilidade e clareza. Ainda assim, entende-se como essencial o investimento contínuo em capacitações intersetoriais voltadas à compreensão dos fluxos institucionais, ao fortalecimento das

atribuições compartilhadas e ao desenvolvimento de uma cultura administrativa baseada na articulação entre os setores.

Com esse intuito, a chefia de Gabinete da Reitoria está viabilizando a elaboração de modelos-padrão (templates) para atas, minutas, ofícios, despachos e relatórios técnicos, a serem incorporados ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI). De igual maneira, o desenvolvimento de bases de conhecimento serão indicados para todos os fluxos a serem desenvolvidos e esclarecidos em relação ao tema desta auditoria. Essa medida visa garantir uniformidade textual e de formatação, além de otimizar o tempo de tramitação processual. A padronização em bases de conhecimento SEI contribuirá também para maior clareza institucional nas comunicações oficiais e decisões estratégicas.

A Reitoria também identifica interferências e ruídos persistentes que têm comprometido a clareza e a credibilidade de algumas decisões estratégicas comunicadas, que impactam a execução das ações institucionais e a percepção de legitimidade e alinhamento entre as diferentes instâncias da administração universitária. Entre os principais fatores observados estão: a ausência de fluxos formalizados para deliberação e divulgação de diretrizes estratégicas; a desarticulação entre instâncias técnicas e decisórias durante a construção de normativas; e a insuficiência de instrumentos de comunicação capazes de assegurar a disseminação clara, tempestiva e contextualizada das orientações superiores.

Em diversos casos, decisões relevantes chegam às unidades sem o devido respaldo documental, sem definição explícita de responsabilidades ou abertura para esclarecimentos prévios, o que compromete a adesão institucional e dificulta sua implementação. A Reitoria reconhece que o fortalecimento da governança comunicacional requer avanços expressivos na forma como as decisões são construídas, validadas e compartilhadas.

Nesse sentido, será solicitada as seguintes ações estruturantes de todo grupo gestor, não só em relação ao tema de contratos e licitações, mas em todas as comunicações pertinentes: (i) o fortalecimento da atuação colegiada nos temas estratégicos; (ii) a adoção de rotinas padronizadas para registro e validação das decisões institucionais; (iii) a ampliação dos espaços de escuta prévia com os setores impactados; e (iv) o aprimoramento dos canais de comunicação interna, com foco na clareza, rastreabilidade e contextualização das orientações superiores. Essas medidas visam assegurar que a comunicação das decisões institucionais reflita com fidelidade o posicionamento da Reitoria, ao mesmo tempo em que promovam a mediação adequada entre a formulação de políticas e sua execução nos diversos níveis da Universidade.

Com base nesse conjunto de medidas já adotadas e nas ações em curso, a Reitoria reafirma seu compromisso com o fortalecimento da comunicação institucional como instrumento de governança, transparência, legitimidade decisória e integração administrativa. A consolidação de fluxos comunicacionais claros, participativos e bem documentados é condição essencial para a credibilidade da gestão e para o avanço sustentável das políticas públicas no âmbito universitário.

d. Estrutura e Recursos Humanos

No contexto dos achados relacionados à qualificação da equipe e à institucionalização de práticas de gestão estratégica de pessoas, a Reitoria reconhece os desafios enfrentados, bem como os esforços empreendidos pela Universidade Federal de Jataí (UFJ) no enfrentamento das limitações operacionais e orçamentárias, especialmente no período de 2023 a 2025. O cenário apresentado pela manifestação do setor auditado vem sendo analisado pela Reitoria na nova gestão e se consolida na adoção de políticas de formação contínua e valorização profissional.

A UFJ tem realizado diversas ações de capacitação desde 2024, com destaque para a participação dos servidores em cursos ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e em iniciativas internas de desenvolvimento. O setor auditado realizou capacitações sobre a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), formação de pregoeiros, gestão contratual, uso de sistemas como o SIPAC, planilhas de custos e estratégias de transição para o novo regime jurídico de contratações. No total, entre 2023 e 2025, foram realizadas 13 capacitações envolvendo servidores da Diretoria de Compras e Licitações (DCL) e da Coordenação de Contratos e Serviços (CCS), demonstrando o esforço institucional pela atualização técnica e pela melhoria contínua.

Reforçamos que é imprescindível garantir que os servidores envolvidos nos processos de contratações participem de capacitações sempre que houver atualizações legais ou mudanças de normativos, assegurando o domínio técnico necessário à execução das atividades. Da mesma forma, a formação adequada de novos integrantes das equipes é fundamental para assegurar a continuidade, a segurança jurídica e a qualidade das ações institucionais no campo das aquisições públicas.

iv. Discussão e encaminhamentos

Considerando a limitação orçamentária que incide diretamente sobre as ações de desenvolvimento, a Reitoria recomenda que os servidores aproveitem, sempre que possível, as capacitações gratuitas oferecidas pela ENAP, reconhecidas pela qualidade e pela aderência às demandas da administração pública. Em resposta a esse cenário restritivo, a UFJ implementou, em 2025, o projeto de extensão Proformação, voltado à oferta de cursos transversais gratuitos, com foco na qualificação das competências essenciais ao serviço público. A iniciativa tem como diferencial a mobilização de servidores(as) da própria universidade, que atuam voluntariamente como formadores, promovendo uma cultura institucional de cooperação, compartilhamento de saberes e fortalecimento da capacidade instalada.

Além do Proformação, a PROPESSOAS tem desenvolvido e ofertado diversas ações de desenvolvimento, alinhadas ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), aprovado em 2025. Esse instrumento vêm sendo reformulado para contemplar uma visão mais estratégica das necessidades institucionais, abrangendo desde o levantamento de competências e o alinhamento entre perfis e funções, até o dimensionamento da força de trabalho. O Plano de Desenvolvimento Anual (PDA) também foi instituído para organizar as ações custeadas, priorizando aquelas com maior impacto institucional.

Embora a UFJ ainda não tenha formalmente implantado um sistema de gestão por competências, a Reitoria reconhece a importância estratégica desse modelo e está comprometida com sua futura adoção. Nesse sentido, diversas ações vêm sendo articuladas, visando à institucionalização progressiva das funções e à construção de uma política sólida de gestão de pessoas. Entre essas iniciativas, destacam-se os projetos estruturantes Café com Pessoas e PROPESSOAS Perto de Você, ambos implementados a partir de 2024, com o objetivo de promover a integração institucional, ampliar o diálogo com os(as) servidores(as) e disseminar informações relevantes sobre a gestão de pessoas.

O projeto Café com Pessoas tem proporcionado espaços coletivos de reflexão e aprendizagem, nos quais temas como avaliação de desempenho, programa de gestão e processos de afastamento para qualificação vêm sendo discutidos com transparência e participação. Já o projeto PROPESSOAS Perto de Você visa ao contato direto com unidades acadêmicas e administrativas, promovendo visitas presenciais aos setores e favorecendo o reconhecimento das práticas cotidianas, dos desafios enfrentados e das potencialidades existentes. Até o momento, diversas unidades da UFJ já foram contempladas, demonstrando o

esforço institucional para aproximar a gestão de pessoas dos servidores e fomentar uma cultura organizacional baseada no respeito, na escuta ativa e na valorização profissional.

Sobre a necessidade de definição de uma estrutura clara para a área de contratações, a Reitoria compreende que o cenário institucional previsto para os próximos meses, especialmente com a realização de novo concurso público e o ingresso de novos servidores, permitirá o reequilíbrio da força de trabalho e o redimensionamento das equipes técnicas, o que contribuirá para a superação de algumas das fragilidades atualmente identificadas. Além disso, ações já previstas neste dossiê, como a formalização dos fluxos, das atribuições e das competências institucionais, deverão assegurar maior clareza e previsibilidade na atuação de cada servidor, fortalecendo a organização interna da área, promovendo maior eficiência nos processos e garantindo a continuidade administrativa. Trata-se de um esforço articulado que visa consolidar uma estrutura funcional mais estável, transparente e aderente às exigências do novo regime de contratações públicas.

Essas ações integram a agenda da Reitoria para a consolidação de uma política de gestão de pessoas orientada pela valorização do servidor, pela qualificação permanente e pelo fortalecimento das capacidades institucionais da UFJ.

4. Organização das propostas

A partir da discussão apresentada, trazemos o compilado da manifestação desta reitoria:

Tabela de Recomendações e Ações Propostas – UFJ

<i>Bloco Temático</i>	<i>Grupo de Recomendações</i>	<i>Ações Propostas pela Reitoria</i>
Integridade, Ética e Governança	Fragilidades no direcionamento estratégico e no monitoramento da gestão das contratações	Adoção de diretrizes institucionais para contratações; integração ao PDI; formalização da governança por grupos intersetoriais.
	Carência de ações para a promoção da integridade na área de contratações	Institucionalização das ações de Integridade; integração com o Comitê de Ética; divulgação de canais de denúncia e criação de rotinas colegiadas de deliberação.
	Ausência de diretrizes para o processo de gestão de riscos e fragilidades do gerenciamento de riscos	Criação da Política de Gestão de Riscos e do Plano de Riscos institucional, com metodologia, tipos de risco e responsáveis definidos.
	Inexistência de políticas gerais de contratações	Elaboração da Política Institucional de Contratações integrada ao PDI e alinhada às diretrizes do TCU.
Planejamento de Compras e Contratações	Inconsistências e oportunidades de melhoria no processo de elaboração do PCA	Formalização de competências entre PROPLAN, PROAD e unidades; integração do PCA ao PDI; inserção da DCL nas fases iniciais; consolidação de calendário institucional.
	Inexistência de plano diretor de logística sustentável	Desenvolvimento do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) com critérios ESG, em articulação com a SEINFRA.
	Fragilidades quanto à implementação das diretrizes para a gestão dos contratos	Reorganização dos processos e inserção da gestão contratual no escopo da governança institucional; apoio da assessoria da Reitoria no monitoramento.
	Inadequações e oportunidades de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de planejamento das contratações	Padronização de procedimentos; maior articulação entre setores técnicos e requisitantes; capacitação contínua.
	Inadequações e oportunidades de aperfeiçoamento da gestão do processo de trabalho de seleção do fornecedor	Adoção de critérios técnicos e objetivos; capacitação de pregoeiros e agentes de contratação; elaboração de templates e procedimentos padronizados.
	Inadequações e oportunidades de aperfeiçoamento da gestão do processo de gestão contratual	Fortalecimento da atuação dos fiscais de contrato; registro sistemático e acompanhamento ativo pela alta gestão.
Comunicação Institucional e Decisões	Oportunidades de melhoria da transparência ativa relacionada ao processo de contratações	Inserção da SECOM nos fluxos decisórios; padronização de modelos no SEI; melhoria da comunicação entre setores; capacitação sobre fluxos e decisões.
Estrutura e Recursos Humanos	Insuficiência da definição de estrutura da área de contratações	Redefinição da estrutura com base no novo concurso; formalização de atribuições e fluxos; melhoria da alocação de equipe técnica.
	Fragilidades quanto à implementação de práticas para a promoção da gestão de pessoas na função de contratações	Fortalecimento do Proformação, do PDA e PDP e dos projetos Café com Pessoas e PROPESSOAS Perto de Você.

5. Conclusão

Esta análise consolida a resposta institucional ao relatório 01/2025 da Auditoria Interna, reiterando o comprometimento da gestão com a melhoria dos processos de planejamento, governança e controle no âmbito das contratações públicas da UFJ. As análises aqui apresentadas reafirmam o papel da Auditoria Interna nas ações estratégicas da gestão, ao identificar fragilidades e propor caminhos para o aperfeiçoamento da atuação administrativa. A UFJ assume, portanto, o compromisso de implementar as ações estruturantes identificadas e



encaminhamentos para o devido acompanhamento, transparência e alinhamento aos princípios da administração pública.”