

AUDITORIA INTERNA

**AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E DOS ASPECTOS DE
GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS RELACIONADOS ÀS
COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

Ação ID nº 01
PAINT 2022



UNILAB

Universidade da
Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA

PROCESSO Nº 23282.001063/2022-83

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 2022.1

Ação nº 01 - PAINT 2022

EXERCÍCIO: 2022

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Análises dos Processos de Compras e Contratações realizados pela Unilab no Ano de 2021, com o objetivo de Avaliar a conformidade e os aspectos de governança e gestão de riscos relacionados às compras e contratações.

POR QUE ESSE TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 01/2022, como primeira Ação do Plano Anual de Auditoria de 2022 - Ação ID 01/2022.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN?

Em face dos exames realizados, concluímos que referente ao planejamento das compras; a utilização de formulários padronizados e ao cumprimento da legislação aplicada às Licitações, de modo geral, as unidades auditadas vêm observando as determinações legais. Todavia, no que se refere a Governança das Compras e Contratações Públicas, tendo como orientação o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União - TCU, a Unilab apresenta deficiências que necessitam de atenção por parte dos gestores, conforme constatações apontadas no presente relatório.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN - Auditoria Interna

CIED - Coordenação de Infraestrutura e Desenvolvimento

CLCP - Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio

CONSUNI - Conselho Universitário

DCM - Diretoria do Campus dos Malês

LAI - Lei de Acesso à Informação

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA - Lei Orçamentária Anual

OS - Ordem de Serviço

PAINT - Plano Anual de Auditoria Interna

PROAD - Pró-reitoria de Administração

PROPLAN - Pró-reitoria de Planejamento

PLS - Plano de Logística Sustentável

SA - Solicitação de Auditoria

TCU - Tribunal de Contas da União UG Unidade Gestora

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

UAIG - Unidade de Auditoria Interna Governamental

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório visa apresentar os resultados dos exames realizados pela Auditoria Interna em decorrência da Ação 01/2022, disposta no Plano Anual de Auditoria PAINT/2022 e desenvolvidos em conformidade com a Ordem de Serviço nº 01/2022.

A auditoria teve como objetivo avaliar a governança, a gestão de riscos e os controles preventivos nas contratações realizadas pela Unilab no ano de 2021 executados no âmbito da Pró-reitoria de Planejamento, Pró-reitoria de Administração e Diretoria do Campus dos Malês. De forma específica objetivou-se avaliar: os aspectos de governança e gestão de riscos relacionados às compras e contratações; os processos de licitação; o cumprimento dos princípios administrativos e das normas vigentes.

A avaliação se deu por amostragem não estatística. Foram selecionados 24% (vinte e quatro por cento) dos processos de compras e contratações executados no período, e a seleção dos processo objeto de análise levou em consideração as modalidades de licitação (Tomada de Preço, Pregão Eletrônico, Dispensa de Licitação); valores e unidades responsáveis. O trabalho foi desenvolvido no período de 01/02/2022 a 31/03/2022, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 01/2022 da Chefe da Auditoria Interna, em obediência ao Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT 2022.

Consoante ORDEM DE SERVIÇO (OS) Nº 01/2022/AI-UNILAB, a equipe designada para realizar a auditoria foi composta pelos seguintes servidores:

Equipe de Auditoria	
Raimundo Aristeu dos Santos Maia	Auditor
Marcondes Chaves de Souza	Auditor

A metodologia de auditoria compreende os procedimentos e técnicas orientados à obtenção de evidências e ao tratamento de informações. No presente trabalho a metodologia contemplou a análise documental dos Processos de Compras e Contratações governamentais selecionados (Sei nº 23282.410323/2020-46, 23282.014256/2021-13, 23804.000262/2021-57, [23282.004968/2021-24](#), [23282.004968/2021-24](#), 23804.000002/2021-81); indagação por meio de Solicitação de Auditoria; aplicação de checklists e pesquisas em sítios institucionais. Os exames foram realizados consoante normas e procedimentos de auditoria aplicadas ao serviço público e na extensão necessária à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames e todas as unidades se mostraram disponíveis a contribuir no processo de avaliação.

As análises foram realizadas em estrita observância à legislação aplicável, incluindo leis, decretos e portarias relacionadas às atividades auditadas, bem como instrumentos normativos internos e externos relacionados à matéria. Ademais, foram observados, no decorrer dos trabalhos, os princípios constitucionais atinentes à administração pública, que serviram de arcabouço para os procedimentos executados na realização da auditoria.

As análises foram realizadas em estrita observância à legislação aplicável, incluindo leis, decretos e portarias relacionadas às atividades auditadas, bem como instrumentos normativos internos e externos relacionados à matéria. Ademais, foram observados, no decorrer dos trabalhos, os princípios constitucionais atinentes à administração pública, que serviram de arcabouço para os procedimentos executados na realização da auditoria.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS DO OBJETO AUDITADO - COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As compras governamentais constituem atividade de grande relevância para o bom funcionamento da Administração Pública. É uma das áreas mais sensíveis e estratégicas, e por isso, exige atenção especial dos gestores e colaboradores atuantes nessa área quanto a boa gestão nos processos de compras e contratações. Nessa perspectiva, as compras públicas vão muito além de simples procedimento administrativo e operacional.

Apesar de os processos de compra fazerem parte da atividade-meio das instituições públicas, as compras públicas têm importante papel na atuação finalística das organizações em virtude de seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional,

sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento.

Entretanto, a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura e estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da Administração Pública, mercado fornecedor, entre outros). Percebe-se na prática que a área de compras públicas ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e governança na Administração Pública brasileira. Apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, o setor de compras públicas ainda sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica.

O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização. (Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU)

Isso posto, conclui-se que a boa governança nas compras e contratações é condição fundamental para que elas ocorram de forma regular, eficiente, econômica e em estrita obediência aos princípios que regem a Administração Pública.

3. RESULTADO DOS EXAMES

3.1. CONSTATAÇÃO 01: Promoção insuficiente da integridade na área de contratações.

Nas análises e consultas realizadas pela equipe de auditoria, não foi possível identificar a existência de um programa de integridade implementado e aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações. Tampouco, foram observados procedimentos e rotinas para identificar e tratar eventuais casos de conflitos de interesse na área de contratações, por exemplo, processos e/ou documentos que comprovem a verificação de impedimentos legais quando do ingresso de gestores e colaboradores na área de contratações.

Além disso, não foi observada a participação e a previsão de treinamentos sobre ética e integridade para gestores e colaboradores atuantes nas áreas de contratações.

3.1.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

Não compete a esta coordenação a elaboração e/ou implementação de programas de integridades, cabendo a esta a colaboração em determinados grupos de trabalho que visam à obtenção dos objetos solicitados pela referida auditoria.

Pró-reitoria de Administração

A Pró-Reitoria de Administração não atua na fase de planejamento, sendo responsável apenas pela execução de contratações da Universidade.

Diretoria do Campus dos Malês

O Setor de logística apenas na operacionalização dos processos de compras e contratações, não atuando na fase de planejamento, com isso, todas as atividades seguem rotinas definidas e executadas de maneira padronizada em todas as contratações, independente do objeto da mesma ou do setor solicitante.

Secretaria de Governança, Integridade e Transparência

i - não foi possível identificar a existência de um programa de integridade implementado e aplicável aos gestores e colaboradores da área de contratações;

R: O plano de integridade da Unilab data de 2019 e se faz necessária a atualização do documento. Informamos que estão sendo retomadas as ações necessárias para a revisão do plano, com expectativa de conclusão até o segundo semestre de 2022, conforme planejamento desta secretaria. Com isso, espera-se que a deficiência encontrada seja sanada.

ii - procedimentos e rotinas para identificar e tratar eventuais casos de conflitos de interesse na área de contratações, por exemplo, processos e/ou documentos que comprovem a verificação de impedimentos legais quando do ingresso de gestores e colaboradores na área de contratações.

R: Recomenda-se que a unidade auditada implemente e divulgue fluxos e rotinas que possam atestar conformidade ao processo, podendo acionar a unidade responsável por atender às consultas de conflito de interesses no âmbito da Unilab - Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) - para orientações.

A partir das constatações da Auditoria Interna, o novo plano de integridade deverá prever ações de prevenção e acompanhamento quantos aos riscos aventados.

iii - participação e a previsão de treinamentos sobre ética e integridade para gestores e colaboradores atuantes nas áreas de contratações.

R: O novo plano de integridade deverá prever ações de capacitação sobre ética e integridade, e se espera que a deficiência apontada seja contemplada.

3.1.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Considerando que a integridade nas compras públicas é essencial para que o processo de compras e contratações seja válido, justo e benéfico à administração pública, destaca-se a importância de sua observação por todos aqueles que participam dos processos de aquisições, independentemente da função ou cargo.

No que se refere a integridade nas áreas de contratações da Unilab, observamos que a Promoção da Integridade ocorre de forma insuficiente.

Com base nas constatações, bem como nas respostas encaminhadas em atendimento às Solicitações de Auditoria, e nas manifestações acerca do Relatório Preliminar, ratifica-se a constatação apresentada.

Essa mesma constatação foi apontada no Levantamento de Governança e Gestão Pública realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2021. Por meio do referido levantamento o TCU buscou informações sobre boas práticas de governança pública e gestão de aquisições, através de questionários eletrônicos aplicados aos gestores públicos na busca de avaliar a realidade de cada organização.

No supramencionado documento o TCU categorizou as respostas em três níveis, chamados de “estágios de capacidade”, sendo eles: inicial, que foi subdividido em Inexpressivo e Iniciando; intermediário e aprimorado.

Para cada estágio de atingimento foram atribuídos valores percentuais, sendo:

1. Inexpressivo - 0 a 14,99%;
2. Inicial - 15 a 39,99%;
3. Intermediária, de 40 a 70%;
4. Aprimorada, de 70,01% a 100%.

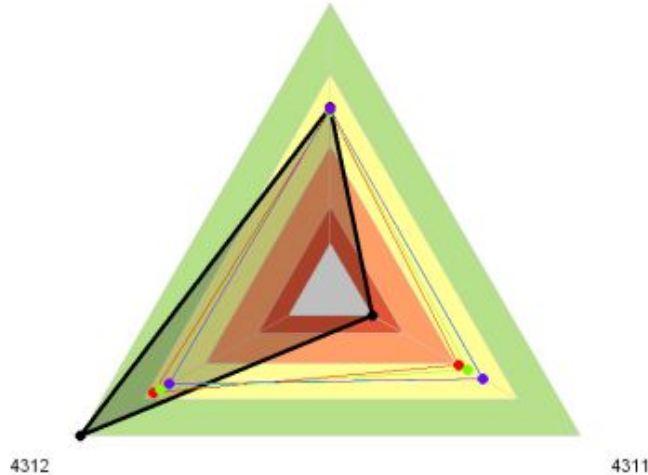
Concernente ao indicador “Capacidade de promover a integridade nas contratações”, especificamente o item que avalia se a Universidade promove a ética nas contratações, a Unilab apresentou-se em estágio inicial e inexpressivo corroborando com a constatação.

Imagem 01: Capacidade em promover a integridade nas contratações



5.4 Indicador: IntegrContrat - Capacidade em promover a integridade nas contratações. iGG2021 - Governança e Gestão de Contratações Capacidade em promover a integridade nas contratações.

- Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira|IntegrContrat
- Área.temática: Instituição de Ensino
- Natureza.Jurídica: Autarquia
- Administração: Indireta
- Poder.Estatal: Executivo



Faixas de classificação

- APRimorado=70 a 100%
- INTermediário=40% a 69,9%
- INIcial=15 a 39,9%
- INEexpressivo=0 a 14,9%

Legenda:

- **IntegrContrat** - Capacidade em promover a integridade nas contratações.
- **4311** - A organização promove a ética nas contratações
- **4312** - A organização torna públicos os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação

Fonte: Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário

3.1.3. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 01.1: Desenvolver ações para promoção da integridade destinadas aos gestores e colaboradores da área de contratações.

Recomendação 01.2: Elaborar e implementar programa formal e contínuo de capacitação dos agentes envolvidos em contratações no âmbito da Unilab abordando temas como ética e integridade.

3.2. CONSTATAÇÃO 02: Inadequado desenvolvimento da capacidade das áreas atuantes em contratações.

Verificou-se inexistência de:

- i - processo de trabalho estabelecido e **critérios definidos para seleção ou escolha** de gestores e alocação de colaboradores atuantes nas contratações;
- ii - ações visando a **descrição dos perfis** profissionais desejados para gestores e colaboradores atuantes nas contratações;
- iii - processos de trabalho e critérios utilizados para **avaliação de desempenho** de gestores e colaboradores atuantes nas contratações;
- iv - procedimentos definidos para **transmissão de informação e conhecimento** no momento da sucessão de gestores e colaboradores atuantes nas contratações;

v - **benefícios adequados para atrair e reter** bons colaboradores para a área de contratações e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais;

vi - **rotatividade** na ocupação das funções atuantes nas áreas de contratações;

vii - política (ou documento equivalente) que trate de **incentivos**, administrativos ou financeiros, para os colaboradores que atuam nas funções-chave atuantes nas áreas de contratações.

3.2.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

Não compete a esta coordenação a elaboração e/ou implementação de programas de desenvolvimento de atividades, cabendo a esta a colaboração em determinados grupos de trabalho que visam à obtenção dos objetos solicitados pela referida auditoria.

Pró-reitoria de Administração

A Pró-reitoria atua no planejamento das contratações individualmente, ou seja, na fase de planejamento em cada processo. Contudo, não temos conhecimento de convenções que postulem características que a Instituição deve estabelecer para seleção, indicação ou quaisquer outros aspectos de pessoal que atue nas contratações, uma vez que a atuação é em toda a universidade e tem participação direta da Unidade Demandante. Acrescentamos, ainda, que esta unidade não têm competência para decidir sobre aspectos como incentivo financeiro.

Diretoria do Campus dos Malês

Até o presente momento não temos conhecimento sobre a existência de normativo que estabeleça critérios para a seleção de servidores para atuar na área de contratações, tampouco sobre políticas de incentivo para atrair e reter profissionais nessa área, uma vez que essa não é atribuição do Setor de Logística.

Superintendência de Gestão de Pessoas

Em resposta ao documento nº 0421056, seguem as informações inerentes à CONSTATAÇÃO 02: Inadequado desenvolvimento da capacidade das áreas atuantes em contratações.

*i - processo de trabalho estabelecido e **critérios definidos para seleção ou escolha** de gestores e alocação de colaboradores atuantes nas contratações;*

R.: a gestão do pessoal responsável pelas contratações da universidade compete à Pró-Reitoria de Administração. Recomendamos que a demanda seja direcionada para unidade.

Quanto à critérios para escolha de gestores, há a Portaria Reitoria nº 033, de 31 de janeiro de 2020, que dispõe sobre critérios para ocupação de Cargo de Direção e Função Gratificada no âmbito da Unilab.

*ii - ações visando a **descrição dos perfis** profissionais desejados para gestores e colaboradores atuantes nas contratações;*

R.: a descrição dos perfis de pessoal responsável pelas contratações da universidade compete à Pró-Reitoria de Administração. Recomendamos que a demanda seja direcionada para unidade.

Quanto aos perfis para escolha de gestores, há a Portaria Reitoria nº 033, de 31 de janeiro de 2020, que dispõe sobre critérios para ocupação de Cargo de Direção e Função Gratificada no âmbito da Unilab.

*iii - processos de trabalho e critérios utilizados para **avaliação de desempenho** de gestores e colaboradores atuantes nas contratações;*

R: Esta SGP aplica o processo de avaliação de desempenho periodicamente de forma padronizada para todos os servidores. Caso seja um procedimento específico para o pessoal responsável pelas contratações da universidade, recomendamos que a demanda seja direcionada à Pró-Reitoria de Administração.

Não compete a esta coordenação a elaboração e/ou implementação de programas de desenvolvimento de atividades, cabendo a esta a colaboração em determinados grupos de trabalho que visam à obtenção dos objetos solicitados pela referida auditoria.

*iv - procedimentos definidos para **transmissão de informação e conhecimento** no momento da sucessão de gestores e colaboradores atuantes nas contratações;*

R.: Esta unidade editou a Portaria SGP nº 221, de 05 de maio de 2021, que estabelece normas e procedimentos quanto à participação de servidores na Unilab em capacitações internas e externas, onde determinou-se que os servidores participantes de capacitação deveriam disseminar os conhecimentos adquiridos, bem como as chefias apoiarem tal atividade (Art. 23, IC e V, e Art. 24, II, da Portaria 221/2021).

Quanto ao exercício dessa disseminação do conhecimento entre a equipe que faz a gestão dos contratos, recomendamos que a demanda seja direcionada à Pró-Reitoria de Administração.

v - ***benefícios adequados para atrair e reter bons colaboradores para a área de contratações e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais;***

R.: a gestão do pessoal responsável pelas contratações da universidade compete à Pró-Reitoria de Administração. Recomendamos que a demanda seja direcionada para unidade.

vi - ***rotatividade na ocupação das funções atuantes nas áreas de contratações;***

R.: a gestão do pessoal responsável pelas contratações da universidade compete à Pró-Reitoria de Administração. Recomendamos que a demanda seja direcionada para unidade.

vii - ***política (ou documento equivalente) que trate de incentivos, administrativos ou financeiros, para os colaboradores que atuam nas funções-chave atuantes nas áreas de contratações.***

R.: Esta SGP elencou no seu rol de normativos a serem editados ou encaminhados às autoridades responsáveis durante os exercícios de 2022 e 2023, uma proposta de regulamentação do art. 237 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Caso se trate exclusivamente ao pessoal atuante das áreas de contratações, recomendamos que a demanda seja direcionada à Pró-Reitoria de Administração.

3.2.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

As áreas de contratações devem ser compreendidas como um sistema integrado de processos, estruturas, funções e papéis bem delineados, no qual os instrumentos de governança devem refletir na eficiência, eficácia e efetiva entrega de resultados pela instituição.

Dito isto, para que as aquisições públicas cumpram sua função de forma íntegra, as áreas de Contratações, além de vontade, precisam dispor de meios que abrangem estrutura física e tecnológica adequada e de pessoal qualificado e motivado, com vistas a atender os ditames aplicáveis e a assegurar a presença de um ambiente ético e motivador para os atores envolvidos nas aquisições.

Diante dos testes aplicados e, analisando-se detidamente as respostas encaminhadas pelas unidades auditadas, ficou evidente que na Unilab o desenvolvimento das capacidade das áreas atuantes em contratações ocorre de forma inadequada.

Referente ao indicador “Capacidade em Gestão de Pessoal de Contratações”, o relatório de autoavaliação coordenado pelo TCU apontou que a Unilab está no estágio Inicial (0 a 39,99%). A autoavaliação indagou se organização: i) possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações; ii) a organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área de contratações e iii) a organização possui mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações. Dos aspectos avaliados, apenas o item II apresentou estágio inicial (15 a 39,99%), sendo os demais categorizados como inexpressivos (0 a 14,99%).

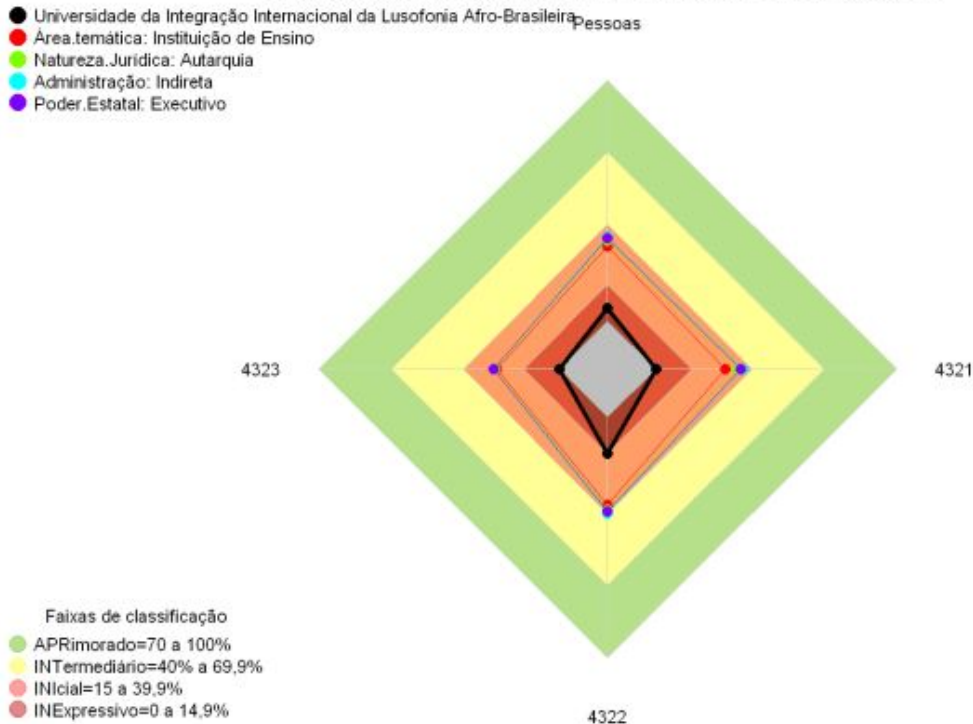
Imagem 02: Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações



5.5 Indicador: Pessoas - Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações

iGG2021 - Governança e Gestão de Contratações

Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações



Legenda:

- **Pessoas** - Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações
- **4321** - A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações
- **4322** - A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área de contratações
- **4323** - A organização possui mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações

Fonte: Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário

3.2.3. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 02.1 - Recomenda-se que as unidades atuantes nas áreas de compras e contratações (Proplan, Proad e DCM) considerem em seus planejamentos o aperfeiçoamento e desenvolvimento da capacidade de pessoal.

Recomendação 02.2 - Elaborar política de desenvolvimento da capacidade das áreas atuantes em contratações.

Sugerimos que seja considerada na política pelo menos: i) **critérios para seleção ou escolha** de gestores e **alocação de colaboradores**; ii) **descrição dos perfis** profissionais desejados; iii) **avaliação de desempenho**; iv) **transmissão de informação e conhecimento** no momento da sucessão; v) **benefícios adequados para atrair e reter** bons colaboradores; vi) rotatividade na ocupação das funções; e vii) política de **incentivos**, administrativos ou financeiros, para os colaboradores que atuam nas funções-chave atuantes nas áreas de contratações. Ressaltamos que a política aqui proposta se refere ao nível tático e necessariamente deverá seguir as diretrizes estabelecidas no nível estratégico.

3.3. CONSTATAÇÃO 03: Processos de trabalho não padronizados e não institucionalizados.

O normativo interno que visa formalizar os processos de trabalho das compras e contratações carece de atualização e de aprovação da autoridade competente, conforme Processo nº 23282.405531/2020-23.

3.3.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

Reitera-se que aguardamos a análise e/ou autorização dos procedimentos citados no processo 23282.405531/2020-23.

Pró-reitoria de Administração

Estamos no aguardo da autorização da Reitoria, conforme o processo 23282.405531/2020-23.

Diretoria do Campus dos Malês

O setor de logística possui um modelo de fluxo de trabalho para formalização de processos de compras e contratações, contudo o mesmo está em processo de atualização, tendo em vista mudanças na legislação bem como o possível estabelecimento de normas gerais de compras e contratações no âmbito de toda a UNILAB.

3.3.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Considerando o disposto nas respostas apresentadas pelas Unidades Auditadas, bem como nos levantamentos realizados, conclui-se que o instrumento normativo que visa dar padronização aos processos de compras no âmbito da Unilab está em sua fase final de elaboração necessitando de aprovação pela autoridade competente.

3.3.3. RECOMENDAÇÃO

Recomendação 03.1 - Recomendamos que seja finalizada a elaboração/revisão para aprovação e posterior publicação do instrumento normativo que regulamenta os processos de trabalho das compras e contratações.

3.4. CONSTATAÇÃO 04: Inexistência de política de gestão de riscos.

Não foi identificada a política de gestão de riscos da Unilab e das unidades atuantes nas contratações.

Cumprido destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria realizada junto à Unilab, proferiu o ACÓRDÃO Nº 1413/2020 – TCU – Plenário, no qual determinou que a Unilab:

9.1.3. inclua a gestão de risco no Plano de Desenvolvimento Institucional (planejamento estratégico), em atendimento ao disposto nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, alínea "a", da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.1.4. elabore o documento Mapa de Riscos, em conformidade com os arts. 16, incisos IV e V, 18 e 20 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.1.5. implante o Comitê de Governança e Gestão de Riscos, consoante o art. 23 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.1.6. defina a política de gestão de riscos e implemente plano de capacitação dos gestores e servidores, mormente para as áreas de aquisições universitárias, em atenção aos arts. 17, 25 e 30 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

3.4.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

Não compete a esta coordenação a elaboração e/ou implementação de política de gestão de riscos, cabendo a esta a colaboração em determinados grupos de trabalho que visam à obtenção dos objetos solicitados pela referida auditoria.

Pró-reitoria de Administração

Na Unilab, as contratações são realizadas na Pró-Reitoria de Administração, na Pró-Reitoria de Planejamento e no Campus dos Malês e não existe, atualmente, política unificada de gestão de riscos.

Diretoria do campus dos Malês

Atualmente não temos à disposição uma política de gerenciamento de risco no âmbito da UNILAB.

Secretaria de Governança, Integridade e Transparência

i - não foi identificada a política de gestão de riscos da Unilab e das unidades atuantes nas contratações.

R: A Unilab ainda não dispõe de uma política de gestão de riscos aprovada e institucionalizada. Esta é uma, dentre muitas ações que se precisa implantar. No planejamento desta secretaria, esta ação está prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

Entretanto, cabe ressaltar que a partir do trabalho de mapeamento de processos e riscos, cada gestor é responsável por gerir os riscos no âmbito de sua unidade, processos e atividades. Nesse contexto, a SGIT, será apenas facilitadora do processo.

3.4.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A partir das análises documentais e em conformidade com as manifestações expedidas pelas Unidades Auditadas, restou evidenciada a inexistência de Política de Gestão de Riscos.

Cabe mencionar que as unidades ao realizar planejamento de compras fazem de certa forma, a gestão de riscos nas aquisições, todavia de forma intuitiva, circunstancial e não normatizada. Porém a Política de Gestão de Riscos preconizada nos termos da INC nº 1/16-MP/CGU constitui-se numa política normatizada, capaz “de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”.

A gestão de riscos, enquanto etapa imprescindível no processo de planejamento, torna-se necessária para a boa governança e gestão institucional. Nesse sentido que o TCU editou os Acórdãos: TCU 2622-2015, item 9.2.1.2; TCU 1545-2016, item 82 e seguintes; e Acórdão TCU 2373/2016, o que demonstra claramente a necessidade de edição de Política de Gestão de Riscos que oriente as ações das equipes de compras.

3.4.3. RECOMENDAÇÃO

Recomendação 04.1 - Recomendamos a implementação de Política de Gestão de Risco voltada para a área de compras e contratações. Ressaltamos que a política aqui proposta se refere ao nível tático e necessariamente deverá seguir as diretrizes estabelecidas no nível estratégico.

3.5. CONSTATAÇÃO 05: Ausência de Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Com base nas análises realizadas não foi possível identificar a existência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou documento equivalente, contendo práticas de sustentabilidade definidas que possibilitem a racionalização de gastos, de processos e do uso de materiais e serviços.

A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), incorporou, em seus arts. 5º e 11, o desenvolvimento nacional sustentável dentre os princípios e objetivos do processo licitatório.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios (...) do desenvolvimento nacional sustentável (...);

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Essa mesma previsão havia sido estabelecida anteriormente pela Lei 8.666/1993, em seu art. 3º.

3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (...)
(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010.

Considerando as referências existentes na legislação brasileira, especialmente nas que se referem às Licitações, o Plano de Logística Sustentável é instrumento fundamental para orientar a execução das atividades desenvolvidas pelas áreas atuantes nas compras e contratações no que se refere à sustentabilidade.

3.5.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

O Plano de Logística Sustentável da UNILAB está em elaboração pela comissão de eficiência energética, conforme PORTARIA REITORIA/UNILAB Nº 59, DE 3 DE MARÇO DE 2022, SEI 0418509.

Acrescenta-se na constatação 5, além do já exposto, que a comissão pretende concluir o primeiro plano de logística sustentável da Unilab no final deste ano (2022). A próxima reunião para tratar do tema agendada para o dia 22 de abril a ser realizada por google meet: <https://meet.google.com/swq-cjyf-deq?authuser=0>.

Pró-reitoria de Administração

A constatação não se aplica à Pró-Reitoria de Administração, visto que não atuamos na área de Logística.

3.5.2. RECOMENDAÇÃO

Recomendação 05.1 - Recomendamos às Unidades a Elaboração do Plano de Logística Sustentável (PLS).

3.6. CONSTATAÇÃO 06: Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

No processo nº 23282.410323/2020-46 não foram identificadas as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizada (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

Cabe destacar que o objeto do processo é a execução da obra de urbanização do Campus dos Palmares da Unilab. De tal modo, a despesa é classificada como investimento e, conseqüentemente, pode gerar novas despesas correntes (manutenção, limpeza, vigilância, etc) decorrentes da conclusão da obra.

3.6.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Planejamento

Em resposta à Constatação 06 da Solicitação de Auditoria (SA) nº 06/2022 (0421056), a Coordenação de Orçamento informou que segue o disposto no Parecer Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, que estabelece que "as exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF, somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos pela LOA. Os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas como atividades (despesas rotineiras)". A Lei nº 14.303 - Lei Orçamentária Anual de 2022, em seu Volume V, classificou as despesas da Unilab como atividades ou operações especiais.

Por fim, essa Coordenação adotou, em julho de 2021, o formulário Solicitação de Dotação Orçamentária. Nesse documento, o setor demandante é instado a informar sobre a eventual existência de despesas decorrentes da contratação pretendida, para que se possa estimar o impacto orçamentário-financeiro da licitação. Os setores demandantes é que possuem a expertise de apontar eventuais despesas decorrentes das contratações, não cabendo a esta Coordenação identificá-los por conta da natureza técnica/específica de cada aquisição.

3.6.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Conforme manifestado pela Pró-reitoria de Planejamento, durante a etapa de planejamento dos processos licitatórios é utilizado um "formulário Solicitação de Dotação Orçamentária" que tem como principal objetivo estimar eventuais despesas correntes decorrentes dos processos licitatórios em curso, cabendo às unidades demandantes realizar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Na análise do processo 23282.410323/2020-46, verificou-se que a unidade demandante do objeto fez uso do formulário e, conforme juízo técnico, não estimou despesas correntes decorrentes da futura contratação.

Diante das manifestações da unidade auditada, não se vislumbra recomendações.

3.7. CONSTATAÇÃO 07: Publicidade de informações pessoais.

Para efeitos legais (Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018) "Um dado é considerado pessoal quando permite a identificação, direta ou indireta, da pessoa à qual se refere. Servem de exemplo informações como nome, sobrenome, data de nascimento, CPF, RG, CNH, carteira de trabalho, passaporte, título de eleitor, endereço residencial ou comercial, telefone, cookies e endereço IP."

A Emenda Constitucional 115 de fevereiro de 2022, promulgada pelo Congresso Nacional, que alterou o Art. 5º da CF/88, incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal nos seguintes termos:

Art. 5º, LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Já a Lei de Acesso à Informação (Lai) prevê que:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

(...)

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Na Lei nº [13.709/2018](#), Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), consta que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

(...)

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

Por meio de consulta pública é possível obter informações pessoais nos processos 23282.410323/2020-46, 23282.014256/2021-13, 23804.000262/2021-57, [23282.004968/2021-24](#) e [23282.004968/2021-24](#), em desacordo com a LGPD.

3.7.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Administração

Informo que esta unidade aguarda a elaboração e aprovação dos resultados que os Grupo de Trabalho (GT) instituído sob PORTARIA REITORIA Nº 121, DE 12 DE ABRIL DE 2021.

Diretoria do Campus dos Malês

Tendo em vista o princípio da publicidade, todas os documentos apresentados pelos licitantes nos processos licitatórios são abertos à consulta pública. No entanto, estamos aguardando as definições a serem estabelecidas pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído sob PORTARIA REITORIA Nº 121, DE 12 DE ABRIL DE 2021.

3.7.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Ressaltamos que mesmo não tendo sido concluídos os trabalhos do GT que visam regulamentar a publicação dos dados protegidos por lei no âmbito da Unilab, há instrumentos normativos que versam sobre o tema e devem ser observados. A proteção dos dados pessoais goza de status de direito constitucional (inserido pela Emenda Constitucional 115 de fevereiro de 2022) e tem previsão legal na legislação infraconstitucional: Lei de Acesso à Informação (Lai) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Assim, independentemente de existência ou não de normatização interna, na publicação de atos administrativos deve a administração pública orientar-se pela legislação existente.

3.7.3. RECOMENDAÇÃO

Recomendação 07.1 - Recomendamos restringir o acesso às informações pessoais nos processos 23282.410323/2020-46, 23282.014256/2021-13, 23804.000262/2021-57, [23282.004968/2021-24](#) e [23282.004968/2021-24](#), sob pena de responsabilização nos termos do Art. 34 da Lai.

Recomendação 07.2 - Recomendamos a implementação de rotinas e salvaguardas necessárias a fim de restringir o acesso público das informações protegidas por lei.

3.8. CONSTATAÇÃO 08: Não foi identificada a publicação do resultado do pregão.

A Publicidade dos Atos Administrativos constitui Princípio Constitucional, previsto no Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência.”

De igual modo, a Lei de Acesso à Informação (Lai), Lei 12.527/2011, também traz de forma expressa a previsão da publicidade dos atos licitatórios no art. 8º, caput e §1º, inc. IV, afirmando que:

Art. 8º 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.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

A luz do supramencionado princípio entende-se que, como regra geral, os atos administrativos devem ser amplamente divulgados. A visibilidade dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático, possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos. No Estado Democrático, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é a exceção.

Por fim, não foi identificado a publicação dos resultados inerentes aos processos 23282.014256/2021-13 e 23282.013559/2021-19.

3.8.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Administração

Página eletrônica <https://unilab.edu.br/licitacoes-2021/> devidamente atualizada.

3.8.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Em conformidade com a resposta encaminhada pela Proad, nova consulta pública foi realizada em 21/03/2022, na qual verificou-se que foram inseridos os termos de homologação referentes aos processos Sei 23282.013559/2021-19 e 23282.014256/2021-13, respectivamente, atendendo a exigência legal de publicação dos atos administrativos.

Tendo em vista o saneamento tempestivo da inconformidade observada não se vislumbra recomendação.

3.9. CONSTATAÇÃO 09: Ausência de manifestação da Proad quanto a apuração de possíveis irregularidades em processo licitatório.

Consta no Processo Sei 23282.013559/2021-19, despacho da Reitoria (0399325) à Pró-Reitoria de Administração para apuração de possíveis irregularidades ocorridas com a licitante DKM SOLUCOES EMPRESARIAIS EIRELI durante a realização do Pregão Eletrônico nº 13/2021, e conseqüentemente avaliação de aplicação das sanções previstas em lei, através do fluxo adotado pela Unilab (Portaria GR nº 1.063), ao invés de ser adotado o rito processual do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), todavia, não se verificou a manifestação da Unidade em resposta ao despacho.

3.9.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pró-reitoria de Administração

Existência de processo relacionado nº 23282.001357/2022-13 e com manifestação formal da PROAD.

3.9.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Conforme manifestação da Proad, a resposta à solicitação da Reitoria foi apresentada em processo específico (Sei 23282.001357/2022-13).

3.9.3. **CONSTATAÇÃO 10: Ineficiência em processo licitatório.**

Referente ao processo 23282.410323/2020-46 (execução da obra de urbanização do Campus dos Palmares da Unilab).

A falta de providências referente a substituição da presidência da comissão da Tomada de Preços nº 01/2020 causou o fracasso do processo licitatório, uma vez que o período de inércia na execução da fase externa da licitação foi suficiente para tornar vencidas as propostas aceitas dos licitantes habilitados.

3.9.4. **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA**

Pró-reitoria de Administração

A etapa de seleção do fornecedor da referida licitação não foi realizada por esta coordenação. Dessa forma, não compete a esta manifestar-se sobre o constatado.

Pró-reitoria de Planejamento

O Processo em questão trata de execução da obra de urbanização do Campus dos Palmares da Unilab, esta Pró-Reitoria não foi responsável pela indicação e nem designação em Portaria dos membros da comissão, apenas contribuiu com a liberação de um servidor da unidade para colaborar na ação. No entanto, durante o processo, o servidor em questão entrou em período de férias planejadas, as quais foram comunicadas previamente para o setor responsável pela execução da licitação, conforme doc. 0224008.

3.9.5. **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**

Preliminarmente há que se levar em consideração que na análise de riscos do processo em análise (conduzido no âmbito da Proplan), o RISCO 02 - Servidores em quantidade ou com qualificação inadequada para compor a equipe de planejamento, levando a contratações desvantajosas para a UNILAB - considerou que apesar de BAIXA PROBABILIDADE de ocorrência, classificou de ALTO IMPACTO. Isso posto, salientamos que é de fácil previsibilidade os afastamentos de servidores durante a execução das licitações, e em virtude disso, as Portarias de nomeação devem ser elaboradas indicando desde já os titulares e seus respectivos substitutos de modo a evitar atrasos nos processos com possíveis prejuízos para a administração. Ressalta-se que um bom gerenciamento de riscos é fundamental pois permite ações preventivas de controle de riscos que possam comprometer o sucesso das contratações.

Dito isso, em análise dos atos realizados no processo, verificou-se que em 17/12/2020 (Sei 0217106), foram abertos os envelopes das propostas das licitantes. Por previsão editalícia, o prazo de validade das propostas era de 60 (sessenta) dias a partir da data de abertura do certame, sendo no dia 04/12/2020 o início da sessão pública, conforme edital. Desse modo, as propostas apresentadas pelos licitantes venceriam no dia 15/02/2021.

O presidente da Comissão de Licitação informou, em 30/12/2020 (Sei 0221117), que entraria em gozo de férias (até o dia 07/02/2021) e da necessidade de providências para sua substituição na presidência e do prosseguimento do processo. Em ato contínuo, em 07/01/2021, a Reitoria autoriza a suspensão do processo licitatório.

No despacho (Sei 0224895), de 08/01/2022, a Pró-reitoria de Administração dá destaque ao prazo de validade das propostas e encaminha o processo à Proplan para análises e providências.

No entanto, somente em 10/03/2021, a Proplan (Sei 0251122) solicita a retomada do processo licitatório.

Em 10/05/2021, ocorre a conclusão do processo licitatório. Os licitantes habilitados e com propostas aceitas não concordaram em prorrogar o prazo de vigência das propostas (vencidas em 15/02/2021).

Assim, dada a morosidade na tomada de decisão pela Pró-reitoria de Planejamento, a licitação restou fracassada.

3.9.6. **RECOMENDAÇÃO**

Recomendação 10.1: Recomenda-se que as portarias de nomeação das Comissões de Licitação indiquem, além do presidente, o respectivo substituto de modo a evitar a paralisação dos processos em virtude de afastamento de algum integrante.

Recomendação 10.2: Recomendamos a apuração dos fatos que deram causa ao fracasso do processo licitatório por intermédio de procedimento específico, a fim de oportunizar o contraditório e a ampla defesa do gestor responsável pela morosidade na tomada de decisão

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, é possível afirmar que concernente às Compras Governamentais a Unilab vem aprimorando seus processos, sobretudo no que diz respeito ao Planejamento de Compras (Plano Anual de Compras), utilização de formulários padronizados, conformidade dos processos por meio de aplicação de checklist durante a execução dos processos de licitação. Todavia, no que se refere aos aspectos de governança das compras públicas, foram detectadas fragilidades importantes que necessitam de atenção dos gestores.

Tal compreensão é corroborada pelas constatações verificadas durante os exames, descritas a seguir:

- Promoção insuficiente da integridade na área de contratações;
- Inadequado desenvolvimento da capacidade das áreas atuantes em contratações;
- Processos de trabalho não padronizados e não institucionalizados;
- Inexistência de política de gestão de riscos;
- Ausência de Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Já com relação a conformidade dos processos de compras, as constatações identificadas, apesar de sua importância, têm menor grau de relevância, entretanto, cabe um destaque para a publicação em ambiente com acesso público de documentos pessoais de licitantes em desconformidade com a LGPD e a LAI.

As fragilidades foram apontadas no relatório por meio de constatações que serão monitoradas por esta Unidade de Auditoria.

É o relatório.

Redenção (CE), Brasil.

RAIMUNDO ARISTEU DOS SANTOS MAIA

Auditor

MARCONDES CHAVES DE SOUZA

Auditor



Documento assinado eletronicamente por **MARCONDES CHAVES DE SOUZA, AUDITOR(A)**, em 01/04/2022, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Aristeu dos Santos Maia, AUDITOR(A)**, em 01/04/2022, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unilab.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0436325** e o código CRC **E9AB209A**.