

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
Instituto de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis – ICEAC
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

Evandro Cesca Mezzari
Alexandre Costa Quintana

RIO GRANDE
2023

RELATÓRIO TÉCNICO

GOVERNANÇA EM COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

RESUMO

O presente estudo analisa o tema governança nas contratações públicas de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES, utilizando como base os mecanismos de liderança, estratégia e controle adotado pelas legislações federais e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União - TCU e a Controladoria-Geral da União - CGU. A pesquisa utiliza como base os dados e informações obtidos dentro da IFES e nas legislações vigentes que regem as contratações públicas, de forma que possibilite elaborar uma análise por meio da triangulação de dados obtidos em três fontes distintas, cuja análise qualitativa ocorreu sob a perspectiva do pesquisador-servidor da organização. Os resultados apresentados demonstram a perspectiva das práticas e mecanismos de governança dos gestores da alta gestão e dos servidores da Coordenadoria de Compras, Contratos e Licitações - CCCL, além da análise processual, cujo produto final apresenta-se por meio da análise interna da IFES, redução e apresentação dos dados obtidos na legislação vigente sobre licitações e contratos, análise dos pontos de melhoria da estrutura de governança e, por fim, uma proposta de intervenção a ser aplicada, de forma que seja possível aplicar todo o resultado da pesquisa de forma pontual, clara e descrevendo os resultados esperados. Como resultado do estudo, obteve-se a percepção de que a IFES em análise está em processo de aprendizagem e aprimoramento das questões relativas à governança, com muitas práticas já em utilização, de forma que os ajustes pontuais sugeridos por este estudo poderão elevar o nível de maturidade da organização, contribuindo para o aprimoramento interno e a maior geração de valor ao público-usuário dos serviços ofertados pela organização.

1 – INSTITUIÇÃO

O estudo foi desenvolvido na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autarquia federal criada pela Lei nº 12.189 (2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu – PR.

2 - PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

3 - DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros (MATIAS PEREIRA, 2010).

Matias-Pereira (2010) apresenta a análise das motivações que levaram à adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público, concluindo que a boa governança assume importância cada vez maior no que se refere às questões que envolvam as relações complexas entre Estado, setor privado e terceiro setor, sendo que umas das principais motivações que levaram às adaptações da governança corporativa para o setor público são as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas suas ações,

em geral morosas e inflexíveis, refletindo na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Em consonância com o apresentado por Matias-Pereira (2010), em que o autor constata que o principal desafio é a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública no país, buscar-se-á ampliar os estudos nesta área, especialmente, com o foco nas compras públicas, que em vista da literatura pesquisada, representa uma lacuna ainda não explorada no contexto da governança pública. Assim, o estudo foi viabilizado por meio do desenvolvimento do trabalho na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, autarquia federal criada pela Lei nº 12.189 (2010) e com sede na cidade de Foz do Iguaçu – PR.

Desta forma, o estudo apresentou uma revisão teórica acerca do tema governança, governança pública e governança nas contratações, baseando-se em conceitos publicados na literatura, normas legais e infralegais e visa traçar um diagnóstico do sistema atual de governança da UNILA, baseado, principalmente, nos três mecanismos adotados pelo TCU (liderança, estratégia e controle), buscando, assim, responder a seguinte questão problema: de que forma, e por meio de quais ferramentas, os mecanismos de governança podem contribuir para a área de compras da UNILA?

4 - OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo consistiu em “analisar as ferramentas de governança de compras previstas na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos em relação aos processos de compras da UNILA”.

Para que o objetivo geral fosse alcançado, foram necessários alcançar os seguintes objetivos específicos: I - Identificar os artefatos de governança nas compras públicas, utilizados na UNILA, baseados nos processos instruídos pela Lei 8.666/93 e pela Lei 14.133/21; II - Elencar os instrumentos de governança previstos na Lei 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislações correlatas vigentes; III - Analisar se os instrumentos e a estrutura de governança presentes nos processos de compras da UNILA estão adequadas à legislação vigente e; IV - Propor ajustes nos processos e na estrutura de governança das contratações, para adequação à Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC.

5 - ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nesta seção são apresentados os aspectos da pesquisa relacionados aos três principais momentos: levantamento de dados internamente na UNILA, levantamento da legislação de compras vigente e a análise de alinhamento da estrutura de governança da UNILA em relação à legislação vigente.

5.1 Artefatos de governança identificados na UNILA

Com relação à entrevista os mecanismos de liderança, estratégia e controle que balizaram o estudo, foram utilizados para categorizar os artefatos de governança presentes e identificados nas falas dos gestores da UNILA. No questionário, foram utilizadas as categorizações em blocos, conforme Apêndice B, baseadas na Portaria Seges 8.678/21 e enquadradas nos mecanismos descritos no TCU, a fim de relacionar os instrumentos e demonstrar as inter relações das legislações utilizadas.

Presente o mecanismo de liderança, conforme definido pelo Art. 5º do Decreto 9.203 de 2017, “que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações” tornam-se evidentes os artefatos de delegação de competências, autonomia para tomada de decisões de compras e, conseqüentemente, a responsabilidade de cada gestor.

Com relação à amostra dos processos administrativos, verificou-se que existe

autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria na decisão sobre compra e encaminhamento das demandas, não havendo autorização expressa da Reitoria ou do CONSUN nos documentos, ressalvado o “ratifico” das contratações diretas, sendo consonante, portanto, com as falas dos gestores.

Nos processos administrativos objetos de análise, verificou-se que as etapas necessárias para finalização do processo estão segregadas, principalmente, nas fases de planejamento da contratação, autorizações, homologações de procedimentos, ateste de recebimento e pagamento. Tais etapas são definidas pelos documentos encartados aos autos.

Verificou-se, a partir dos trechos extraídos das entrevistas, alguns pontos relevantes levantados pelos gestores na análise da responsabilidade de assinatura de um TR, tais como estar ocupando uma chefia, conhecimento técnico e senso de responsabilidade com a coisa pública.

Dos principais excertos extraídos das entrevistas com os gestores, também pode-se destacar a autonomia dada aos órgãos de controle interno e também a tentativa de construção de uma equipe íntegra.

De forma geral, observou-se que os gestores utilizam dos documentos oficiais da Instituição para nortear as ações de suas unidades, sendo o PDI o documento mais citado nas entrevistas com os gestores. Com relação à demonstração dos elementos e do alinhamento estratégico registrados nos processos, verificou-se que são apresentados no DOD e timidamente no ETP, de forma geral, existem algumas limitações entre o alinhamento do ETP e documentos de planejamento da Instituição.

Com relação ao planejamento, há uma preocupação para as melhores decisões de compras, sendo que algumas prioridades são definidas, como, no caso, o atendimento às áreas finalísticas prioritariamente. Entretanto, alguns pontos mereceram destaque em razão dos problemas identificados pelos gestores para realização de uma contratação, muitas vezes, de baixa complexidade, como a compra de uma faixa para evento ou a contratação de um serviço comum. Evidenciou-se, também, uma dificuldade na priorização destas contratações, uma vez que existe uma certa margem de discricionariedade por parte dos gestores.

Nos quesitos relacionados à normatização das contratações, verificaram-se observações relacionadas às lacunas que podem ser melhor esclarecidas por meio de regulamentação interna. Alguns apontamentos dos gestores demonstraram a falta de orientações e normativas com relação ao processo em si e, também, com relação à questões mais amplas, como políticas de compras, compras compartilhadas e conjuntas, contratações sustentáveis e decisões colegiadas por meio de câmaras temáticas em conselhos ou comitês.

Verificou-se que os gestores não realizam acompanhamento formal e sistemático das contratações realizadas pelas equipes, sendo que a análise da qualidade é feita mediante percepção ou conversas com os beneficiários das compras, sem uma metodologia pré-definida. Por outro lado, muitos gestores apontaram que tal ferramenta seria de grande utilidade e ajudaria no planejamento e avaliação das contratações.

Também foi possível verificar um primeiro indicativo de melhorias nas análises das contratações por meio de indicadores, que segundo o Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Sistema FIEP) e Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná (SESI PR), (2010) os indicadores aumentam a chance de tomar decisões corretas e de potencializar o uso dos recursos, visto que possibilitam conhecer a verdadeira situação que se deseja modificar, estabelecer prioridades, escolher os beneficiados, identificar objetivos, realizar o acompanhamento dos trabalhos e processos e, por fim, verificar os resultados e impactos obtidos.

Como forma de aprimoramento dos controles internos, os gestores apontaram a necessidade de evolução e aprimoramento do Sistema Integrado de Gestão - SIG para um sistema que permita gerar dados e informações sobre estes controles, para que possa ser

utilizado como informação de gestão, visto que “os sistemas integrados oferecem valor ao elevar a eficiência operacional e fornecer melhores informações sobre a empresa como um todo, as quais ajudam a gestão a tomar melhores decisões (Laudon e Laudon; 2007, p. 245). Nos processos administrativos analisados, verificou-se, efetivamente, o uso de check-lists e autorizações, sendo utilizados, essencialmente, após encerramento das etapas principais da contratação.

A gestão de riscos nos processos de compras ainda se demonstrou incipiente, com uma Política de Gestão de Riscos já definida na Instituição, porém é um assunto ainda não dominado, não estando incorporado e amplamente utilizado em todas as unidades que demandam contratações. Na análise processual, os processos possuem o documento denominado “Matriz de Gerenciamento de Riscos”, porém não foi evidenciado sua aplicação prática, além do seu desdobramento e acompanhamento durante o processo.

Sobre a auditoria interna, parte dos gestores entendem que ela atua, majoritariamente, na análise do fluxo processual e eventuais erros e omissões na conformidade, sendo pouco citada nas questões de análise de objetivos atingidos e qualidade das contratações.

Na análise processual, constatou-se que todos os documentos, com exceção dos obrigatoriamente restritos em razão de dados pessoais, estão públicos e acessíveis aos interessados, por meio de processo eletrônico.

5.2 Artefatos de governança identificados na Lei 14.133/21 e legislações vigentes

Sobre o mecanismo de liderança, a Lei 14.133/21 cria a figura do agente de contratação, sendo este responsável pelo impulsionamento do processo licitatório, acompanhamento e tomada de decisões. Ainda com relação a esse mecanismo, a Lei expressamente enfatiza a necessidade de promover a gestão por competências e observar o princípio da segregação de funções, principalmente em funções mais suscetíveis a riscos, conforme seu Art. 7º.

Com relação ao mecanismo de estratégica, percebeu-se, na leitura da Lei 14.133/21, grande ênfase nas questões de planejamento de compras e alinhamento estratégico das contratações. Verificou-se o destaque a elementos de planejamento, como por exemplo, o ETP, padronização de compras, serviços e obras, a criação do modelo de contrato de eficiência e o PCA.

Ainda, pode-se observar que a Lei inovou ao permitir a prorrogação da ARP, anteriormente limitada a 1 (um) ano, agora podendo ser prorrogada por mais 1 (um) ano, desde que demonstrada a vantajosidade para a Administração. Ainda permitiu que contratos de serviços e fornecimentos contínuos pudessem ser formalizados por até 5 (cinco) anos, e prorrogados até o limite de 10 (dez) anos, podendo, ainda que os contratados sejam remunerados com base em remuneração variável, com base nas métricas e requisitos definidos no Edital e no contrato.

Da mesma forma que o planejamento, os controles (mecanismo de controle) ganharam ênfase na NLLC, sendo objeto de ampla quantidade de artigos. O gerenciamento de riscos torna-se instrumento essencial para o gestor, sendo enfatizado e amplamente conceituado na Lei. Com relação à atuação do controle interno, verifica-se uma preocupação do legislador para que o Agente de Contratação tenha acesso ao assessoramento jurídico e controle interno para o desempenho de suas funções.

A transparência, visando um maior controle social, também foi tópico de atenção do legislador. Verifica-se que a criação do PNCP torna-se uma ferramenta-chave no quesito transparência, visto que todos os elementos da contratação são apresentados de forma centralizada em portal único.

Camarão (2022) afirma que a NLLC contém avanços, mas ressalta que o salto evolutivo de efetividade das contratações somente será possível se houver comprometimento

e intenção precípua na implementação dos novos regramentos e paradigmas, sendo o momento atual de transição é excelente oportunidade para adoção e amadurecimento dessas medidas, mesmo quando, pela própria Lei, estão desobrigadas de seguir tais regramentos.

5.3 Análise de alinhamento entre a estrutura de governança e processos atuais com a Lei 14.133/21

A Portaria Seges 8.678/2021, em seu Art. 6º apresenta os instrumentos de governança nas contratações públicas, que devem estar alinhados entre si. Para a análise de alinhamento entre a estrutura atual e a NLLC, foram considerados os instrumentos citados na referida Portaria combinados com as **práticas** de governança previstas no Referencial Básico de Governança do TCU (2020), de forma que as informações sejam trianguladas e possibilitem a compreensão do contexto.

Após análise do resultado da coleta de dados, em comparação com os artefatos presentes na NLLC, verificou-se que, de fato, existe grande autonomia dos gestores de linha inferior à Reitoria para tomada de decisões de compras, visto que os processos não necessitam de autorização expressa da Reitoria para a tomada de decisão.

Verificou-se, também, presente a figura da “autoridade competente”, na figura do Pró-Reitor, na assinatura dos documentos finalizados para publicação dos instrumentos convocatórios, observando-se também uma subdelegação de competências ao Coordenador da CCCL para homologação dos certames licitatórios.

Por meio da legislação vigente, constatou-se que o agente de contratação (pregoeiro, quando realizado o pregão), é figura central e fundamental no andamento e acompanhamento do processo de contratação, sendo, inclusive, responsável pelo seu impulsionamento. Além das atribuições já previstas na NLLC, o Decreto Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022 regulamenta a atuação deste agente.

Outro ponto que merece destaque no processo analisado, é a assinatura do ETP, Pesquisa de Preços e TR por apenas um servidor e a chefia máxima da unidade demandante. Tendo em vista a dificuldade de apenas 1 (um) servidor dominar todas as questões técnicas, legais (a respeito de licitações) e, ainda, atuar como demandante formal do objeto no processo, surge a necessidade de compartilhar a responsabilização dentre diferentes atores. Tal preocupação foi objeto de questionamento aos gestores, sendo que muitas observações foram no sentido de segregar as funções pelos papéis de demandante, responsável pelas questões administrativas e área técnica. Desta forma, seria razoável e viável a adoção do formato previsto no Art. 2º, inciso IV da IN SGD/ME nº 94/2022.

A IN indica, como boa prática de gestão, que os três atores - integrante técnico, administrativo e requisitante - estejam presentes nos documentos de planejamento, cada qual com sua responsabilidade prevista em regulamento interno, além da chefia máxima da macrounidade demandante, cujo papel é de autoridade competente para autorização da realização da contratação e consequente execução orçamentária sob gestão de sua unidade. Para simplificação de procedimentos, eventualmente, a Administração poderá agregar a figura do integrante técnico e requisitante no caso de objetos menos complexos.

Durante a pesquisa também não foram localizados instrumentos institucionais que dispusessem sobre gestão por competências, fato que poderia auxiliar na definição de perfis adequados à área de contratações. Embora a gestão por competências seja algo complexo e demanda envolvimento de toda a Universidade, por meio da área de Gestão de Pessoas, entende-se que é possível a gestão atuar de forma imediata na questão de capacitações, por meio do Plano de Capacitações da área de Compras. Anualmente, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Instituição - PDP planeja as ações de capacitações para o exercício subsequente.

Outro ponto fundamental na questão do estabelecimento do modelo de governança é a estrutura hierárquica decisória da Instituição. Para isso, é necessário definir a competência para decisões (e, conseqüentemente, a alocação dos riscos) durante as diversas etapas do processo de contratação.

Em consonância à classificação de “alta gestão”, em complemento ao esquema utilizado pelo Plano de Riscos, entende-se relevante a classificação da estrutura restante da gestão em nível “tático” e “operacional”, visto os diversos tipos de ações e análise que cada nível hierárquico deve atuar. Tais definições evitam que servidores com responsabilidades mais operacionais, por exemplo, sejam envolvidos em decisões estratégicas ou sejam alocados como responsáveis pelas ações preventivas e de contingência dos riscos, sem ter a competência legalmente definida, incorrendo em riscos pessoais e, também, organizacionais.

Torres (2021) defende que, para delinear as responsabilidades pertinentes a cada agente, é fundamental uma normatização interna sobre o tema, baseando-se na exigência do Art. 169 da Lei 14.133/21 que os integrantes das três linhas de defesa devem adotar providências para a apuração das infrações, observada sempre a segregação de funções a individualização das condutas (ou segregação de responsabilidades). O autor ainda afirma que “esta segregação de responsabilidade não impede a responsabilização quando é evidente a culpa in eligendo ou a culpa in vigilando” (TORRES; 2021, p. 103).

Em paralelo à publicação de um documento norteador relevante, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de criação de um comitê para as questões (decisões) sustentáveis relativas às contratações. Uma outra opção é a incorporação dessas competências ao CGIRC, sendo possível, inclusive a adoção de câmaras temáticas dentro do comitê, separando as funções principais definidas em Decretos e INs externas das funções secundárias, como deliberações sobre contratações sustentáveis.

Com base nos dados levantados, verificou-se que a Matriz de Gerenciamento de Riscos dos processos administrativos analisados identificou, em média, 4 (quatro) riscos, sendo a grande maioria da fase de planejamento da contratação, todos identificados pela EPC. No Plano Institucional de Gestão de Riscos da UNILA, é possível identificar as diferentes categorias de riscos que podem ser identificados nos processos, sendo que tais categorias foram adaptadas do TCU (2018), apresentando-se em riscos estratégicos, operacionais, integridade, imagem, legais, financeiros/orçamentários e ambiente externo.

Observou-se, portanto, que a elaboração de Matriz de Gerenciamento de Riscos apenas pela EPC demonstrou-se insuficiente, devido a sua margem de competência. Exemplificando, torna-se dificultoso para os membros da EPC avaliarem os riscos legais e de integridade inerentes à condução da fase externa de um procedimento licitatório, ao mesmo tempo que o agente de contratação poderia ter dificuldades em identificar os impactos na estratégia institucional da organização, sem estar participando ativamente das deliberações e direcionamentos da alta gestão.

Por esse motivo, entende-se necessário que a listagem dos riscos identificados seja atualizada durante o decorrer do processo de contratação, no modelo da IN 05/2017, por diferentes atores, sendo relevante que tal matriz identifique também a categoria, conforme demonstrado no Plano de Gestão de Riscos da UNILA, cabendo à EPC, por exemplo, a identificação dos riscos relacionados ao planejamento da contratação (solução escolhida, economicidade, custo de oportunidade), à área de Compras a identificação dos riscos inerentes à condução da fase externa do processo (riscos de recursos de fornecedores, impugnações, legais), enquanto a alta gestão avalie os riscos que possam ocorrer nas questões macro da contratação, como, por exemplo, a imagem institucional perante a sociedade na aquisição de equipamentos ou obras de grande vulto ou de utilidade duvidosa.

Da mesma forma, entende-se necessário que as instâncias superiores (alta gestão e CGIRC) tenham ciência formal no processo sobre os riscos considerados elevados, ou seja,

com maior potencial de influenciar nos objetivos da Instituição, pois, segundo o COSO (2017), o gerenciamento de riscos requer uma análise por meio de um portfólio de riscos, atividade que requer a atuação de diferentes responsáveis, sendo que, com uma visão combinada de todos os riscos da organização, a alta administração poderá analisar se a carteira de riscos é compatível com o apetite ao risco definido pela organização. Além disso, embora um determinado risco numa subunidade possa estar dentro do tolerado, o conjunto dos riscos pode exceder o limite pré-definido de apetite a risco, ou seja, tais riscos inter-relacionados devem ser identificados e analisados em conjunto.

Entende-se, portanto, que a gestão de riscos de compras ainda encontra-se em processo de aprendizado e maturação, não sendo incorporado efetivamente para questões estratégicas de compras, pelo menos formalmente.

Outra ferramenta de controle identificada durante o levantamento de dados, e amplamente utilizada nos processos, é o check-list. Verifica-se que os processos, em geral, utilizam as bases do modelo da Advocacia Geral da União - AGU, sendo que muitos foram incrementados e adequados conforme a necessidade da contratação.

Com relação à formulação da estratégia, conforme dados obtidos na pesquisa, o PDI foi amplamente citado pelos gestores como ferramenta norteadora das ações, por meio dos objetivos e metas nele estipulados. Entretanto, algumas falas remetem a problemas nestes objetivos, sendo relatados como muito amplos, abstratos ou sem metas bem definidas. Como sugestão de alinhamento e adequação do planejamento com as expectativas da gestão, por analogia, pode-se utilizar a metodologia adotada para elaboração do Plano Plurianual - PPA, previsto no Art. 35, § 2º da Constituição Federal.

Por fim, os 2 (dois) indicadores de compras encaminhados pela gestão, (IMR de contratos e número de itens desertos/cancelados) para a área de planejamento estratégico, conforme informação obtida em entrevista, certamente possibilitam avançar na filosofia de melhoria contínua, em razão do desempenho pregresso do contratado ser avaliado e possibilitar o aprimoramento das contratações seguintes, por meio de ajustes nos instrumentos de planejamento. Utilizando-se, por exemplo, o IMR para tal análise, a EPC pode verificar os principais pontos que causaram baixo índice de resultado no contrato anterior e atentar-se para a correção do problema.

Sugere-se, portanto, que os dados necessários para tais indicadores sejam tabulados e transformados em informação estratégica, a fim de subsidiar as futuras EPCs e gestores de contrato na busca pela melhoria contínua das contratações.

O terceiro mecanismo, de controle, está diretamente relacionado à transparência ativa e passiva dos processos de contratações. Verificou-se que existe certo nível de transparência nos processos quando é possível acessá-los em perfil público do sistema de gestão da UNILA, sem necessidade de login e senha, e com todos os documentos abertos, salvo os que possuem informações de caráter restrito ou sigiloso. Entretanto, quando se trata de transparência ativa, torna-se relevante a “tradução” destes dados e informações para o efetivo controle social, visto que muitos conceitos são complexos e a dinâmica processual por vezes pode dificultar a análise de terceiros.

Portanto, conforme citado em entrevistas, torna-se essencial a criação de uma página que “traduza” todas essas informações em conceitos e números simplificados, por meio de uma espécie de painel de compras. Nesse painel, quaisquer usuários, desde o especialista até o cidadão comum, poderão identificar o tipo e visualizar o montante efetivo de cada gasto, além de possibilitar o acesso a informações detalhadas (processo administrativo, documentos, relatórios) de forma centralizada e por meio de links.

Outro ponto de questionamento aos gestores foi a questão da análise da qualidade das contratações sob responsabilidade de sua unidade. Neste assunto, a gestão pode aplicar tal pesquisa de satisfação para todos os tipos de contratações, desde compra de equipamentos,

insumos até obras, nesse último caso, Plano de Ocupação, conforme citado em entrevista. Salomi, Miguel e Abackerli (2005, p. 280) entendem que “a condução de uma avaliação sobre satisfação dos clientes internos e da qualidade destes serviços em uma empresa oferece uma ferramenta gerencial que propicia a detecção de oportunidades de melhoria nos processos internos”.

Com relação ao trabalho desempenhado pela Auditoria Interna, houve diversas questões divergentes e outras convergentes sobre a forma de atuação nos processos de contratações. Primeiramente, entende-se como essencial que a auditoria interna tome ciência formal dos objetivos e metas institucionais de curto, médio e longo prazo, estes alinhados ao PDI, a fim de alinhar seus programas internos de trabalho, atuando de maneira efetiva, colaborativa e independente para a busca dos melhores resultados organizacionais.

A nível operacional, além da análise prévia da auditoria interna nos instrumentos de controle de compras, por exemplo, os *check-lists* já mencionados, eventualmente o Agente de Contratação poderá deparar-se com questões complexas e inéditas na condução dos processos, cuja ação (decisão do agente) envolve risco elevado para a Instituição. Nestes casos, sugere-se, como fluxo, que o Agente de Contratação reporte o problema para a autoridade máxima da macrounidade para que essa possa recorrer à auditoria, caso entenda necessário.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017) descreve as atividades de avaliação e consultoria como instrumentos complementares para atingir o objetivo de agregar valor às organizações. Os tipos de consultoria previstos no manual são: assessoramento/aconselhamento, treinamento e facilitação.

Por fim, conforme verificado nos dados levantados, muitas questões referentes à compras carecem de normatização interna, desde uma política geral de compras até questões éticas ou meramente procedimentais. Embora seja difícil abarcar todas as situações complexas que uma contratação pública pode apresentar, alguns temas já pacificados e citados como desafios pelos gestores nas entrevistas ou citados pelos servidores da CCCL no questionário, podem ser objeto da primeira versão deste manual. Assim, por meio da criação de um Manual de Compras, os prazos, fluxos, procedimentos e documentações serão melhor visualizados pelas partes interessadas, reduzindo ruídos nas comunicações e servindo como base para consultas e direcionamentos.

6 RECOMENDAÇÃO DE INTERVENÇÃO

Alinhado à base conceitual de todo o estudo, a proposta de intervenção também é apresentada por meio dos mecanismos de governança presentes na literatura e legislação, separada nos subgrupos das práticas de governança assimiladas pelo TCU.

Quadro 1: Proposta de intervenção por meio das práticas de governança

MECANISMO: LIDERANÇA		
AÇÃO	DOCUMENTOS ENVOLVIDOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Estabelecer o Modelo de Governança		
- Designar e dar ciência ao Agente de Contratação/Pregoeiro sobre sua designação imediatamente após a abertura do processo.	- Nomeação do agente responsável pela condução do processo na Portaria de Designação de EPC; - Alterar o nome do documento para “Portaria de Designação de	- Espera-se que o Agente de Contratação/Pregoeiro seja cientificado no início do processo e passe a acompanhar/impulsionar o andamento, e relate à Autoridade

	EPC e Agente Responsável”	Responsável sobre eventuais problemas ou atrasos.
- Designar EPC para quaisquer contratações com valores acima do limite da dispensa por menor valor (Lei 14.133/21, Art. 75, I e II).	- Portaria de designação de EPC, com composição mínima de integrante requisitante, técnico e administrativo; - Normativa interna para regulamentação da regra; - Assinatura do gestor da macrounidade como autorizante da contratação nos instrumentos de planejamento.	- Espera-se que os riscos inerentes a uma contratação sejam compartilhados em mais de um servidor, e o gestor máximo da macrounidade figure no processo como autorizador da contratação.
- Definição clara, pela Alta Gestão (Estratégica), da estrutura de nível Tático e Operacional para a melhor definição das atribuições e condução dos processos de contratações.	- Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.	- Espera-se que a alçada para decisões seja enquadrada de acordo com a capacidade de decisão e de atuação mediante riscos; de forma que riscos identificados não sejam alocados para agentes sem poder de atuação/decisão e, também, que a alocação seja adequadamente distribuída na hierarquia e nos cargos disponíveis, envolvendo todos os níveis de gestão, se necessário.
- Criação de um comitê para tratamento de questões estratégicas sustentáveis.	- Designação de um novo comitê específico por meio de Portaria, ou incorporação das atribuições no CGIRC, mediante câmaras temáticas (riscos, sustentabilidade etc.).	- Espera-se que as decisões críticas estratégicas relacionadas à sustentabilidade sejam definidas por meio de um comitê intersetorial, de forma que a decisão não seja centralizada em apenas uma macrounidade e depois demandada a execução para as demais.
Prática: Promover a integridade		
- Elaboração de um código de conduta para os agentes envolvidos nos processos de compras, sejam estes lotados na CCCL ou nas demais unidades.	- Código de Conduta do Agente de Contratação/Pregoeiro e demais atuantes.	- Espera-se que o código defina questões simples, como a forma de interação com fornecedores (e-mail institucional, whatsapp) e a forma de registro dessas interações no processo; além de questões complexas, como a ação em tentativa de subornos, vantagens indevidas por fornecedores, pressões para prática de atos ilícitos pelas autoridades superiores ou outras unidades internas.
Prática: Promover a capacidade de liderança		
- Definição de capacitação mínima para atuação como Chefias, Agente de Contratação, Pregoeiro,	- Normativa Interna regulamentando os cursos mínimos a serem comprovados,	- Espera-se certificar que os ocupantes destes cargos ou funções possuam a formação

Fiscal de Contrato, Homologador de certames e demais atos da Autoridade Competente.	sendo preferencialmente ou exclusivamente adotados os oferecidos por Escolas de Governo, definidos por área de competências, tais como, liderança, legislação, ética, operação em sistemas etc., sob pena de não possibilidade de nomeação para o cargo/função ou obrigatoriedade de realizar a capacitação em determinado prazo, após a nomeação. - Inclusão no PDP.	mínima esperada para a condução célere e íntegra dos processos, evitando problemas graves, atrasos ou outros tipos de prejuízos à Universidade, atendendo ao Art. 18, § 1º, Inc. X e Art. 173 da Lei 14.133/21).
---	--	--

MECANISMO: ESTRATÉGIA

AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Gerir Riscos		
- Atualização da Matriz de Gerenciamento de Riscos no decorrer do processo administrativo da contratação, por diferentes atores e perspectivas.	- Matriz de Gerenciamento de Riscos de Contratações.	- Espera-se que a Matriz não contemple apenas os riscos identificados pela EPC, mas incorpore todos os demais que possam atingir os objetivos da contratação, considerando, ainda, a classificação do tipo de risco, de acordo com a Política de Riscos da UNILA.
- Ciência formal da Alta Gestão para os riscos elevados ou superiores ao apetite ao risco determinado pelo CGIRC.	- Ciência no processo de contratação ou formalização via documento apartado. - Regulamento próprio (Instrução Normativa) ou atualização do Plano Institucional de Gestão de Riscos.	- Espera-se que o CGIRC tenha ciência dos riscos da contratação antes de sua efetivação, caso estes sejam elevados ou superiores ao apetite ao risco pré-definido, podendo adotar medidas adicionais para a mitigação dos riscos ou até mesmo cancelar a contratação.
- Manifestação prévia de todos os check-lists utilizados nos processos de contratação pela Auditoria Interna, e posterior aprovação pelo CGIRC.	- Formalização, via processo administrativo, de todos os check-lists utilizados nos diferentes tipos de processos para manifestação e aprovação.	- Espera-se que a Auditoria Interna e o CGIRC atuem preventivamente na observância dos requisitos mínimos das contratações, visto que possuem know-how, podendo agir preventivamente sem atuarem em casos concretos.
Prática: Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica		
- Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA.	- Elaboração do PDI no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da nomeação do Reitorado eleito, tendo vigência por 4 (quatro) anos, contados a partir do segundo ano de Reitorado.	- Espera-se que o PDI utilizado, no primeiro ano de Reitorado, seja o anterior, e que no decorrer do primeiro ano sejam debatidos e desenvolvidos os novos Objetivos e Metas para os próximos 4

		(quatro) anos, sendo que o eventual atraso na finalização do novo documento não acarrete em prorrogações no próximo ciclo, mas sim que o atual seja mais curto.
Prática: Monitorar o alcance dos resultados organizacionais		
- Utilização de indicadores como ferramenta de gestão.	- Tabulação de dados, documentação, geração de informações e relatórios para utilização das EPCs e gestão nos planejamentos de contratações. - Melhorias no SIG para automatização das tarefas.	- Espera-se que os indicadores sejam aliados efetivos na qualidade das contratações, por meio de atualizações periódicas e monitoramento instantâneo e real do desempenho de questões-chaves.
MECANISMO: CONTROLE		
AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Promover a transparência		
- Criação de um Painel Centralizado de Compras da UNILA.	- Página da web com todas as informações relacionadas às contratações da Universidade.	- Espera-se que seja possível qualquer usuário, interno ou externo, visualizar todas as informações de processos em andamento, empenhos, gastos de contratos, contratados, relatórios, gráficos, saldos de ARPs, dispensas, inexigibilidades de forma traduzida para fácil e inequívoca compreensão, independentemente do nível de conhecimento do interessado, utilizando-se de links para documentos ou portais públicos para obtenção de informações detalhadas sobre cada elemento apresentado.
Prática: Avaliar a satisfação das partes interessadas		
- Melhoria das ferramentas para obter feedback das contratações, principalmente pelo público usuário.	- Implantação de formulários (ou outro instrumento equivalente) baseado em quesitos pré-definidos como elementos da qualidade da contratação.	- Espera-se que a gestão possa obter informações concretas sobre a efetividade das contratações, para fins de planejamento de adequações para as futuras contratações, da mesma forma que, a partir de um certo grau de maturidade da ferramenta, tal análise possa ser incorporada para avaliação dos contratados e sua remuneração, inclusive em contratos de eficiência.
Prática: Assegurar a efetividade da auditoria interna		

- Definir regras e facilitar o acesso do Agente de Contratação/Pregoeiro, por meio da Autoridade Competente, para auxiliar em questões complexas ou de elevado risco à gestão, por meio de assessoria da Auditoria Interna.	- Documento formal contendo regras sobre formato e abrangência do questionamento para a auditoria.	- Espera-se que a Auditoria Interna contribua, por meio de assessoria, para o atingimento dos objetivos institucionais relacionados direta ou indiretamente às contratações.
- Informar, formalmente, a Auditoria Interna sobre o planejamento de longo, médio e curto prazo.	- Encaminhamento para ciência após a finalização do(s) documento(s) de planejamento.	- Espera-se que a Auditoria Interna esteja sempre ciente e por dentro das ações tomadas pela gestão para consecução dos objetivos e metas previstos no planejamento e consiga desenvolver suas auditorias nos mais diversos olhares: estratégico, legal, conformidade etc.

MECANISMO: AJUSTE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNA

AÇÃO	DOCUMENTOS	RESULTADO ESPERADO
Prática: Criação da Política de Compras		
- Elaboração da Política de Compras da UNILA.	- Manual ou Instrução Normativa que verse sobre a política.	- Espera-se que toda a Universidade tenha ciência das questões relacionadas à compras conjuntas, política de gestão de estoques em conjunto com gestão de atas, indicação de marcas referenciais, documentos mínimos necessários, exemplos de contratações anteriores, dentre diversos outros temas.
- Plano de capacitação das chefias e dos servidores envolvidos em compras.	- PDP; - Instrução Normativa ou outro documento equivalente.	- Espera-se que os servidores que atuam diretamente nos processos de contratações tenham a capacitação mínima exigida, previamente ou com prazo posterior à nomeação da função para realização das capacitações.

Observa-se que dentro do mecanismo de Estratégia, na prática “Estabelecer a Estratégia e a Gestão Estratégica”, foi recomendada a ação “Elaboração do PDI no mesmo formato do PPA” que, embora seja de abrangência ampla para a Instituição e não relacionada exclusivamente à questão das contratações, foi mantida no rol de ações a serem adotadas em razão de sua importância no planejamento impacto direto na execução das contratações, visto a importância do planejamento consolidado na qualidade das contratações dos órgãos e entidades. Desta forma, optou-se por manter a ação, devendo ser analisada sua aplicabilidade em um contexto mais amplo.

7 – RESPONSÁVEIS/CONTATOS

Evandro Cesca Mezzari / evandro.mezzari88@gmail.com

Alexandre Costa Quintana / professorquintana@hotmail.com

Rio Grande, dezembro de 2023.

Recebido:

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA

(assinado e datado digitalmente)

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto N° 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Decreto N° 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3o do art. 8o da Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, para dispor 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, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa SGD/ME n° 94, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia

da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993

BRASIL. **Lei Nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Portal de Compras do Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 24 jul. **sta de administração pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, mai./jun. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex/Administração, 2020.

CAMARÃO, T. **A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?** 2022.. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em outubro/2023.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação gerenciais**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SALOMI, G. G. E.; MIGUEL, P. A. C.; ABACKERLI, A. J. SERVQUAL x SERVPERF: comparação entre instrumentos para avaliação da qualidade de serviços internos. **Gestão & produção**, v. 12, n. 2, p. 279–293, 2005.

TORRES, R. C. L. DE. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

_____. **Construção e Análise de Indicadores**. Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Paraná, 2010. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/construcao-e-analise-d-e-indicadores.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**. Sumário Executivo do COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Performance. 2017. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf>.
Acesso em: 26 out. 2023.

_____. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.** Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017. Disponível em:
<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64815/11/Manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.