



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão  
Departamento de Transformação Governamental (DTGOV)

## CONSULTORIA EXECUTIVA SIMPLIFICA

### DIAGNÓSTICO

#### SUDENE

#### IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

**Órgão atendido:** Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

**Objeto do documento:** Realização de diagnóstico sobre o processo de contratação.  
Análise da pesquisa do TCU de Gestão e Governança das Contratações.

**Fonte:** [Questionário TCU](#) - Levantamento de Governança e Gestão Públicas  
2021  
Entrevistas com servidores da Sudene realizadas entre 26 de maio e 09 de junho de  
2022

#### ANÁLISE

##### 1. ÍNDICE DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

**AVALIAÇÃO:** MUITO BAIXA

**CLASSIFICAÇÃO:** INFERIOR

COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE		
INDICADORES UTILIZADOS	AVALIAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
2134 - A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	BAIXA	INFERIOR
2154 - A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações	MUITO BAIXA	INFERIOR



## 2. ÍNDICE DE GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES

**AVALIAÇÃO: BAIXA**

**CLASSIFICAÇÃO: INFERIOR**

COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE		
ÍNDICES E INDICADORES UTILIZADOS	AVALIAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
Capacidade de realizar contratações sustentáveis (indicador)	MUITO BAIXA	INFERIOR
Capacidade em gestão de pessoal de contratações (índice)	BAIXA	NA MÉDIA
Capacidade em gestão de risco das contratações (índice)	BAIXA	INFERIOR
Capacidade em promover a integridade nas contratações (índice)	BAIXA	NA MÉDIA
Capacidade em processos de contratações (índice)	REGULAR	NA MÉDIA
Capacidade em contratar e gerir com base em desempenho (índice)	REGULAR	INFERIOR

**ESCALA DE AVALIAÇÃO** (legenda da consultoria para os gráficos do relatório do TCU, p. 47 a 52)

- INEXISTENTE (marcador na borda da área central branca)
- MUITO BAIXA (marcador na área marrom)
- BAIXA (marcador na área salmão)
- REGULAR (marcador na área amarela)
- BOA (marcador na área verde)
- ÓTIMA (marcador na borda externa da área verde)

### CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS ITENS AVALIADOS

- GARGALOS - *itens com avaliação baixa, muito baixa ou inexistente.*
- MAIORES OPORTUNIDADES DE MELHORIA - *itens com avaliação regular ou boa, mas inferior à média das instituições de mesma natureza*
- OUTRAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA - *itens com avaliação regular mas na média ou superior em relação às instituições de mesma natureza;*
- QUASE LÁ - *itens com avaliação boa e igual ou superior à média.*
- MODELO - *itens com avaliação ótima e superior à média.*

### 1. GARGALOS



**Comentado [MG1]:** Esses critérios são apenas para os itens subsequentes, ou também para os anteriores?

**Comentado [RA2R1]:** Para todos

**Comentado [RA3R1]:** Mas os critérios de classificação são só para os itens avaliados dentro de cada índice

#### 1.1 - Governança das Contratações

- 2134 - A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações - **Baixa e inferior à média;**
- 2154 - A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações - **Muito baixa e inferior à média.**

#### 1.2 - Capacidade de realizar contratações sustentáveis

- não identificado - Capacidade em realizar contratações sustentáveis - **Muito baixa e inferior à média.**

#### 1.3 - Capacidade em gestão de pessoal de contratações:

- 4322 - A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos colaboradores da área de contratações - **Baixa e inferior à média.**
- 4323 - A organização possui mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações - **Inexistente e inferior à média**

#### 1.4 - Capacidade em gestão de risco das contratações:

- 2115 - A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio - **Inexistente e inferior à média;**
- 2111 - A estrutura da gestão de riscos está definida - **Muito Baixa e Inferior à média;**
- 2113 - O processo de gestão de riscos da organização está implantado - **Muito baixa e inferior à média;**
- 2114 - Os riscos considerados críticos para a organização são geridos - **Muito baixa e inferior à média;**
- 2112 - Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas - **Baixa e inferior à média;**

#### 1.5 - Capacidade em promover a integridade nas contratações:

- Pergunta 4311 - A organização promove a ética nas contratações - **Muito baixa e inferior à média;**

#### 1.6 - Capacidade em contratar e gerir com base em desempenho

- 4361 - A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado - **Inexistente e inferior à média;**

### 2) MAIORES OPORTUNIDADES DE MELHORIA

#### 2.1 - Capacidade de contratar e gerir com base em desempenho:

- Pergunta 4342 - A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores - **Regular e inferior à média;**
- Pergunta 4343 - A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos - **Regular e muito inferior à média;**

#### 2.2 - Capacidade em promover a integridade 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 - **Regular e inferior à média**

#### 2.3 - Capacidade em processos de contratações

- Pergunta 4342 - A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores - **Regular e inferior à média;**

### **3) OUTRAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA**

#### 3.1 - Capacidade em gestão de pessoal de contratações:

- Pergunta 4321 - A organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores da área de contratações - **Regular e superior à média**

#### 3.2 Capacidade em processos de contratações

- Pergunta 4341 - A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações - **Regular e superior à média;**

### **4) QUASE LÁ**

#### 4.1 - Capacidade em gestão de risco das contratações:

- 4351 - Os riscos da área responsável pela gestão de contratações são geridos - **Boa e superior à média;**
- 4352 - As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação - **Boa e superior à média.**

### **5) MODELO**

#### 5.1 - Capacidade em processos de contratações

- Pergunta - 4331 - A organização executa processo de planejamento das contratações - **Ótima e superior à média**

#### 5.2 - Capacidade em contratar e gerir com base em desempenho

- 4362 - Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade - **Ótima e superior à média.**

### **OUTROS PONTOS DE ATENÇÃO**

TCU-Plenário - Acórdão nº 2328/2015 - Auditoria de Gestão e Governança das Contratações 2014-2015



## Achados transversais:

“Foi evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas, mediante a comprovação da ausência ou deficiência de controles relacionados à governança e gestão das aquisições.

Além disso, verificaram-se **deficiências nos controles internos em nível de atividade nos processos de contratação de três objetos específicos (limpeza, vigilância e transporte)**, tais como:

a) ausência de método objetivo para estimar a quantidade dos materiais de limpeza utilizados na prestação dos serviços, assim como da produtividade adotada para definir a quantidade de postos de trabalho, com riscos de contratações envolvendo mais material e postos de trabalho que o necessário;

b) ausência de estudo técnico para justificar a quantidade e tipo de postos de trabalho alocados nos serviços de vigilância, com riscos de contratar uma quantidade maior de postos que a necessária, levando ao desperdício de recursos financeiros, ou, ao contrário, a contratação de menos postos, podendo levar a uma prestação de serviços que não atende às necessidades da organização;

c) ausência de critérios para avaliar a qualidade dos serviços prestados, impossibilitando a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, o que pode caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo art. 4º, II, do Decreto 2.271/1997), aumentando o risco de interposição de mão de obra, prática condenada pela Justiça do trabalho.

d) remuneração dos serviços pela disponibilidade de mão de obra, sem vinculação a resultados, favorecendo o paradoxo lucro-incompetência (ver Acórdão 786/2006-Plenário), o que gera desperdícios de recursos públicos e não atendimento à necessidade que originou a contratação;

e) utilização de controles excessivos, a exemplo da conta vinculada, sem avaliação de outros mecanismos com custo-benefício mais favorável, trazendo o risco de uso de controle com custo-benefício desfavorável, o que leva ao desperdício de recursos;

A avaliação da conformidade das contratações referentes à limpeza, vigilância e transporte permitiu identificar consequências da ausência ou deficiência dos controles relacionados à governança e gestão das aquisições, evidenciando-se, por exemplo, que:

a) as deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos contribuíram para que uma das organizações auditadas mantenha 50% do quadro de funcionários que atuam na área de aquisições composto por terceirizados que desempenham atividades de instrução de processos típicas de servidores efetivos;

b) a falta de cultura de gestão de riscos em outra organização contribuiu para que não houvesse avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos nem dos critérios de habilitação econômico-financeira, podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição ou contratação de empresa sem condições de executar os contratos, respectivamente;”

A partir desses achados transversais, o Acórdão em questão fez as seguintes recomendações aos órgãos SISG:



“9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.1. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.2.1.2. estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo as referentes a terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas;

9.2.1.3. avaliar se os normativos internos estabelecem:

9.2.1.3.1. definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados;

9.2.1.3.2. competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, dos dirigentes, nesses incluídos a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.1.3.3. política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados;

9.2.1.4. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.2.1.5. estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.6. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

9.2.1.7. realizar gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.8. publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º, da Lei 12.527/2011;

9.2.1.9. determinar a publicação, na sua página na internet, da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

9.2.1.10. estabelecer diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação;

9.2.1.11. determinar a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa



da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

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

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

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

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

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

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

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

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

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog>;

9.2.3. promova a implementação do modelo de processo de aquisições, elaborado nas organizações sob sua esfera de atuação mediante orientação normativa única, consolidando, se necessário, as orientações normativas em vigor;

9.2.4. implante e disponibilize comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados;

9.3. recomendar à Comissão de Ética Pública que, em atenção ao Decreto 6.029/2007, art. 4º, IV, oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a importância da implantação do código de ética, em especial a necessidade de:

9.3.1. adotar código de ética formalmente, inclusive avaliando a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;

9.3.2. promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética;



9.3.3. constituir comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;

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

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

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

9.4.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.4.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima.

9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:

9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

9.5.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

9.5.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

9.5.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;

9.5.5. avaliem a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (International Professional Practices Framework);

## CONCLUSÕES

A análise presente neste relatório tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e governança das contratações públicas da SUDENE, por meio da identificação de gargalos e





oportunidades de melhoria em diversos campos da gestão e governança levantados por uma pesquisa de autoavaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União. Entretanto, é necessário esclarecer que o escopo da Consultoria CEx-Simplifica não abrange todos os campos levantados neste relatório, mas apenas aqueles referentes à gestão de processos de contratações.

Portanto, os pontos de atenção aqui levantados serão considerados como indicativo da maturidade institucional da Sudene, mas não implicam que serão todos abordados ou abrangidos nos trabalhos desta consultoria.

Eventualmente, contudo, caso surja a oportunidade e viabilidade durante o redesenho de processos de contratação, a consultoria CEx-Simplifica poderá sugerir boas práticas de gestão e governança nos demais campos tratados neste relatório.

