

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº N.º 02/2025/2025/AUD / GAB**PROCESSO Nº 23106.030195/2025-04**

Tipo de Auditoria: Operacional

Assunto: Auditoria de contratações de bens e/ou serviços aquém da demanda efetiva.

Relatório nº: 002/2025/AUD

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Magnífica Reitora,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 03/2025 (SEI n. 12269367), Processo SEI n. 23106.004407/2025-90, apresentamos os resultados dos exames em relação à avaliação das contratações de bens e/ou serviços aquém da demanda efetiva (subdimensionamento), referente à Ação de Auditoria nº 05 do Plano Anual de Auditoria Interna de 2025.

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Setor Público Federal.

Nenhuma restrição ou limitação foi imposta à realização do trabalho.

1.1. Considerações Iniciais

A Lei 14.133 foi publicada e entrou em vigor no dia 1º de abril de 2021, coexistindo com a legislação anterior (Lei 8.666/1993) até 30/12/2023. Esse dispositivo estabeleceu normas gerais de licitações e contratos administrativos para toda a administração pública, de todas as esferas de governo, à exceção das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

A Lei 14.133/2021 atribui à alta administração dos órgãos e entidades da Administração Pública a responsabilidade pela governança das contratações, com orientação para a implementação de processos e estruturas necessários para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos administrativos, com ênfase nos aspectos relacionados a riscos e controles internos.

O processo de governança das contratações públicas prevê um sistema de controle do processo de aquisições de bens e serviços, desde o planejamento da aquisição, a realização da licitação, a formalização do contrato administrativo, sua execução e respectiva fiscalização.

A eficiência do processo de gestão das contratações exige a realização de planejamento adequado das compras públicas, sendo um princípio fundamental no âmbito da administração pública, devendo se manifestar em todas as atividades.

Embora a Lei 14.133/2021 não determine a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), esse instrumento é extremamente importante na construção de uma gestão de excelência na administração das contratações, uma

vez que esse documento será responsável por consolidar todas as contratações de bens e serviços para o exercício seguinte, garantindo um alinhamento com o planejamento estratégico da organização.

Antes do início da execução do contrato, a Administração deve garantir que todos os elementos necessários (pessoas, processos, estrutura organizacional, espaço físico, infraestrutura elétrica, tecnologia, autorizações etc.) estejam disponíveis. A maior parte dessas providências será prevista no planejamento da contratação e pode envolver tratativas internas e externas.

1.2. Objetivo Geral

O objetivo geral desta auditoria foi avaliar se os bens e serviços contratados são suficientes para atender as necessidades efetivas dos gestores de unidades da Universidade de Brasília, identificando possíveis insuficiências (subdimensionamento) e propor melhorias na gestão contratual para evitar impactos desfavoráveis nos procedimentos operacionais e orçamentários.

1.3. Questões de Auditoria

Foram elaboradas as seguintes questões de auditoria relacionadas ao objetivo desta atividade:

1. Existem registros de ocorrência de contratações de bens e serviços, no âmbito da UnB, em montante inferior à necessidade de consumo?
2. O planejamento de compras e contratações leva em consideração as expectativas de consumo anual e observa as condições definidas no art. 40 da Lei 14.133/2021?
3. São elaboradas memórias de cálculo e documentos que dão suporte às estimativas das quantidades a serem contratadas? As quantidades contratadas são compatíveis com a demanda da UnB?
4. Na descrição da necessidade de contratações de bens e serviços, as unidades acadêmicas e as unidades administrativas da UnB indicam diretamente a solução (bem, serviço ou obra), quando deveriam detalhar a necessidade? Em caso positivo, citar exemplos.
5. As quantidades demandadas de bens e serviços pelas unidades administrativas e unidades acadêmicas são objeto de crítica e análise quantitativa ou qualitativa pela área responsável pela contratação?
6. O Plano de Contratações Anual é elaborado regularmente pela área responsável pelas compras e contratações da UnB, considerando os objetivos estratégicos da UnB, e em consonância com as necessidades das unidades administrativas e das unidades acadêmicas?
7. A UnB definiu e sistematizou um processo de trabalho de planejamento da contratação, alinhado com os arts. 19 e 40 da Lei 14.133/2021, de forma a atender os princípios da padronização, do parcelamento e da responsabilidade fiscal?
8. As unidades administrativas e as unidades acadêmicas são orientadas tecnicamente quanto ao preenchimento do Documento de Formalização de Demanda (DFD)?
9. Foi elaborado plano diretor de logística sustentável, com o propósito de estabelecer práticas de sustentabilidade, racionalização de gastos e processos? Em caso positivo, informar o documento vigente.
10. Foi estruturado processo de gestão de riscos para compras e contratações no

âmbito da UnB? Em caso positivo, quais processos foram mapeados? Foram mapeados os riscos relativos ao subdimensionamento nas contratações de bens e serviços?

11. Em relação ao processo de gestão de risco da UnB, qual a avaliação desse Decanato quanto à probabilidade de ocorrência e ao impacto em relação ao evento de compras e contratações aquém das necessidades da UnB? Na hipótese de avaliação como alta probabilidade de ocorrência e o impacto de grande relevância, quais as medidas adotadas por esse Decanato para o tratamento desse risco?
12. Na resposta ao item 6 da Solicitação de Auditoria 01 (12563969), esse Decanato informou que as Unidades realizam compras e contratações, no âmbito da UnB, são: DCO, STI, PRC e BCE. Existem outras unidades da UnB que realizam regularmente ou eventualmente compras e contratações, ainda que nas modalidades de dispensa ou inexigibilidade de realização de processo licitatório?
13. Essas unidades (STI, PRC, BCE e eventualmente outras) recebem orientação ou supervisão técnica do DAF? Quando da realização de procedimentos licitatórios por essas unidades, o DAF participa direta ou indiretamente na condução do processo?
14. As demais unidades que realizam compras e contratações, além da DCO, observam as instruções ou normativos divulgados pelo DAF, a exemplo da Circular DAF n. 005/2024? Essas unidades adotam procedimento uniforme na condução dos procedimentos licitatórios?
15. Existem controles e acompanhamento do processo licitatório realizado por essas unidades da UnB em relação à conformidade legal? Em caso positivo, qual é a unidade da UnB responsável pelo controle e acompanhamento?
16. Existem dificultadores para a realização do Plano de Contratações Anual em decorrência da pluralidade de unidades que realizam compras e contratações, no âmbito da UnB?
17. Já foram realizados estudos sobre a possibilidade de centralização do processo de compras e contratações da UnB na Diretoria de Compras e Contratações? Em caso positivo, informar o resultado desses estudos e o respectivo documento.
18. Na visão da atual gestão do DAF, é viável adotar a centralização do processo de compras e contratações, no âmbito da UnB, na DCO? Em caso positivo, quais são as providências necessárias para a consecução desse modelo, na visão desse Decanato?

1.4. **Metodologia**

A auditoria em questão empregou as técnicas de análise documental e indagação. Conforme descrito no item 4.3.4.6.3 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental, a análise documental refere-se à verificação de transações registradas por documentos exigidos legalmente, comercialmente ou por controle, como faturas, notas fiscais, certidões, portarias e declarações. Já a indagação, conforme o item 4.3.4.6.5 do mesmo manual, consiste na realização de perguntas com o intuito de obter informações, dados e esclarecimentos que contribuam de forma relevante para o cumprimento dos objetivos da auditoria.

Para apoiar o entendimento do trabalho e de seus resultados, foram promovidas reuniões com os responsáveis pela Unidade Auditada.

As fontes de informações utilizadas foram fundamentadas com base nas respostas às Solicitações de Auditoria (SA) nº 01 (12563969) e nº 2 (12744843), assim como a análise documental de processos do SEI relacionados ao assunto e consultas a sítios de internet especializados na matéria.

1.5. **Unidades envolvidas**

Decanato de Administração da UnB (DAF).

1.6. **Critérios**

- Constituição Federal de 1988;
- Lei 14.133/2021;
- Portaria SEGES/ME 8.678/2021;
- IN SEGES/ME 58/2022
- Decreto 10.947/2022
- Decreto 11.246/2022

2. **RESULTADOS DA AUDITORIA**

A seguir são apresentados os resultados da análise desta Auditoria decorrentes de análise documental, indagação oral e exame de registro de informações.

2.1. **Evidência de subdimensionamento pontual de contratações**

A equipe de auditoria indagou ao DAF sobre a existência de registros de contratações de bens e serviços, no âmbito da UnB, em quantidades inferiores à necessidade de consumo; se o planejamento das aquisições considera as expectativas de consumo anual e está em conformidade com o art. 40 da Lei 14.133/2021; e se são elaboradas memórias de cálculo e documentos que fundamentam as estimativas das quantidades contratadas, verificando-se, ainda a compatibilidade entre as quantidades contratadas e a demanda da Universidade.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 (12563969), a Diretoria de Compras (DCO) informou que (12639171), no exercício de 2024, constatou-se que os quantitativos contratados para os serviços de *coffe-break* (contrato n. 031/2021) foram insuficientes para atender à demanda da universidade. Entretanto, a diretoria informou que a defasagem mencionada foi pontual, uma vez que, em anos anteriores, o contrato atendeu adequadamente às necessidades de consumo dentro dos limites estabelecidos.

Em relação ao planejamento de compras e contratações, a DCO informou que leva em consideração as expectativas de consumo anual e observa as condições definidas no art. 40 da Lei 14.133/2021, e, quanto à elaboração de memórias de cálculo e documentos que dão suporte às estimativas das quantidades a serem contratadas, a Diretoria esclareceu que as contratações de bens e serviços pela UnB são orientadas com base nas projeções descritas no Plano de Contratações Anual - PCA e em documentos que contêm histórico de consumos, como, por exemplo, as aquisições feitas pelo Almoxarifado central.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 12, inciso VII, estabelece que os órgãos competentes pelo planejamento de cada ente federativo poderão elaborar um Plano de Contratação Anual (PCA), com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência. O §1º do mesmo artigo determina que esse plano deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 12.No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

...

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

...

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII **docaput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Além disso, o art. 40 da referida Lei dispõe que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual.

Diante do exposto, percebe-se que as contratações de bens e serviços da UnB são orientadas com base nas projeções constantes no Plano de Contratações Anual (PCA), divulgado no sitio do Decanato de Administração (DAF) <https://www.daf.unb.br/plano-de-contratacao-anual>, e em documentos que demonstram o histórico de consumo, o que evidencia aderência aos normativos vigentes.

Contudo, a equipe de auditoria avalia que, embora a ocorrência seja considerada pontual, o evento agrega risco considerável em relação ao atingimento dos objetivos estratégicos da UnB, na hipótese de deficiência ou inexistência de bens e serviços que garantam o suporte às atividades da Universidade.

Em decorrência, a equipe de auditoria entende conveniente emitir recomendação para que o DAF aprimore os controles internos com intuito de mitigar a possibilidade de ocorrer a contratação de bens e serviços em quantitativos inferiores à demanda regular estimada para as unidades da UnB.

2.1.1. **Crítérios**

Lei 14.133/2021, art. 12, inciso VII, § 1º, art.40

2.1.2. **Causas e efeitos**

A equipe de auditoria entende que a causa preponderante para o subdimensionamento pontual de serviços contratados decorre do planejamento inadequado pela unidade demandante.

Um planejamento deficiente poderá gerar prejuízo à UnB, em razão de atendimento parcial à demanda institucional, podendo, inclusive impactar na execução orçamentária e nas atividades finalísticas.

2.2. **Descrição da solução em vez do detalhamento da necessidade e ausência de análise qualitativa das demandas pelas áreas técnicas.**

A equipe de auditoria buscou informações junto ao DAF se, na descrição da necessidade de contratações de bens e serviços, as unidades acadêmicas e administrativas da UnB indicam diretamente a solução (bem, serviço ou obra), em vez de detalhar adequadamente a necessidade; e se as quantidades demandadas por essas unidades são submetidas a algum tipo de crítica ou análise, seja quantitativa ou qualitativa, por parte da área responsável pelas contratações.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 (12563969), o DAF

apresentou informações sobre o questionamento por meio do documento (12639171) nas seguintes palavras:

...é comum que as unidades administrativas da UnB descrevam diretamente a solução (bem, serviço ou obra) em vez de detalhar a necessidade subjacente. Isso ocorre quando a demanda é apresentada de forma técnica ou específica, sem justificar claramente o problema ou a finalidade do item solicitado.

Como exemplo podemos destacar o processo 23106.094763/2022-44 cuja necessidade seria aprimorar os indicadores de pós-graduação e a solução apontada para suprir a demanda já estava diretamente disposta no Documento de Formalização da Demanda (8525760) *"Realização de credenciamento de profissionais - pessoa física ou jurídica - para prestação de serviços de gestão de informação, planejamento e apoio ao preenchimento da Plataforma Sucupira - Coleta Capes e outros rankings dos quais a Universidade de Brasília participe aos Programas de Pós-Graduação (PPG) e o Decanato de Pós-Graduação visando a melhoria da coleta, armazenamento, monitoramento e uso das informações de produção acadêmica e atuação profissional do corpo discente e docente vinculados à pós-graduação."*

Outro exemplo é o disposto no Projeto Básico (11501660), cuja necessidade é conferir segurança na intermediação da Universidade de Brasília, porém a solução já está destacada *"compra de veículo de serviço para ser utilizado nas rondas de segurança da UnB"*.

Esse enfoque na solução, em vez do problema, pode limitar a análise de alternativas mais eficientes ou economicamente vantajosas.

...

As unidades administrativas e acadêmicas da UnB (unidades demandantes) possuem autonomia na gestão orçamentária das suas matrizes e são responsáveis pela elaboração dos seus planejamentos de compras e pela confecção dos artefatos da fase de planejamento das contratações. Os setores responsáveis pela contratação (DCO, STI, PRC e BCE) participam ativamente da construção desse planejamento com informações relativas ao procedimento licitatório, cabendo aos demandantes as informações de cunho técnico e de uso dos objetos e serviços.

Nesse sentido, os setores de contratações criticam quantitativamente quando a demanda planejada extrapola os limites orçamentários da unidade, porém sem adentrar em análise qualitativa.

Importante destacar que o fato das unidades demandantes especificarem diretamente a solução desejada em vez de detalharem a real necessidade subjacente pode comprometer a análise de alternativas potencialmente mais vantajosas, risco reconhecido também pelo DAF, o que pode resultar em contratações ineficazes. Observa-se que, em geral, as análises realizadas são predominantemente quantitativas, com foco, por exemplo, em limites orçamentários. No entanto, a ausência de uma avaliação qualitativa sobre a real adequação do bem ou serviço à necessidade viola o princípio da eficiência e o art. 18 da Lei 14.133/2021.

Esse artigo estabelece os elementos que devem compor a fase preparatória do processo licitatório, em seu §1º lista os aspectos obrigatórios do estudo técnico preliminar, cujo objetivo principal é descrever a necessidade da contratação sob a perspectiva do interesse público.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação...

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I **docaput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da

contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

Assim sendo, a inobservância dessas exigências pode resultar em aquisições incompatíveis ou desnecessárias. Por isso, a ausência de uma análise técnica e qualitativa adequada configura uma fragilidade relevante no planejamento das contratações, sendo necessário reorientar as unidades quanto ao correto detalhamento da necessidade.

Diante do exposto, ficou evidenciado que as unidades administrativas e acadêmicas da UnB adotam, com frequência, a prática de descrever a solução (bem, serviço ou obra), quando deveria ocorrer a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico, conforme previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021.

A equipe de auditoria entende pertinente registrar recomendação para que as unidades da UnB informem, nos processos de contratação de bens e serviços, a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar.

2.2.1. **Critérios**

Lei 14.133/2021, art. 18, § 1º, inciso I.

2.2.2. **Causas e efeitos**

A causa para frequente descrição da solução ao invés da necessidade, bem como para ausência de análise qualitativa das demandas, se deve à segregação de setores que realizam compras simultaneamente, o que incorre em baixa maturidade técnica de algumas unidades, ausência de revisão crítica pelas áreas de compras e ênfase apenas em critérios orçamentários pelas áreas responsáveis.

Os efeitos desta constatação residem na limitação de análise de alternativas mais vantajosas, o que afeta a economicidade e eficiência das contratações.

2.3. **Existência de estrutura descentralizada sem supervisão técnica centralizada**

A equipe indagou ao DAF se o Plano de Contratação Anual (PCA) é elaborado regularmente pela área responsável pelas compras e contratações da UnB, considerando os objetivos estratégicos da instituição e as necessidades das unidades acadêmicas e administrativas; e se a Universidade definiu e sistematizou um processo de trabalho para o planejamento das contratações, em conformidade com os arts. 19 e 40 da Lei 14.133/2021, de modo a atender aos princípios da padronização, do parcelamento e da responsabilidade fiscal.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 (12563969), o DAF apresentou informações sobre o questionamento por meio do documento (12639171) nos seguintes termos:

O Plano de Contratações Anual é elaborado regularmente conjuntamente entre setores demandantes (unidades administrativas e acadêmicas) e setores de compras e contratações (DCO, STI, PRC e BCE).

...

Desde 2018, com o início das atividades de planejamento dispostas na Instrução Normativa nº 1 de 29 de março de 2018 (23106.151555/2018-73), a UnB vem adotando procedimentos para atender os requisitos da fase de

planejamento das contratações com o objetivo de atender tanto os princípios da padronização, do parcelamento, da responsabilidade fiscal, quanto os demais descritos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Importa destacar que está em apreciação no Conselho de Administração - CAD uma proposta de criação de uma política de governança de aquisições e contratações, cujos benefícios propostos estão descritos no Memorando 013/2022 (7795463).

A equipe de auditoria formulou novo questionamento sobre a existência de outras unidades que realizam compras e contratações no âmbito da UnB, se elas observam as instruções ou normativos divulgados pelo DAF, bem como se elas recebem orientação ou supervisão técnica do DAF ou até mesmo se há participação do Decanato, direta ou indiretamente, na condução dos processos. O DAF, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02 (12744843), informou sobre os questionamentos por intermédio do documento (12858652), nos seguintes termos:

Além da DCO, STI, PRC e BCE (atuantes na UASG 154040), outras unidades como a Editora da UnB (EDU) e o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT) também realizam contratações, vinculadas a outras UASGs.

Essas unidades recebem orientações técnicas do DAF, especialmente no planejamento das contratações e na elaboração do PCA. Contudo, não há supervisão formal nem participação direta ou indireta do DAF na execução dos processos licitatórios.

As limitações relativas à ausência de supervisão e acompanhamento sistemático dessas atividades pelas unidades descentralizadas foram objeto de manifestação formal no âmbito do Memorando nº 41/2025 – DAF/DCO (SEI nº 4056667), que apontou a necessidade de revisão da atual estrutura e modelo de governança das contratações da Universidade

Considerando a ausência de supervisão centralizada, destacada no item 13, não é possível afirmar que todas as unidades observam integralmente os normativos expedidos pelo DAF.

Contudo, no caso específico da Circular DAF nº 005/2024 (SEI nº11909032), verifica-se a adoção de procedimento padronizado no que se refere ao pagamento de inscrições em eventos acadêmicos e à publicação de artigos científicos, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Isso ocorre em razão de a atividade de análise da conformidade desses pleitos estar centralizada no DAF, o que contribui para a uniformização das rotinas vinculadas a essa demanda específica.

Desse modo, o modelo atual revela descentralização sem mecanismos eficazes de controle além de ausência de padronização, supervisão formal e acompanhamento sistemático, o que eleva o risco de não conformidades, compromete o princípio da legalidade (CF, art.37) e da responsabilidade pela boa gestão dos recursos públicos.

Esta fragilidade já foi reconhecida pelo DAF no Memorando nº 41/2025 – DAF/DCO (SEI nº 4056667). A estrutura descentralizada atual necessita de redesenho institucional, com supervisão técnica e controle centralizado, atendendo ao disposto no art. 19 da Lei 14.133/2021.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

Diante do exposto, ficou evidenciada a existência de uma estrutura de compras e contratações de bens e serviços descentralizada, com diversos agentes atuando no planejamento e execução dos processos licitatórios. Não foi possível identificar uma supervisão centralizada, inclusive em relação a controles internos.

A equipe de auditoria entende pertinente registrar recomendação para que seja realizado estudo técnico quanto ao modelo institucional descentralizado adotado pela UnB para a realização de compras e contratações, de forma a viabilizar a supervisão técnica e o controle centralizados, em atendimento ao disposto no art. 19, da Lei 14.133/2021.

2.3.1. Critérios

Lei 14.133/2021, art. 19 e art.40

2.3.2. Causas e efeitos

Causa: Modelo de governança fragmentado e ausência de instância de controle.

Efeitos: Risco de desconformidades legais e ausência de padronização nos procedimentos licitatórios.

2.4. Falta de controle central da conformidade legal nas contratações realizadas por unidades descentralizadas

A equipe de auditoria buscou levantar informações junto ao DAF sobre a existência de controles e acompanhamento do processo licitatório nas unidades da UnB, identificando a unidade responsável por essa função, bem como verificar se há dificuldades na elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) em razão da pluralidade de unidades que realizam compras; e apurar se já foram realizados estudos sobre a centralização do processo de compras e contratações na Diretoria de Compras (DCO), incluindo seus resultados e documentos correspondentes, além de avaliar a visão da atual gestão do DAF quanto à viabilidade dessa centralização e às providências necessárias para sua implementação.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02 (12744843), o DAF informou sobre os questionamentos por intermédio do documento (12858652), alegando que não existe atualmente, no âmbito da Universidade de Brasília, uma unidade centralizada responsável por realizar, de forma sistemática, o controle e o acompanhamento dos procedimentos licitatórios conduzidos pelas unidades descentralizadas, com foco na verificação da conformidade legal. Cada unidade atua de forma autônoma na instrução e condução de seus processos, o que dificulta o estabelecimento de um mecanismo institucional de controle integrado e padronizado voltado à conformidade normativa. Essa lacuna tem sido objeto de atenção no contexto das discussões sobre a necessidade de fortalecimento da governança das aquisições e contratações no âmbito da UnB.

Quanto ao estudo sobre a viabilidade de centralização dos processos de compras, foi conduzido um estudo específico sobre a viabilidade de centralização dos processos de compras da Prefeitura da Universidade de Brasília (PRC) na Diretoria de Compras (DCO). Esse trabalho resultou na elaboração do Relatório da Comissão instituída para esse fim (SEI nº 9013784), no qual foram analisados aspectos operacionais, estruturais e de governança relacionados à proposta de centralização. Ressalta-se, contudo, que o escopo do estudo limitou-se aos processos vinculados à PRC, não abrangendo, à época, outras unidades descentralizadas da Universidade.

A atual gestão entende que a centralização isolada não resolve os desafios existentes. Em vez disso, propõe-se a criação de uma Política de Governança de Aquisições e Contratações, já em tramitação (SEI 23106.022919/2022-95), com os seguintes objetivos:

- Promoção da governança e da gestão de riscos;

- Alinhamento ao planejamento institucional (PCA, PDI, PLS);
- Padronização de procedimentos e fortalecimento dos controles internos;
- Criação do Comitê de Governança de Aquisições e Contratações (CGAC), responsável por acompanhar e aprovar o PCA.

A proposta de resolução, atualmente em tramitação no Conselho de Administração (CAD), por meio do Processo SEI nº 23106.022919/2022-95, visa definir os atores envolvidos nas contratações (como unidades requisitantes, unidades de compras e agentes de contratação), e estabelecer diretrizes integradas com instrumentos institucionais como o Plano de Contratações Anual (PCA), o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) e o PLS (Planos de Logística Sustentável). O documento também contempla a criação do Comitê de Governança de Aquisições e Contratações (CGAC), instância responsável por orientar, acompanhar e aprovar o PCA, bem como propor normas complementares que contribuam para o fortalecimento da governança na Universidade. Esse modelo tem como objetivo mitigar riscos, garantir legalidade e fomentar a eficiência e a transparência na gestão das compras institucionais.

Assim sendo, a ausência de controle centralizado legal contraria princípios fundamentais legais da Lei 14.133/2021, tais como segregação de função e controle dos atos da administração como preconizado no art. 169: "*As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação,...*". A descentralização sem instância de supervisão compromete a integridade e o controle dos processos licitatórios, além de dificultar a detecção de falhas e a prevenção de irregularidades.

Em contrapartida, a atual gestão do DAF demonstra maturidade ao reconhecer tais fragilidades e propor uma Política de Governança, com mecanismos estruturantes como o Comitê de Governança e Contratações (CGAC), alinhado às práticas previstas na Lei 14.133/2021, fortalece a transparência, padronização e responsabilização dos processos de compra.

Cabe ressaltar que a Lei 14.133/2021 atribui à alta administração dos órgãos e entidades da Administração Pública a responsabilidade pela governança das contratações, com orientação para a implementação de processos e estruturas necessários para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos administrativos, com ênfase nos aspectos relacionados a riscos e controles internos.

Assim, ficou evidenciada a ausência, no âmbito da UnB, de controle e acompanhamento centralizado dos procedimentos licitatórios conduzidos pelas unidades descentralizadas, principalmente a verificação da conformidade legal. Não foi evidenciado normativo ou política de governança de aquisições e contratações.

A equipe de auditoria entende pertinente emitir recomendação no sentido de realizar estudo técnico quanto a viabilidade de adoção de modelo institucional centralizado pela UnB para a realização de compras e contratações. A equipe de auditoria também entende relevante registrar recomendação para que a reitoria avalie a possibilidade de priorizar a análise e deliberação da proposta relativa à Política de Governança de Aquisições e Contratações, em tramitação no Conselho de Administração da UnB, diante da relevância do tema.

2.4.1. **Critérios**

Lei 14.133/2021, art. 169.

2.4.2. **Causas e efeitos**

Causa: Ausência de mecanismo institucional para controle; Autonomia excessiva sem mecanismo de responsabilização.

Efeitos: Insegurança jurídica e risco de irregularidades das contratações.

2.5. **Deficiência na elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA)**

A equipe de auditoria questionou o DAF sobre a existência de dificuldades na elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) em razão da pluralidade de unidades que realizam compras.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02 (12744843), o DAF informou sobre o questionamento por intermédio do documento (12858652), onde ponderou que essa pluralidade aliada à autonomia na gestão orçamentária dessas estruturas constituem um fator que dificulta significativamente a elaboração e a consolidação do PCA da UnB. Ressaltou também que a ausência de um processo integrado de planejamento e a variação no grau de maturidade das unidades em relação à gestão de contratações impactam negativamente na uniformidade, tempestividade e completude das informações inseridas no sistema, comprometendo a efetividade do PCA como instrumento de planejamento estratégico das aquisições institucionais.

Desse modo, a dificuldade de articulação entre as unidades, além de afetar negativamente a elaboração e consolidação do PCA da UnB, compromete o atingimento das metas institucionais e cria riscos de eficiência e integridade dos gastos públicos. A inexistência de um controle sistemático ou de uma unidade central responsável é uma lacuna crítica de governança e controle interno.

A equipe de auditoria evidenciou falhas na elaboração e consolidação do Plano de Contratações Anual (PCA), em razão da ausência de processo de planejamento integrado e do despreparo técnico e normativo das diversas unidades envolvidas no processo de compras e contratação no âmbito da UnB. De igual forma, ficou evidenciada a necessidade de centralização do processo de aquisições e contratações, como forma de viabilizar o PCA de forma eficiente.

Diante do exposto, a equipe de auditoria entende pertinente emitir recomendação no sentido de realizar estudo técnico quanto a viabilidade de adoção de modelo institucional centralizado pela UnB para a realização de compras e contratações. A equipe de auditoria também entende relevante registrar recomendação para que a reitoria avalie a possibilidade de priorizar a análise e deliberação da proposta relativa à Política de Governança de Aquisições e Contratações, em tramitação no Conselho de Administração da UnB, diante da relevância do tema.

2.6. **Adoção de critérios de sustentabilidade nas Contratações**

A equipe buscou informações junto ao DAF se as unidades acadêmicas e administrativas da UnB recebem orientação técnica para o correto preenchimento do Documento de Formalização de Demanda (DFD) bem como se a Universidade possui um Plano Diretor de Logística Sustentável vigente, destinado a promover práticas de sustentabilidade, racionalização de gastos e otimização de processos, bem como o documento que o formaliza.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 (12563969), o DAF informou que (12639171) as unidades administrativas e acadêmicas são orientadas tecnicamente quanto ao preenchimento do DFD, conforme disposto na Circular

003/2022 (7826838) e no Manual PCA (10569668). Também esclareceu que a DCO participou, em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente da UnB - SeMA e demais setores estratégicos da Universidade de Brasília, da elaboração do primeiro e segundo Planos de Logística Sustentável - PLS da UnB.

Plano de Logística Sustentável (Ciclo 2018/2021-2022)

Plano Diretor de Logística Sustentável (Ciclo 2023/2027)

Assim, a equipe constatou que o Plano Diretor de Logística Sustentável prevê metas sustentáveis em contratações, em que as ações previstas incluem critérios ambientais, logísticos e sociais.

Diante do exposto, ficou evidenciado que as unidades administrativas e acadêmicas da UnB recebem orientação técnica para o preenchimento do Documento de Formalização de Demanda (DFD), existindo, inclusive, normativos sobre o assunto.

Quanto ao aspecto de sustentabilidade, ficou evidenciado que a UnB elaborou dois Planos de Logística Sustentável, contemplando aspectos ambientais, logísticos e sociais, inclusive com metas sustentáveis em relação às compras e contratações.

2.6.1. **Critérios**

Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

2.7. **Regularidade da Gestão de Riscos em Contratações**

A equipe buscou verificar o tratamento e monitoramento de riscos relativos às contratações, principalmente as contratações aquém das necessidades. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 01 (12563969) questionou a existência de um processo estruturado de gestão de riscos para compras e contratações, incluindo o mapeamento de processos e a identificação de riscos relacionados ao subdimensionamento de bens e serviços; além de apurar a avaliação do Decanato sobre a probabilidade e o impacto de contratações inferiores às necessidades da Universidade e, caso esse risco seja considerando de alta probabilidade e relevância, quais medidas são adotadas para seu tratamento.

Em resposta, o DAF esclareceu que (12639171) detalhes sobre os eventos que foram mapeados (incluindo subdimensionamento nas contratações), juntamente com seus planos de ação correspondentes, podem ser encontrados no documento intitulado **Gestão de Riscos da UnB - Aquisições, Contratações e Tecnologia da Informação.**

O Decanato (12858652) avalia que o risco de aquisições e contratações aquém das necessidades institucionais apresenta probabilidade moderada a alta e impacto relevante para o alcance dos objetivos da Universidade, afetando especialmente as atividades finalísticas.

A referida avaliação tem como base, por exemplo, a ocorrência registrada no exercício de 2024, quando o quantitativo contratado para os serviços de *coffee-break* mostrou-se insuficiente para atender à totalidade da demanda institucional, ainda que o descompasso tenha sido pontual e não tenha se repetido nos exercícios anteriores. Os principais fatores de risco estão relacionados a:

- Falhas no planejamento pelas unidades demandantes;
- Descrição inadequada das necessidades;
- Ausência de registro no Plano de Contratações Anual (PCA), pelas

unidades demandantes.

O risco de subdimensionamento nas contratações foi mapeado formalmente no documento [Gestão de Riscos da UnB - Aquisições, Contratações e Tecnologia da Informação](#), com plano de ação associado. Como medidas de tratamento, destacam-se:

- Incentivo à elaboração qualificada do Plano de Contratações Anual (PCA), com orientação técnica às unidades sobre a descrição adequada das necessidades e preenchimento do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, conforme exposto nos documentos: Circular 003/2022 (7826838), Circular 08/2023 (10220444), Circular 01/2024 (10777959) e Circular 03/2025 (12245256);
- Divulgação de manuais (23106.132784/2023-56);
- Propôs a criação da Política de Governança de Aquisições e Contratações da UnB, que visa estabelecer diretrizes permanentes de planejamento, monitoramento, responsabilização e transparência nas compras institucionais, atualmente em tramitação no Conselho de Administração - CAD (23106.022919/2022-95).

Desse modo, a equipe entende que o mapeamento e a gestão de riscos demonstra maturidade da gestão, em que o risco de subdimensionamento foi mapeado no documento de Gestão de Riscos da UnB e as ações estão em andamento como demonstrado nos documentos expostos. Porém a eficácia depende da implementação dos instrumentos de governança.

Contudo, a equipe de auditoria emite ciência à unidade auditada para que promova revisões periódicas no processo de gestão de riscos de aquisições e contratações, disponível na página do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO), no seguinte link : https://dpo.unb.br/images/Governanca-Gestao_de_Riscos_e_Integridade/Plano_de_Gesto_de_Riscos_UnB_-_Aquisies_Contrataes_e_TI_-_Atualizado.pdf

3. RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados apresentados, propõe-se as recomendações a seguir à Magnífica Reitoria para aprimoramento da gestão contratual para evitar impactos desfavoráveis nos procedimentos operacionais e orçamentários na UnB.

3.1. RECOMENDAÇÃO 01

Aprimorar os controles internos com mecanismos de estimativas de compras de bens e serviços alinhados à efetiva necessidade de consumo da UnB, com orientação na Lei nº 14.133/2021 e em matriz de risco do processo de compras e contratações.

Achado 2.1

3.2. RECOMENDAÇÃO 02

Desenvolver ações de capacitação e outros mecanismos, com objetivo de orientar as unidades a evidenciarem o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2025.

Achado 2.2

3.3. **RECOMENDAÇÃO 03**

Realizar estudo técnico para verificar a viabilidade de adoção de modelo institucional centralizado pela UnB para a realização de compras e contratações, de forma a viabilizar a supervisão técnica e o controle centralizados, em atendimento ao disposto no art. 19, da Lei 14.133/2021.

Achado 2.3

Achado 2.4

Achado 2.5

3.4. **RECOMENDAÇÃO 04**

Avaliar a possibilidade de priorizar a análise e deliberação da proposta relativa à Política de Governança de Aquisições e Contratações, em tramitação no Conselho de Administração da UnB, objetivando adotar um modelo institucional centralizado para a realização de compras e contratações no âmbito da UnB, buscando o atendimento ao disposto no art. 19, da Lei 14.133/2021.

Achado 2.3

Achado 2.4

Achado 2.5

4. **CONCLUSÃO**

A presente auditoria teve como objetivo avaliar se os bens e serviços contratados são suficientes para atender as necessidades efetivas dos gestores de unidades da UnB, identificando possíveis insuficiências (subdimensionamento) e propor melhorias na gestão contratual para evitar impactos desfavoráveis nos procedimentos operacionais e orçamentários.

A ação adotou como principal critério a Lei 14.133/2021, que apresentou novo regramento sobre licitações e contratos administrativos, com fortalecimento dos mecanismos de governança e combate às fraudes e irregularidades. Essa Lei mudou paradigmas, introduziu o planejamento, a transparência e a publicidade como princípios a serem constantemente observados no processo de gestão de compras e contratações de bens e serviços, no âmbito da administração pública.

A partir das informações apresentadas pelo Decanato de Administração da UnB, a equipe de auditoria identificou algumas insuficiências nos controles internos relativamente ao cumprimento de dispositivos da Lei 14.133/2021. Por outro lado, a equipe de auditoria também identificou adequação de controles internos em relação a dispositivos da Lei 14.133/2021. Essa avaliação possibilitou as seguintes conclusões:

- a) Houve registro pontual de subdimensionamento de serviços no exercício de 2024.
- b) O planejamento de contratações está instituído, mas depende fortemente da atuação técnica e da maturidade das unidades demandantes.
- c) Foram observadas inadequações na descrição das necessidades, com prevalência de indicações de solução, o que compromete a análise de alternativas vantajosas.
- d) A estrutura de contratações da UnB é descentralizada, sem controle

centralizado formalizado, o que dificulta a supervisão de conformidade e a padronização dos procedimentos.

e) A governança das aquisições está em processo de amadurecimento, com proposta de política institucional ainda em tramitação.

d) A gestão de riscos está estruturada, mas a efetividade das medidas depende da implementação prática e do monitoramento constante.

e) A UnB possui diretrizes claras de sustentabilidade em contratações, por meio do PLS 2023-2027.

A partir das constatações evidenciadas, foram propostas 4 (quatro) recomendações com o intuito de mitigar os riscos envolvidos e atenuar as consequências das fragilidades aludidas.

Por fim, ressalta-se que este relatório não possui a pretensão de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir, mas sim de subsidiar as decisões administrativas a fim de contribuir com a gestão da UnB nos aspectos tratados neste documento.

Em 21/10/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Cibele Maria Pinto Pereira Menezes de Oliveira, Auditor(a) da Auditoria Interna**, em 21/10/2025, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Gláucia Lopes Luiz Evangelista, Economista da Auditoria**, em 21/10/2025, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Tarlei de Freitas, Auditor(a) da Auditoria Interna**, em 21/10/2025, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Betânia Moraes Goudinho, Auditor(a) Chefe Adjunto(a) da Auditoria Interna**, em 21/10/2025, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Nara Cristina Ferreira Mendes, Auditor(a) Chefe da Auditoria Interna**, em 23/10/2025, às 12:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **13289105** e o código CRC **0A71847C**.