

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: TC/007036/2024

ASSUNTO: Auditoria – Governança nas contratações da SESAPI

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde do Piauí

RESPONSÁVEL: Antônio Luiz Soares Santos- Secretário de Estado da Saúde

RELATOR: Conselheiro Substituto Jackson Nobre Veras

PROCURADOR: Leandro Maciel do Nascimento

ADVOGADO(A): Não Localizado

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos sobre Auditoria instaurada para avaliação da governança nas aquisições e contratações públicas realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde, cujo responsável é o Sr. Antônio Luiz Soares Santos, exercício de 2024, conforme Memorando nº 70/2024-DFCONTRATOS.

Em conformidade ao que se observa nos autos, à peça 06, consta relatório preliminar de auditoria.

Segundo parecer do Ministério Público de Conta, a Equipe Técnica elaborou relatório com a análise jurídica dos comentários apresentados pela SESAPI (peça 08).

Ainda conforme parecer do MPC, consta, à peça 09 o relatório de Auditoria elaborado pela Diretoria de Fiscalização de Licitações e Contratos – DFCONTRATOS1 com termo de conclusão da instrução.

Ato contínuo, por determinação do relator (peça 11), o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para manifestação, tendo o Órgão Ministerial emitido seu parecer opinando, nos termos apresentados pela Divisão Técnica, pela adoção das providências sugeridas no relatório de auditoria (fls. 43/45 da peça 09), replicadas na fundamentação do parecer do *Parquet* de Contas.

É o relatório. Passo ao voto.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, cabe mencionar que o relatório produzido pela Divisão Técnica tem por objetivo, ao analisar a estrutura e funcionamento da governança para as contratações e aquisições públicas no âmbito da SESAPI/PI, *“avaliar a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, quanto a aspectos estruturais, qualificação de pessoal e critérios estabelecidos para o recebimento de bens e serviços”* – fl. 07 da peça 09. Foram realizadas reuniões presenciais com o corpo administrativo da SESAPI/PI, visita técnica nas dependências da SESAPI/PI, aplicação de questionário, extração de relatórios internos, análise documental, pesquisas via internet.

A presente Auditoria analisou os dados e os procedimentos adotados pela SESAPI nas aquisições e contratações públicas, no exercício de 2024. A análise do trabalho foi direcionada para seis aspectos principais:

- a) alinhar as políticas e estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- b) assegurar a utilização eficiente de recursos;
- c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- d) mitigar riscos nas aquisições;
- e) implementar a eficiência no acompanhamento e fiscalização das contratações;
- f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, além da transparência dos resultados na função aquisição.

Vale salientar o destaque da Equipe de Fiscalização: *“a governança das contratações públicas visa assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas, de forma a garantir a efetividade dos gastos associados aos resultados esperados pela sociedade”* – fl. 11 da peça 09.

2.1 ACHADOS DE AUDITORIA

Primeiramente, o relatório de Auditoria traz informações detalhadas sobre as atribuições, missão, visão e valores da SESAPI. Apresenta, também, a organização administrativa do órgão, os dados orçamentários e financeiros (fls. 13 a 15 da peça 09).

É de suma importância salientar que consta no apêndice B deste relatório os comentários apresentados pela SESAPI e a análise técnica correlata - fls. 48/60 da peça 09.

Já com relação às considerações apresentadas pelo órgão auditado, a Divisão Técnica informou que (fl. 42 da peça 09):

Os esclarecimentos apresentados (Peça 7) consistem principalmente na justificação de que as providências para regularização dos achados já

foram tomadas ou estão em fase de implementação, especialmente quanto à formação de comissões responsáveis pelas normatizações e regularizações de elementos da governança referente à área de aquisições e contratações públicas.

Concluiu a Divisão Técnica, no fim de seu relatório, como não sanados todos os achados.

O *Parquet* de Contas, por economia processual, o qual também sigo, destacou os achados de auditoria relacionados a cada aspecto principal analisado, conforme detalhado pela Divisão Técnica nas fls. 16 a 45 da peça 09.

2.1.1 MECANISMOS DE LIDERANÇA

2.1.1.1 Pessoas e competências

2.1.1.1.1 Desproporção de ocupantes de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos na área das aquisições e contratações públicas

Observou a Divisão Técnica (fl. 16 da peça 09):

Quanto ao quadro de pessoal envolvidos nas contratações pública da SESAPI, conforme informado (peça 4, fls. 122-129.), tem-se uma proporção de 64,25% de servidores com vínculo temporário em relação à 35,65% com vínculos efetivos. De tal forma que a Secretaria possui tem 289 servidores ligados ao setor de contratações, dos quais 186 não são efetivos, conforme se demonstra a seguir:
(...)

Concluiu, assim, que o pessoal envolvido no processo de contratação é composto, em sua maioria, por servidores não efetivos, selecionados sem exames de capacidade técnica para o desempenho de suas funções e sem aferição formal das relações porventura existentes com o setor privado, ensejando fragilidade no âmbito de todo o processo de contratação – fl. 17 da peça 09.

Destacou a necessidade de realização de concurso público e da observância da proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e não efetivos na área de aquisições e contratações públicas no âmbito da SESAPI, pois “*o que se busca é que os servidores envolvidos no processo de contratação pública não tenham vínculo temporário, e possuam independência nas tomadas de decisões*” – fls. 17/18 da peça 09.

Por fim, informou sobre o descumprimento dos artigos 7º e 8º da NLLC, *segundo os quais os agentes de contratação/pregoeiro devem ser servidores efetivos, ao passo em que os demais agentes públicos responsáveis pelo desempenho de funções essenciais à execução da lei (equipe de planejamento, fiscais de contrato, gestores de contratos etc.) devem ser preferencialmente servidores efetivos* – fl. 19 da peça 09.



Conforme análise da Divisão Técnica, as justificativas apresentadas pelo órgão não são capazes de sanar a falha, *pois as providências apontadas terão efeito apenas para o futuro* – fl. 49 da peça 09.

2.1.1.1.2 Nomeações de servidores comissionados para área de aquisições e contratações sem processo formal de seleção.

A Divisão Técnica informou que “os ocupantes das funções-chave na área de aquisições não são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades” – fl. 19 da peça 09. Relatou, ainda, a DFCONTRATOS1 que não existem avaliações periódicas para qualificação de pessoal, tornando frágil e sujeita a desvios de conduta as ações relacionadas às aquisições e contratações públicas, e que, inclusive, o principal dirigente responsável pelas aquisições e contratações não pertence ao quadro permanente da organização, nem foi selecionado pro meio de processo formal e transparente.

No mesmo sentido da justificativa apresentada para o item anterior, a Divisão Técnica informou não sanada a falha, pois as *providências apontadas terão efeito apenas para o futuro* – fl. 49 da peça 09.

A Divisão Técnica recomendou ao ente fiscalizado (fl. 20 da peça 09):

Assim, recomenda-se à SESAPI/PI que implante mecanismos de seleção de cargos comissionados, como forma de evitar interferências em sua atuação, inclusive no âmbito de suas atividades finalísticas, além de estabelecer no plano de cargos da organização, carreiras específicas para os servidores que atuam na área de aquisições.

2.1.1.2 Princípios e comportamentos

2.1.1.2.1 Ausência de um código de ética no âmbito da SESAPI/PI, delimitando condutas e responsabilidades.

Observou a Divisão Técnica uma ausência de normativo que limite comportamentos, inclusive nas relações pessoais dos agentes e servidores públicos com o setor privado, e de regras para determinar possíveis influências externas, o que pode ensejar fragilidades na higidez dos processos de aquisições e contratações públicas.

Acrescentou, ainda, que (fl. 21 da peça 09):

(...) a condução da gestão contratual deve ser pautada em um código de ética direcionado a todas as pessoas envolvidas no processo, especialmente por meio de uma seleção formal e transparente, de forma a garantir comportamentos compatíveis com o interesse público do qual se revestem as aquisições e contratações realizadas pela Administração estatal.

Novamente, no mesmo sentido da justificativa apresentada para o item anterior, a Divisão Técnica afirmou não sanada a falha, pois *as providências apontadas terão efeito in futurum, estando os achados substancialmente fundamentados pela equipe de auditoria* – fl. 49 da peça 09.

O Órgão Técnico recomendou ao ente fiscalizado (fl. 21 da peça 09):

(...) faz-se necessária a determinação de orientações, condutas, atribuições e responsabilidade, por meio da normatização de um código de ética no âmbito de toda a estrutura da SESAPI, e, mais especificamente, na área de aquisições e contratações públicas, a fim de se garantir o controle para preservação do interesse público e da eficiência.

2.1.1.3 Liderança organizacional

2.1.1.3.1 Insuficiência de objetivos estratégicos direcionados especificamente para área de aquisições e contratações públicas

De acordo com o que observou a Divisão Técnica, a SESAPI não adota objetivos claros para gestão de compras públicas, não possui um planejamento adequado para as contratações, tal como um Plano de Contratação Anual – PCA, gerando pagamentos por via indenizatória, com fundamentos em contratos realizados de forma verbal (fl. 22 da peça 09):

Em que pese o pagamento por via indenizatória ser uma exceção para realização das despesas, observa-se que a SESAPI adotou sistematicamente a contratação verbal como forma de suprir as demandas corriqueiras de sua atividade fim, desconsiderando os normativos constitucionais e legais a despeito do planejamento de processos licitatórios, especialmente quanto à elaboração do Plano de Contratação Anual-PCA, exigido na Lei 14.133/2021.

(...)

Por via de consequência, exatamente por inexistir um PCA, nos termos da Lei 14.133/2021 para as compras da SESAPI, também não existem indicadores e metas de desempenhos para gestão das aquisições públicas.

No mesmo sentido da justificativa apresentada para o item anterior, a Divisão Técnica afirmou não sanada a falha, pois *as providências apontadas terão efeito apenas para o futuro, estando os achados substancialmente fundamentados pela equipe de auditoria*– fl. 50 da peça 09.

O Órgão Técnico recomendou ao ente fiscalizado (fl. 24 da peça 09):

(...) recomende ao órgão auditado a implantação/formação de uma equipe/comitê para elaboração do PCA, com a maior brevidade possível, a fim de minimizar riscos de demandas superestimadas e escassez de produtos médicos e hospitalares, uma vez que durante as inspeções não se vislumbrou PCA de 2024 para execução no exercício de 2025, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

(...) recomende à SESAPI a abertura de um procedimento para levantamento de todas as contratações que estão sendo realizadas de forma verbal para implantação imediata de um plano de ação, com prazos definidos para abertura de licitações de forma a regularizar essas distorções.

2.1.1.3.2 Não estabelecimento formal de gestão de riscos das contratações e aquisições públicas

A Divisão Técnica verificou que não existem mecanismos para avaliação e gestão de riscos no âmbito das contratações públicas. Acrescentou, ainda, que embora exista o Decreto Estadual nº 21.872/2023 que estabelece as diretrizes para governança, *“inclusive quanto ao planejamento e controle das contratações públicas no âmbito do Estado do Piauí, a SESAPI ainda não implementou os instrumentos essenciais de governança, nele previsto: Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS (art. 5º da Lei 14.133/2021); Plano de Contratações Anual-PCA (art. 12, VII e §1º; art. 18, II da Lei 14.133/2021 e a política de estoque, como fundamento para cálculos de demanda e por consequência, elaboração do PCA”* – fl. 25 da peça 09.

Posterior a análise da defesa, a Divisão Técnica afirmou não sanada a falha, nos seguintes termos (fl. 50 da peça 09):

(...) apesar da indicação da existência de uma metodologia criada pela SESAPI para mensuração de riscos nas suas contratações e aquisições públicas, não foi possível verificar procedimentos formais capazes de mensurar esses riscos, o que impede de se falar em efetivo gerenciamento de riscos. Ademais, ante a informação de que a SESAPI só irá institucionalizar os mecanismos de gestão de riscos no exercício de 2025, de forma que restam intactos os achados fundamentados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas (...)

Sugeriu, ao final, como sendo necessária a formação de equipe para implantação dos planejamentos essenciais para cumprimento da Lei nº 14.133/2021.

2.1.2 Mecanismos de estratégia

2.1.2.1 Sustentabilidade das aquisições e contratações públicas

2.1.2.1.1 Inexistência de plano estratégico direcionado especificamente para área de aquisições e contratações públicas

Embora a SESAPI tenha informado que o Plano de Ação do Governo teria estabelecido os objetivos para a gestão das aquisições, a Divisão Técnica não localizou o referido documento e nenhum outro documento específico relacionado ao tema.

Em resposta ao questionário aplicado, a SESAPI também informou como plano estratégico o Plano Estadual de Saúde – PAS, para os exercícios de 2024 a 2027.

Acontece que, conforme relatou a DFCONTRATOS, *“o PAS não se configura como um plano organizacional específico para as contratações e aquisições,*



com metas, objetivos, indicadores e previsão de riscos capazes de garantir a eficiência do planejamento e previsão de riscos capazes de garantir a eficiência do planejamento e acompanhamento/monitoramento do que nele foi previsto” – fl. 27 da peça 09.

Portanto, a Divisão Técnica concluiu (fl. 27 de peça 09):

(...) percebe-se que não há uma gestão contratual conduzida com o estabelecimento de objetivos, indicadores, metas de desempenhos, além de mecanismos de avaliação de riscos direcionado para as aquisições e contratações públicas, o que pode levar a contratações sem programação e consequentes desperdícios ou demandas insuficientes para atuação da instituição.

2.1.2.1.2 Deficiência da política de sustentabilidade na área de aquisições de compras públicas

Consoante informado pela própria SESAPI, em resposta ao questionário aplicado, não há uma política de sustentabilidade em vigor e que estaria em busca de caminhos para adoção de práticas relacionadas ao tema.

Quanto a este item, pontuou a Divisão Técnica (fl. 27 da peça 09):

A boa governança nas aquisições e contratações pressupõe um estudo de sustentabilidade na escolha dos objetos licitados, em que se permita avaliar, direcionar e monitorar o conjunto de atividades voltadas para inclusão de critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e serviços.

(...)

Pelo exposto, faz-se necessária a elaboração de um plano para a execução dessa logística ecológica.

No mesmo sentido da justificativa já apresentada pelo gestor em outros itens, a Divisão Técnica informou não sanada a falha, pois *as providências delineadas terão efeito apenas para o futuro (...), razão porque permanecem as constatações apresentadas pela equipe de auditoria (...)* – fl. 51 da peça 09.

2.1.2.1.3 Inexistência de estabelecimento de diretrizes de política de compras e estoques

Observou a DFCONTRATOS que a SESAPI não adota uma política de compras e de estoque eficiente e transparente, e ressaltou a necessidade de observar o que prescreve o art. 40, da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual, evitando-se desperdícios ou escassez de produtos, especialmente quando se trata do atendimento da saúde pública.

A SESAPI informou utilizar um sistema próprio, chamado CRED SUS, que operacionaliza um procedimento auxiliar de contratação.

No entanto, o sistema tem sido utilizado de forma irregular, conforme destacou a Divisão Técnica (fl. 28 da peça 09):

Ocorre que, conforme pontuado em representação técnica (TC012190/2023) e em processos de controle social (TC 011000/2023), o referido instrumento tem servido para contratações que deveriam realizadas em regime concorrencial comum por meio de pregão, destinados a aquisição de bens e serviços comuns, como aquisição de medicamentos e insumos hospitalares comuns e não caracterizados como sendo de mercado fluido, de modo que, no entender da equipe técnica de auditoria, há desvirtuamento de sua aplicação nos estritos termos da lei, resultando em nova modalidade licitatória sem amparo legal ou constitucional, aos quais devem estar vinculados aos atos do gestor público.

No que diz respeito à política de estoque, não foi constatado diretrizes normativas para o gerenciamento de estoques, pois os sistemas informados pela SESAPI, sistema MV e sistema Hórus, estariam, respectivamente, em fase de implantação e subutilizado/não utilizado.

Concluiu a DFCONTRATOS, ao final, que (fl. 29 da peça 09):

Destaca-se que a inexistência de uma política de estoque e o sistema de credenciamento criado pela SESAPI (CREDSUS) terminam por prejudicar o planejamento anual das aquisições, favorecendo a realização de demandas fracionadas e impedindo o ganho nas aquisições em grandes quantidades - benefício da economia de escala.

E acrescentou (fl. 52 da peça 09):

Nesse sentido, ressalta-se que a atuação do órgão público deve ater-se ao que diz a lei, por força do princípio da legalidade, não devendo basear a sua atuação em previsões futuras acerca de sua própria interpretação da Lei Geral de Licitações e Contratos.

Por fim, não se constatou a existência de diretrizes normatizadas para o gerenciamento do estoque. Neste sentido, não obstante tenham sido levantados contrapontos pela SESAPI, subsistem todos os pontos já apresentados no relatório da auditoria, de forma que permanece a recomendação de FORMULAR plano de ação de governança para as aquisições e contratações públicas com estabelecimento de diretrizes de política de compras e de estoque.

2.1.2.2 Competências e responsabilidade das aquisições e contratações públicas

2.1.2.2.1 Inexistência de normativos para políticas de compras públicas conjuntas

Conforme destacou a Divisão Técnica (fl. 29 da peça 09):

As compras conjuntas favorecem a economia processual, posto que ao invés de realizarem diversas licitações, é feita apenas uma para todos os órgãos participantes, proporcionando o ganho de escala devido à segregação dos quantitativos demandados, permitindo a negociação de um preço final mais vantajoso para a Administração Pública. Além disso, as compras conjuntas favorecem as especificações técnicas com maior qualidade, por aproveitar a expertise técnica compartilhada na fase de planejamento.

Acrescentou, ainda, que é necessário que “o gestor da SESAPI emita normas operacionais necessárias ao cumprimento das diretrizes da governança, que fornecerão orientações claras e detalhadas que deverão ser seguidas nos processos de contratação, inclusive com a adoção de uma política de compras conjuntas, desenvolvida e colocada em prática, visando além da economia financeira e processual, a garantia de compras mais vantajosas para a SESAPI/PI, como forma de se evitar o descumprimento constitucional, podendo ensejar a responsabilização da alta administração, inclusive no âmbito federal” - fl. 30 da peça 09.

A justificativa do gestor de que a SESAPI conduzindo, desde 2021, processo de concentração de gestão de compras e estoques com vistas a obter tais benefícios (fl. 11/12 da peça 08) não é suficiente para sanar a falha, pois conforme a divisão técnica destacou as políticas de compras públicas conjuntas exigem do gestor da SESAPI a emissão de normas operacionais necessárias ao cumprimento das diretrizes da governança, para que forneçam orientações claras e detalhadas que deverão guiar os processos de contratações conjuntas, que representam além da garantia de economia financeira e processual, asseguram compras mais vantajosas para a entidade – fl. 53 da peça 09.

2.1.2.3 Competências e responsabilidades das aquisições e compras públicas

2.1.2.3.1 Inexistência de normativo interno delimitando competências e atribuições ao corpo técnico da área de aquisições e contratações públicas

A SESAPI reconhece que não estabeleceu normativos internos, nos termos do art. 15, do Decreto Estadual nº 21.872/2023.

Pontuou a Divisão Técnica que os normativos devem compilar as normas legais e infralegais que regem as contratações públicas, detalhando-as de acordo com a realidade organizacional, de forma a garantir que os processos de contratação estejam em conformidade com a legislação vigente a fim de proporcionar mais segurança e orientação as partes envolvidas na função de contratações – fl. 30 da peça 09.

Destacou, ainda, que o gestor só pode fazer o que está na legislação, limitando sua atuação às normas, de forma que uma vez delineadas as competências e responsabilidades da área das contratações não se pode admitir a discricionariedade da alta administração, especificamente quanto à responsabilização de seus subordinados – fl. 53 da peça 09.

2.1.2.3.2 Inexistência de normativo delimitando atuação do controle interno para monitorar os atos delegados referentes às aquisições

O argumento da SESAPI de que existe um controle interno de monitoramento dos atos delegados, por meio do “*sistema gov.pi.gestor*”, não merece prosperar porque, conforme verificou a Divisão Técnica, o referido sistema está vinculado apenas às atividades da SEAD. A defesa também informou que estudaria a temática para implementação do normativo no ano seguinte, se necessário.

Portanto, a falha subsiste.

Nesses termos, a Divisão Técnica sugeriu (fl. 31 da peça 09):

que sejam delineadas as competências e as responsabilidades para os sujeitos envolvidos nos processos de aquisições e contratações públicas, como ênfase nas delegações, como forma de se obter maior controle eficiência dessas atividades.

2.1.2.3.3 Inexistência de sistema eletrônico para coleta das demandas das unidades médicas e hospitalares

Apesar da SESAPI informar que possui sistemas próprios para administração de demandas – sistemas MV e Hórus, verificou a Divisão Técnica que o órgão não utiliza sistemas de controles de estoques, *ensejando descontrole nas aquisições públicas, especialmente no caso de produtos hospitalares e medicamentos, cujo prazo de validade é critério imprescindível para a logística de distribuição e compras* – fl. 31 da peça 09.

Concluiu, desta feita, que o achado permanece.

2.1.3 MECANISMOS DE CONTROLE

2.1.3.1 Gestão de riscos e controle interno

2.1.3.1.1 A alta administração não estabeleceu diretrizes e metodologias da gestão de riscos nas contratações e aquisições públicas

A Divisão Técnica chamou atenção para a necessidade do plano de gestão de riscos de forma que os agentes possam responder de forma apropriada ao gerenciamento de todos os processos e tomada de decisões de maneira sistêmica.

Em que pese a SESAPI ter relatado possuir plano de ação estabelecendo diretrizes e metodologias de implantação de riscos, verificou a Divisão Técnica que não



existe plano estruturado formalmente, ausente, portanto, diretrizes formais, claras e de conhecimento gerais da organização para que seja aplicada à área de aquisições e contratações públicas.

Acrescentou a DFCONTRATOS (fl. 32 da peça 09):

Logo, a alta administração não estabeleceu mecanismos para avaliação das atividades de controle interno e as atividades de auditoria, em todos os níveis de controle para as contratações e aquisições públicas, restringindo-se exclusivamente ao monitoramento dos recursos repassados/distribuídos pelos entes federados, especialmente da União, na aplicação do atendimento da alta e média complexidade da saúde.

2.1.3.1.2 Insuficiência da transparência das aquisições e contratações públicas

Observou a Divisão Técnica que o órgão auditado não publica um conjunto mínimo de informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas por todos os órgãos em seus sites oficiais, como por exemplo, a divulgação dos contratos vigentes.

A SESAPI informou que utiliza o sistema SIAFI para sua execução orçamentária e financeira, não possuindo ingerência sobre as publicações no portal da transparência (fl. 15 da peça 08).

A obrigatoriedade da publicação decorre de lei, conforme análise da Divisão Técnica, nos seguintes termos (fls. 33/34 da peça 09):

A Lei de Acesso à Informação- Lei 12.527/2011 (LAI) estabelece um conjunto mínimo de informações que devem ser publicadas obrigatoriamente por todos os órgãos e entidades, em seus sites oficiais. Em consulta ao sítio eletrônico da SESAPI, verificou-se que esse conjunto mínimo referente à transparência ativa acerca das informações financeiras da Secretaria não estão publicadas (orçamento, despesas, licitações, contratos, ações e programas, dentre outros).

(...)

Essas informações, que compõem a transparência ativa, devem ser disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação, utilizando principalmente a internet, pois além de facilitar o acesso dos cidadãos sobre decisões e acompanhamento dos recursos públicos, evita o acúmulo de solicitações dessa natureza.

2.1.3.2 Auditoria Interna

2.1.3.2.1 Ausência de implantação de auditorias internas das aquisições e contratações públicas

Verificou a Divisão Técnica que o órgão não dispõe de normativos/diretrizes para a execução de auditoria interna, contrariando o art. 169, da



Lei nº 14.133/2021, a qual prevê três linhas de controle das contratações e aquisições. No caso da compra de insumos e medicamentos, o controle interno avalia as estratégias e objetivos organizacionais, os riscos associados e o processo de gerenciamento de riscos da organização.

Em que pese a informação da SESAPI de que possui auditoria interna em sua estrutura, a Divisão Técnica não identificou um controle de segunda e terceira linha no âmbito das aquisições e contratações públicas, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021.

Recomendou, ao final, que *sejam delineados, por meios de normativos e parcerias com a Controladoria Geral do Estado (CGE-PI), a implantação de auditorias no âmbito da SESAPI, sem interferências direta daquela, visando o controle das contratações relacionado ao dimensionamento dos principais riscos, a fim de prevenir danos e responsabilizações advindas do controle externo* – fl. 35/36 da peça 09.

2.1.3.3 Planos de ação

2.1.3.3.1 Inexistência de planos de ação para a governança das aquisições e contratações públicas

Conforme informou a Divisão Técnica, os planos de ação direcionam a atuação do órgão na política das contratações, incluindo estratégias de terceirização, política de compras, de estoque, de sustentabilidade e de compras conjuntas, exigindo um acompanhamento tempestivo da alta administração – fl. 36 da peça 09.

Em que pese à alegação da SESAPI de que a *ausência de um plano formal não significa necessariamente que não exista um plano de ação ou ação implementada* e de que possui ações em curso – fl. 16 da peça 08, verificou a Divisão Técnica que (fl. 36 da peça 09):

Ainda assim, não foram encaminhadas cópias das atas das reuniões realizadas no acompanhamento do referido plano estratégico, o que denota ausência de monitoramento das metas fixadas. Da mesma forma que não foi enviado e nem informado acerca do planejamento das aquisições para o exercício de 2024, de modo que se considera como inexistentes os respectivos documentos.

Concluiu a DFCONTRATOS (fl. 57 da peça 09):

(...) os planos de ação para governança das aquisições e contratações são instrumentos ímpares para otimização da governança das aquisições e contratações públicas e atuam no direcionamento da atuação do órgão na política de contratações. Nesse sentido, embora a SESAPI relate a existência de ações específicas concernentes ao tema tratado neste tópico, é evidente que a falta da formalização de um plano de ação no âmbito da entidade representa um alto risco para os processos de contratações e aquisições do órgão, uma vez que a inexistência de um instrumento formal (plano de ação) que balize a atuação do órgão nesses processos faz com que o sucesso da condução

se torne dependente da disponibilidade/vontade de cada servidor envolvido nesses processos, na medida em que não existe um plano que o oriente nesses casos (...).

2.1.3.4 Pessoas

2.1.3.4.1 Ausência de um planejamento para capacitação de servidores da área de aquisições e contratações públicas

A Divisão Técnica afirmou ser *possível concluir que não há uma política de capacitação continuada para os servidores que integram a área de aquisições, a qual exige constante aprimoramento da atuação dos envolvidos no processo, especialmente com a entrada em vigor da Lei 14.133/2021*, pois (fl. 37 da peça 09):

Ao examinar as despesas dessa natureza, verificou-se que os recursos despendidos para treinamento/capacitação de pessoal, em 2023, foram de R\$41.340,00 e no exercício de 2024, até junho não fora contabilizada nenhuma despesa com esse enfoque, conforme se demonstra a seguir:

Tabela 3: Despesas com treinamentos nos exercícios de 2023 e 2024

ANO 2023	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
170101 - 10 - TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - TIC - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica - INTEGRA SAUDE DIGITAL TELEMEDICINA LTDA - 49014126000104	41.340,00	41.340,00	41.340,00
ANO 2024			
	=	=	=
Total geral	41.340,00	41.340,00	41.340,00

A SESAPI argumentou que tem investido na capacitação de sua equipe ligada a compras e aquisições e que, atualmente, teria 11 servidores fazendo MBA na área (fl. 17 da peça 08).

Concluiu a DFCONTRATOS (fl. 58 da peça 09):

Análise técnico-jurídica: destaca-se que a capacitação dos servidores da área de aquisições e contratações públicas é fundamental para o aprimoramento da qualidade e eficiência desses serviços e o seu sucesso depende da existência de uma política continuada de capacitação, a qual exige um constante aprimoramento da atuação dos envolvidos nos processos, especialmente com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos. No caso em tela, a informação fornecida pela SESAPI, ainda que seja louvável a existência de servidores realizando MBA na área, não implica necessariamente na existência de um planejamento por parte do órgão para criar uma política continuada de capacitação de seus servidores diretamente ligados às contratações e aquisições públicas da SESAPI. Nesse sentido, permanece a recomendação feita ao órgão de elaboração de um plano anual de capacitação e atualização dos conhecimentos de servidores da

SESAPI, especialmente os que atuam na área de aquisições e contratações públicas.

2.1.3.5 Processos

2.1.3.5.1 Ausência de processos de planejamentos específicos para área de aquisições e contratações públicas

A SESAPI informou existir a formalização de processos necessários e fundamentais para a execução da governança na gestão contratual e que *tem envidado relevantes esforços no sentido de estruturar sua área de compras para viabilizar por fim planos capazes de serem operacionalizados* (fl. 18 da peça 08), porém, conforme verificou a Divisão Técnica, os referidos processos não foram enviados ou disponibilizados, razão porque não seria possível comprovar a existência dos mesmos (fl. 38 da peça 09).

Acrescentou, ainda, a DFCONTRATOS (fl. 58 da peça 09):

Ademais, trata-se de planejamentos exigidos na Lei 14.133/2021, não estando ao alvitre do gestor, mas determinações legais. De forma que se propõe a recomendação para ELABORAR um planejamento anual das aquisições e contratações realizadas pela SESAPI, observando as diretrizes do art. 5º, caput; e art. 11, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto estadual 21.872/2023.

2.1.3.6 Estrutura de Fiscalização

2.1.3.6.1 Inexistência de planos de capacitação de fiscais de contrato

De acordo com o informado pela Divisão Técnica, a Lei n.º 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso X, *determina que Administração tem de demonstrar as providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, e caso o estudo não aborde a questão da capacitação dos fiscais, ele deverá apresentar justificativas (§ 2º do art. 18)* – fl. 39 da peça 09.

A SESAPI argumentou que a SEFAZ/SUPCGE promove capacitação para os fiscais de contrato, razão porque afirma que não há uma atuação deficiente e que não houve descumprimento do art. 18, §1º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Após análise dos comentários do órgão, a DFCONTRATOS concluiu (fl. 59 da peça 09):

Análise técnico-jurídica: embora o órgão informe a realização de capacitação de seus servidores, por si só não configura necessariamente a existência de um plano de capacitação dos fiscais de contrato, uma vez que o referido plano pressupõe a existência um planejamento efetivo

da SESAPI em busca a capacitação continuada dos servidores para o desempenho dessa função.

Ressalta-se que o dispositivo mencionado no relatório (inciso X, §1º do art. 18 da NLLC), contrariamente ao que assinalou a SESAPI, é um dispositivo de observância geral, que determina à Administração demonstrar as providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para a fiscalização e gestão contratual, evidenciando a necessidade do melhor desempenho da função fiscalizatória, e a fim de evitar fiscalizações contratuais deficientes e ineficazes.

Nesse aspecto, propõe-se a recomendação de INSTITUIR normativo de mecanismos de controle da atuação e responsabilização dos fiscais de contratos.

2.1.3.6.2 Ausência de controle e responsabilização na atuação de fiscais e gestores de contratos

Conforme sinaliza a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é importante que a nomeação dos fiscais de contratos se dê de forma transparente e evidencie sua responsabilidade, estando vedada a nomeação de estranhos à Administração Pública para o exercício da atribuição de fiscal de contrato, bem como a nomeação apenas genérica de servidores, sem a necessária clareza na atribuição de responsabilidades.

A Divisão Técnica ressaltou que (fl. 41 da peça 09):

A ausência de uma avaliação de desempenho pode permitir a incompatibilidade de funções e a consequente deficiência na fiscalização contratual.

(...)

Dessa forma, sem uma avaliação de desempenho de fiscais de contratos não há como se aferir erros e omissões que poderiam ser evitadas e possíveis adequações aos perfis dos fiscais para determinados tipos de contratos.

A SESAPI informou que o tema será tratado quando da confecção do seu código de ética.

Em que pese à alegação da SESAPI, a DFCONTRATOS concluiu como não sanado o achado, pois as providências informadas terão efeito para o futuro.

2.1.3.6.3 Inexistência de sistema informatizado para gestão e controle de fiscalização da execução dos contratos elevando o risco no acompanhamento de 565 contratos vigentes no âmbito da SESAPI.

Observou a Divisão Técnica que a SESAPI realiza o acompanhamento e fiscalização contratual por meio de planilhas EXCEL o que enseja fragilidades no controle e risco de não cumprimento adequado, considerando que existem 565 contratos

vigentes, cadastrados no sistema contratos web do TCE-PI, com previsão de despesa contratual no montante de R\$ 1.128.271.260,00.

O Órgão confirma que existem dificuldades no gerenciamento dos contratos e estaria desenvolvendo ações para implantação de sistema informatizado de controle.

Em que pese à alegação da SESAPI, a DFCONTRATOS concluiu como não sanado o achado, pois as providências informadas terão efeito para o futuro.

Após a análise de todos os achados de auditoria, concluiu a DFCONTRATOS (fls. 42/43 da peça 09):

Governança nas aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (Relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário).

Em uma visão geral da governança das aquisições e contratações públicas, verificou-se que embora a SESAPI possua um Planejamento Estratégico para o período de 2024-2027, não possui mecanismos de estratégias bem definidos nessa área, especificamente por ausência das regulamentações necessárias tanto na gestão de pessoal, com definição de competências, responsabilidades, como na gestão de processos.

Constatou-se, ainda, a necessidade de política institucional de formação e capacitação dos servidores da SESAPI, com maior ênfase para área de governança das aquisições e contratações públicas, uma vez que a Lei nº 14.133/21 exige atenção especial para essa área.

Outro ponto relevante a se considerar é a desproporção de cargos efetivos para os cargos comissionados, terceirizados e estagiários, fragilizando a atuação institucional da SESAPI.

Por todo o exposto, espera-se que as conclusões alcançadas sirvam de proposições para o aprimoramento na governança e busca da excelência nas aquisições e contratações na SESAPI de modo a fortalecer sua missão institucional.

Ao final, a DFCONTRATOS 1 sugeriu, como **proposta de encaminhamento**, as seguintes providências (fls. 43/45 da peça 09):

a) RECOMENDAR à SESAPI que se empenhe em ajustar a execução da governança nas suas aquisições e contratações públicas conforme os apontamentos feitos nos itens deste Relatório de Auditoria, em busca da excelência da gestão pública, para tanto SUGERE-SE:

i. FORMALIZAR um processo de seleção de comissionados na área das aquisições e contratações públicas (item 3.1.1.1);

ii. ADOTAR meios para viabilizar a realização de concurso público para área meio da SESAPI (item 3.1.1.1);



iii. PROPOR a inclusão no orçamento de recursos financeiros para realização de concurso público para área meio da SESAPI (item 3.1.1.1);

iv. IMPLANTAR mecanismos de seleção de cargos comissionados, como forma de evitar interferências em sua atuação, inclusive no âmbito de suas atividades finalísticas, além de estabelecer no plano de cargos da organização, carreiras específicas para os servidores que atuam na área de aquisições (item 3.1.1.2);

v. EDITAR código de ética com delimitações de condutas e definição de responsabilidade no âmbito da SESAPI, inclusive para o pessoal da área das aquisições e contratações públicas (item 3.1.2.1);

vi. FORMALIZAR e INSTITUIR comissão para execução de um código de ética no âmbito da SESAPI, inclusive com estabelecimento de prazo para conclusão do trabalho (item 3.1.2.1);

vii. FORMALIZAR E INSTITUIR procedimento para levantamento de todas as contratações que estão sendo realizadas de forma verbal para implantação imediata de um plano de ação, com prazos definidos, para abertura de licitações;

viii. DEFINIR objetivos, indicadores, metas de desempenho e mecanismos de avaliação de riscos direcionados para as aquisições e contratações públicas (item 3.1.3.1);

ix. INSTITUIR política de sustentabilidade ambiental nas aquisições e compras públicas, inclusive mediante a edição de um Plano ou Programa de Logística Sustentável (item 3.2.1.1);

x. INSTITUIR comissão para estudo e formalização de normativos para regulamentação de compras compartilhadas (item 3.2.1.2);

xi. INSTITUIR comissão para edição de normativos tratando da temática do gerenciamento de riscos, com posterior implementação do efetivo gerenciamento de riscos nas contratações públicas da SESAPI (item 3.3.1.1);

xii. PROMOVER a integral transparência dos processos de contratações, assim como a atualização permanente do sítio eletrônico da SESAPI, por meio de documentos/normativos objetivando garantir procedimentos, de ofício, a publicidade de contratações e aquisições públicas, especialmente quanto ao sistema criado pela SESAPI- CRED SUS (item 3.3.1.2);

xiii. ESTABELECER plano para realização de auditorias internas periódicas na área de aquisições e contratações públicas (item 3.3.2.1);

xiv. FORMULAR plano de ação de governança para as aquisições e contratações públicas contendo planejamento de capacitações, instrumentos de gestão de riscos, plano anual de compras e plano estratégico de aquisições (item 3.3.2.1);



xv. ELABORAR plano anual de capacitação e atualização dos conhecimentos de servidores da SESAPI, especialmente os que atuam na área de aquisições e contratações públicas (3.3.4.1);

xvi. ELABORAR planejamento anual das aquisições e contratações realizadas pela SESAPI, observando as diretrizes do art. 5º, caput; e art. 11, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto estadual 21.872/2023 (item 3.3.5.1.);

xvii. INSTITUIR normativo de mecanismos de controle da atuação e responsabilização dos fiscais de contratos (3.3.6.1);

xviii. UTILIZAR sistemas informatizados para auxiliar nas fiscalizações contratuais, especialmente quanto ao controle de pessoal terceirizados (3.3.6.2);

xix. CIENTIFICAR o Secretário do Estado da Administração do Piauí acerca da necessidade de editar as regras gerais sobre a edição do Plano de Contratação Anual - PCA no âmbito do Poder Executivo Estado do Piauí conforme estabelecido no art. 9º do Decreto estadual 21.872/2023, com o fim de cumprir o princípio do planejamento das contratações, observando as diretrizes dos arts. 5º, 11 e 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 (item 3.3.4.1).

O Ministério Público de Contas, diante das fundamentações que foram apresentadas, corroborou a análise acima exposta, bem como com as providências sugeridas pela DFCONTRATOS1, adotando como suas as razões de fato e de direito expostas.

Finalizou o Procurador Leandro Maciel do Nascimento, em seu parecer, opinando, em consonância com a DFCONTRATOS1, partindo da confirmação dos achados da auditoria, nos termos apresentados pela Divisão Técnica, pela adoção das providências sugeridas no relatório de auditoria (fls. 43/45 da peça 09), as quais foram replicadas na fundamentação de seu parecer.

VOTO

Este relator adota como suas as razões de fato e de direito expostas no parecer ministerial acostado à peça 12 dos autos.

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto e o mais que dos autos consta, acompanhando na integralidade o parecer do Ministério Público de Contas, proponho o voto:

Pela **RECOMENDAÇÃO** à SESAPI que se empenhe em ajustar a execução da governança nas suas aquisições e contratações públicas conforme os apontamentos feitos nos itens do Relatório de Auditoria, em busca da excelência da gestão pública, para tanto SUGERE-SE:



I. **FORMALIZAR** um processo de seleção de comissionados na área das aquisições e contratações públicas (item 3.1.1.1);

II. **ADOTAR** meios para viabilizar a realização de concurso público para área meio da SESAPI (item 3.1.1.1);

III. **PROPOR** a inclusão no orçamento de recursos financeiros para realização de concurso público para área meio da SESAPI (item 3.1.1.1);

IV. **IMPLANTAR** mecanismos de seleção de cargos comissionados, como forma de evitar interferências em sua atuação, inclusive no âmbito de suas atividades finalísticas, além de estabelecer no plano de cargos da organização, carreiras específicas para os servidores que atuam na área de aquisições (item 3.1.1.2);

V. **EDITAR** código de ética com delimitações de condutas e definição de responsabilidade no âmbito da SESAPI, inclusive para o pessoal da área das aquisições e contratações públicas (item 3.1.2.1);

VI. **FORMALIZAR** e **INSTITUIR** comissão para execução de um código de ética no âmbito da SESAPI, inclusive com estabelecimento de prazo para conclusão do trabalho (item 3.1.2.1);

VII. **FORMALIZAR** e **INSTITUIR** procedimento para levantamento de todas as contratações que estão sendo realizadas de forma verbal para implantação imediata de um plano de ação, com prazos definidos, para abertura de licitações;

VIII. **DEFINIR** objetivos, indicadores, metas de desempenho e mecanismos de avaliação de riscos direcionados para as aquisições e contratações públicas (item 3.1.3.1);

IX. **INSTITUIR** política de sustentabilidade ambiental nas aquisições e compras públicas, inclusive mediante a edição de um Plano ou Programa de Logística Sustentável (item 3.2.1.1);

X. **INSTITUIR** comissão para estudo e formalização de normativos para regulamentação de compras compartilhadas (item 3.2.1.2);

XI. **INSTITUIR** comissão para edição de normativos tratando da temática do gerenciamento de riscos, com posterior implementação do efetivo gerenciamento de riscos nas contratações públicas da SESAPI (item 3.3.1.1);

XII. **PROMOVER** a integral transparência dos processos de contratações, assim como a atualização permanente do sítio eletrônico da SESAPI, por meio de documentos/normativos objetivando garantir procedimentos, de ofício, a publicidade de contratações e aquisições públicas, especialmente quanto ao sistema criado pela SESAPI- CRED SUS (item 3.3.1.2);



XIII. **ESTABELECE**R plano para realização de auditorias internas periódicas na área de aquisições e contratações públicas (item 3.3.2.1);

XIV. **FORMULAR** plano de ação de governança para as aquisições e contratações públicas contendo planejamento de capacitações, instrumentos de gestão de riscos, plano anual de compras e plano estratégico de aquisições (item 3.3.2.1);

XV. **ELABORAR** plano anual de capacitação e atualização dos conhecimentos de servidores da SESAPI, especialmente os que atuam na área de aquisições e contratações públicas (3.3.4.1);

XVI. **ELABORAR** planejamento anual das aquisições e contratações realizadas pela SESAPI, observando as diretrizes do art. 5º, caput; e art. 11, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto estadual 21.872/2023 (item 3.3.5.1.);

XVII. **INSTITUIR** normativo de mecanismos de controle da atuação e responsabilização dos fiscais de contratos (3.3.6.1);

XVIII. **UTILIZAR** sistemas informatizados para auxiliar nas fiscalizações contratuais, especialmente quanto ao controle de pessoal terceirizados (3.3.6.2);

XIX. **CIENTIFICAR** o Secretário do Estado da Administração do Piauí acerca da necessidade de editar as regras gerais sobre a edição do Plano de Contratação Anual - PCA no âmbito do Poder Executivo Estado do Piauí conforme estabelecido no art. 9º do Decreto estadual 21.872/2023, com o fim de cumprir o princípio do planejamento das contratações, observando as diretrizes dos arts. 5º, 11 e 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 (item 3.3.4.1).

Teresina, 2 de dezembro de 2024.

(Assinado Digitalmente)

Jackson Nobre Veras

Conselheiro Substituto

Relator

ASSINATURA DIGITAL

Certificamos que a peça nº 15 está assinada digitalmente por:

IDENTIFICAÇÃO DO(S) ASSINANTE(S)		
CPF/CNPJ	Nome	Data e hora
20*.***-**-91	JACKSON NOBRE VERAS	06/12/2024 11:02:17

Protocolo: 007036/2024

Código de verificação: 3F307A7E-6BE8-4226-9CC3-D6F96362F4F8

Portal de validação:

<https://sistemas.tce.pi.gov.br/eprocesso/validador/documento>

