

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.068/2013-0

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda (vinculador); Advocacia-Geral da União; e outros.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: Jacir Scartezini (7323/SC-OAB) e outros, representando Banco da Amazônia S.A.; Nelson Antonio de Souza e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Maria Fernanda Nascimento Silva Castellani (115.366/RJ-OAB) e outros, representando Casa da Moeda do Brasil; Alcione Soares Menezes Filho e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Andre Ribeiro Mignani e outros, representando Eletrobrás Termonuclear S.A.; Guilherme Rodrigues Dias (58476/RJ-OAB) e outros, representando Petrobras Distribuidora S.A. - MME; Nilton Antônio de Almeida Maia (67460/RJ-OAB) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.

RELATÓRIO

Em exame levantamento realizado com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias nessa área, aprovado pelo Acórdão 2.404/2013-TCU-Plenário.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório de fiscalização elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), que integra a peça 1.428 destes autos, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 1.429):

“1. Introdução

1.1 Deliberação

8. Esta fiscalização decorre do Acórdão 2.404/2013-Plenário, proferido no TC 022.979/2013-1 (sigiloso), na sessão extraordinária de caráter reservado, realizada em 4/9/2013.

1.2 Objetivo e escopo

9. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

10. As informações coletadas auxiliarão no planejamento das ações de controle do TCU, orientando a sua atuação como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança e da gestão de aquisições da APF. Além disso, este trabalho facilitará a identificação de bons exemplos e modelos a serem disseminados para as unidades jurisdicionadas.

11. *Ao final deste trabalho, sugere-se que cada organização receba relatório individualizado com o resultado da avaliação, o qual também servirá como indutor de melhorias. Por meio desse relatório, as organizações poderão comparar os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio. Espera-se que o presente relatório e os relatórios individuais sejam utilizados pelas organizações como subsídio na definição de objetivos e na estruturação de ações de melhoria em governança e gestão das aquisições.*

12. *Registre-se que este é o quinto levantamento realizado pelo TCU para obter informações relativas à governança na Administração Pública Federal. Foram realizados, até o momento, três levantamentos de governança de tecnologia da informação, denominados perfilGovTI, nos anos de 2007, 2010 e 2012 (Acórdãos 1.603/2008, 2.308/2010 e 2.585/2012, todos do Plenário) e um levantamento de governança de pessoas, denominado perfilGovPessoas, em 2013 (Acórdão 3.023/2013-Plenário).*

1.3 *Visão geral sobre governança de organizações e das aquisições no setor público*

13. *O termo aquisições, na abordagem deste trabalho, se refere à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.*

14. *Ainda que já tenham ocorrido quatro levantamentos de governança semelhantes, este é o primeiro trabalho dessa natureza na função aquisição. Assim, entende-se oportuno colecionar o excerto a seguir, do relatório do Acórdão 3.023/2013-Plenário, que traz alguns conceitos de governança aplicados ao setor público, com o objetivo de nivelar tais conceitos com os administradores públicos que integram parte dos leitores deste relatório:*

12. *A finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Com base nessa premissa, a Federação Internacional de Contadores – IFAC entende que governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).*

13. *Com o mesmo objetivo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC define governança como sendo o modo de dirigir, monitorar e incentivar uma organização, ressaltando que os seus princípios são aplicáveis ao setor público (IBGC, 2009).*

14. *Nos termos da IFAC (2001), as práticas de governança devem ser norteadas pelos seguintes princípios:*

- *Transparência: necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.*
- *Integridade: necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.*
- *Prestação de contas: necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos.*

15. *Na legislação brasileira também estão presentes vários princípios relacionados à governança, tais como (BRANCO; CRUZ, 2013):*

- *planejamento e controle (DL200/1997, art. 6º);*
- *transparência e publicidade (CF, art. 37 e LRF);*
- *moralidade (CF, art. 37);*

- *impressoalidade* (CF, art. 37);
- *economicidade* (CF, art. 70);
- *legalidade* (CF, arts. 37 e 70);
- *legitimidade* (CF, art. 70);
- *eficiência* (CF, art. 37);
- *eficácia e efetividade* (L10180/2001, arts. 7º, III, 20, II) e outros.

16. *Estão previstos, ainda, diversos mecanismos de governança para que as organizações públicas coloquem em prática esses princípios. Abaixo seguem os principais exemplos (BRANCO; CRUZ, 2013):*

16.1 *Conselhos representantes da sociedade civil: aumentam a possibilidade de participação da sociedade na gestão da coisa pública, como principal interessada;*

16.2 *Planejamento organizacional: contribui para a alocação ótima dos recursos disponíveis e dá maior transparência, permitindo o controle pelos interessados;*

16.3 *Comitês internos: facilitam o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evitam conflitos;*

16.4 *Excelência de pessoal e descentralização administrativa: são metas legais e são a base para que, por meio de flexibilidade, as organizações sejam eficazes e eficientes;*

16.5 *Gestão de riscos: serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor;*

16.6 *Publicação de planos, portfólios e resultados: as divulgações de planos (como o PPA e os Planos de Ação Global), portfólios (como a Carta de Serviços ao Cidadão) e resultados (como no caso do Relatório de Gestão) são instrumentos de transparência para a sociedade;*

16.7 *Avaliações de desempenho individual e organizacional: são práticas fundamentais para a melhoria contínua da eficiência e da eficácia das organizações;*

16.8 *Auditoria interna: é essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são efetivos;*

16.9 *Controle Externo: exercido pelo Congresso Nacional com apoio do TCU, é o meio pelo qual a sociedade poderá saber se aqueles que administram o Estado em seu nome estão de fato cumprindo as normas de conduta (legalidade), agindo no estrito interesse do povo brasileiro (legitimidade) e utilizando os recursos públicos nas alternativas que dão o melhor retorno à sociedade (economicidade).*

17. *Esses e outros mecanismos são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas, mitigar riscos de não alcance de metas e melhorar a prestação de serviços à sociedade. Assim, a sociedade se beneficia e as organizações públicas amadurecem, tornando-se mais sustentáveis. Ademais, os gestores e altos administradores podem ser reconhecidos pelo seu valor agregado e pela sua atuação responsável, beneficiando-se também pelo menor risco jurídico (BRANCO; CRUZ, 2013).*

15. *A governança das aquisições é a aplicação desses princípios e práticas com enfoque na função aquisição das organizações. Nesse sentido, com base no art. 2º, II, da Resolução-TCU 247/2011, pode-se entender governança das aquisições como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a 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.*

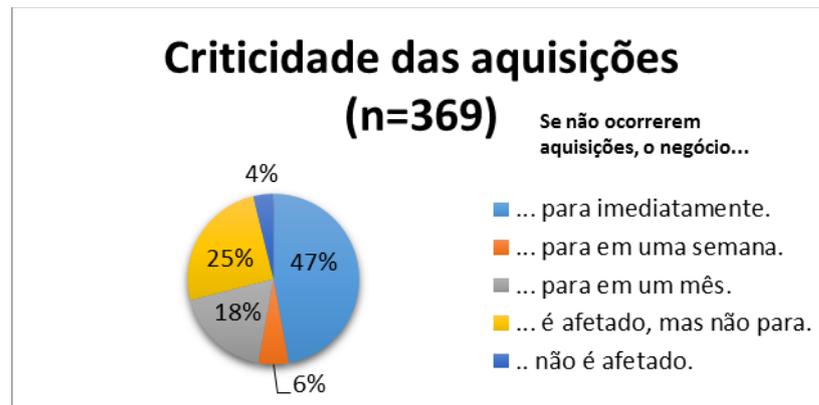


Figura 1 - Criticidade das aquisições para o negócio

16. *A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados.*

17. *Com respeito à importância para a produção de resultados, na Figura 1 apresenta-se a distribuição dos dados informados pelas organizações com respeito à criticidade das aquisições para as suas três ações orçamentárias consideradas mais relevantes (questão H.1). Observa-se que somente 4% das organizações afirmaram não ter suas atividades relevantes afetadas pelas aquisições, ao passo que praticamente metade das organizações para imediatamente suas ações relevantes se não ocorrerem aquisições.*

18. *Com respeito à materialidade envolvida, a governança e gestão das aquisições impacta o montante das despesas licitáveis das organizações.*

19. *Com base no método apresentado no trabalho contido no TC 009.671/2013-7, levantamento de auditoria com objetivo de obter informações acerca do orçamento e dos gastos realizados com a aquisição de bens e serviços de logística realizados pela Administração Pública Federal, o total das despesas licitáveis das organizações participantes deste levantamento alcançou R\$ 13 bilhões em 2013.*

20. *A governança das organizações aplicada ao setor público é um tema em pauta, e o TCU está empreendendo esforços para estruturar conhecimento sobre o assunto, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública Federal, como evidência a publicação do final de 2013, intitulada 'Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública'.*

21. *Segundo esse documento, 'Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade'.*

22. *Embora 'governança das aquisições' seja um conceito em construção, com base no exposto acima e em outras referências utilizadas no presente trabalho, esta Unidade Técnica elaborou a seguinte definição, a qual será utilizada no presente relatório: governança das 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 aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.*

23. *De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:*

- 23.1. *alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;*
- 23.2. *assegurar a utilização eficiente de recursos;*
- 23.3. *otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;*
- 23.4. *mitigar riscos nas aquisições;*
- 23.5. *auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;*
- 23.6. *assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.*

24. *Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar: não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como se executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.*

25. *Ressalte-se, por fim, que a responsabilidade pela gestão dos recursos organizacionais pode ser delegada, mas não a responsabilidade pela prestação de contas. Por isso, os atos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das aquisições são de responsabilidade primária da alta administração das organizações e não podem ser delegados. Obviamente, não se está afirmando que os membros da alta administração devam assumir a execução das atividades de gestão das aquisições, mas sim que é responsabilidade deles prover a estrutura e garantir uma boa governança das aquisições.*

26. *Por alta administração entende-se aqueles que dirigem a organização em nível estratégico, como, por exemplo:*

- 26.1. *no caso dos ministérios, pode tratar-se do ministro de estado e de seus secretários diretamente subordinados;*
- 26.2. *nas autarquias e agências, os diretores-presidentes e os diretores (ou equivalentes);*
- 26.3. *nas universidades, os reitores e os pró-reitores;*
- 26.4. *nas empresas públicas e sociedade de economia mista, seus presidentes e diretores;*
- 26.5. *nos tribunais do poder judiciário, o presidente do tribunal e os diretores-gerais (ou equivalentes).*

27. *Este trabalho abarcou tanto aspectos de governança quanto aspectos de controles da gestão das aquisições.*

1.4 Estratégia metodológica e limitações

28. *Durante a fase de planejamento, não foi identificado um modelo preconizado para governança das aquisições que fosse amplamente reconhecido, nacional ou internacionalmente. Assim, a equipe de planejamento se valeu de diferentes fontes, internas e externas, para formular uma proposta de modelo.*

29. *Dentre as fontes internas, destacam-se os diversos levantamentos de governança realizados (perfilGovTI e perfilGovPessoas) e o documento do grupo de trabalho de governança existente à época no TCU (responsável técnico pela produção do texto do 'Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública').*

30. *Quanto às fontes externas, destacam-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPublica), e modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de*

aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (**Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**) e o utilizado pelo **Government Accountability Office (GAO)**, Entidade de Fiscalização Superior dos EUA (**Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies**).

31. Outras referências utilizadas são mencionadas ao final do presente relatório.

32. Com base nas fontes identificadas, foram elaboradas as perguntas do instrumento de autoavaliação que seria aplicado, tomando-se o cuidado de identificar, para cada pergunta proposta, as fontes que lhe davam fundamento. Nessa etapa, foi gerado o documento de apoio 'Fundamentação das perguntas' (apêndice III) – documento no formato de hipertexto contendo as perguntas do instrumento de autoavaliação e os excertos dos documentos que lhe fundamentavam (critérios que informam as boas práticas avaliadas).

33. As perguntas elaboradas foram agrupadas por afinidade e foi esboçado um modelo com duas macrodimensões e oito dimensões (Figura 2).

34. A versão final do questionário (apêndice I) resultou de um amplo processo de revisão e validação, envolvendo a realização de dois painéis de referência. Um foi realizado em 23/10/2014, com auditores especialistas do TCU; e outro, em 24/10/2013, com gestores públicos das seguintes organizações: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Fazenda (SPOA/MF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Caixa Econômica Federal (CEF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Tribunal de Contas da União (TCU). Assessores da senadora Kátia Abreu, à época relatora na Comissão Especial Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (CTLICON), também foram convidados e participaram do segundo painel.

35. Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados os seguintes materiais de apoio: instruções de preenchimento, respostas para as dúvidas mais frequentes (FAQ) e fundamentação das perguntas (apêndice III).

36. Inicialmente, foram selecionadas 419 organizações da APF para responder ao questionário. Para compor essa amostra, buscaram-se selecionar as mesmas 350 avaliadas no último levantamento de governança de TI, realizado em 2012 (TC 007.887/2012-4; Acórdão 2.585/2012-Plenário), incluídas as organizações que desempenham função de órgão setorial nos Comandos Militares (identificadas no levantamento de pessoal de TI, em curso à época do planejamento deste trabalho) e o chamado 'Sistema S', além dos conselhos federais de fiscalização das profissões regulamentadas.

37. Durante a execução do levantamento, foi identificado que 33 organizações poderiam não possuir autonomia em governança das aquisições, motivo pelo qual foram excluídas do presente levantamento (apêndice IV).

38. É importante destacar que há órgãos de segundo escalão com autonomia em governança das aquisições – como, por exemplo, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional –, que foram avaliados em separado dos ministérios aos quais se subordinam.

39. Os produtos da fase de planejamento foram:

39.1. o questionário, revisado e validado, implementado em uma ferramenta de coleta de dados;

39.2. os documentos de apoio aos respondentes (instruções de preenchimento, FAQ etc.);

39.3. as comunicações que seriam enviadas aos jurisdicionados que deveriam responder ao questionário.

40. Na fase de execução, foram encaminhadas às organizações selecionadas comunicações (da presidência do TCU ou do secretário da Selog, a depender da autoridade máxima da organização), todas com aviso de recebimento, dando ciência da realização do levantamento, informando o código de acesso individual e endereço eletrônico onde se encontrava o questionário, assim como solicitando o preenchimento do questionário no prazo de trinta dias a contar da ciência da comunicação (diversas peças, como, por exemplo, a peça 4).
41. Juntamente à solicitação de preenchimento, foi informando que o questionário respondido deveria ser enviado ao TCU na forma eletrônica e na forma impressa, com a assinatura da autoridade máxima da organização.
42. Para esclarecimento de dúvidas e outras comunicações, foram divulgados dois endereços eletrônicos: perfilgov.aquisicoes.2013@tcu.gov.br e governanca.aquisicoes.2013@tcu.gov.br.
43. Para construir a infraestrutura de coleta de dados, utilizou-se a ferramenta livre de pesquisa **LimeSurvey**[®], a qual foi instalada na infraestrutura tecnológica do TCU, para coleta das respostas do questionário. As informações recebidas foram, inicialmente, importadas e tratadas em planilha Excel, da Microsoft.
44. Após o recebimento de cerca de 30% das respostas, a equipe de auditoria realizou uma análise prévia das respostas enviadas, e teve a percepção de que poderiam haver interpretações distintas das pretendidas para algumas questões.
45. A equipe, então, realizou contatos com alguns gestores que já haviam enviado suas respostas e confirmou tais percepções, motivo pelo qual, em 9/1/2014, foram enviadas mensagens de correio eletrônico a todos os interlocutores cadastrados, divulgando um comunicado com esclarecimentos sobre a correta forma de interpretar algumas questões, as evidências que eram esperadas para cada resposta naqueles casos, e concedendo prorrogação de prazo para que todos os respondentes pudessem realizar uma reavaliação e, se necessário, reenviassem suas respostas até 24/1/2014. Com esse procedimento, a equipe pretendeu que cada uma das organizações realizasse uma autoavaliação mais próxima de sua realidade. Diversas autoavaliações foram reenviadas.
46. Ao fim da coleta de dados, foram utilizados os softwares **Microsoft Access** e **SPSS** para realizar as análises e calcular as capacidades e os índices de governança das aquisições (iGovAquisicoes; apêndice VIII).
47. Como fatores de limitação à execução dos trabalhos, identificaram-se os seguintes: ausência de modelo reconhecido para governança das aquisições; dificuldade para identificar organizações que deveriam fazer parte do levantamento, tendo em vista a grande quantidade de órgãos da APF e a ausência de informações que permitissem aferir os seus respectivos graus de autonomia de governança das aquisições; dificuldades operacionais para o envio e controle das comunicações, ante as deficiências já informadas à Secretaria de Gestão de Sistemas e de Informação para o Controle (Seginf) do TCU para fins de avaliação referente a manutenções evolutivas nos sistemas corporativos atualmente disponíveis.
- 1.5 Estrutura do questionário e modelo de avaliação
48. Conforme exposto nos itens 0 a 0, não foi identificado modelo reconhecido de governança de aquisições. Assim, durante o processo descrito para elaboração do instrumento de autoavaliação, a equipe propôs agrupar as questões da forma sintetizada na Figura 2.

Agrupamento das questões do levantamento

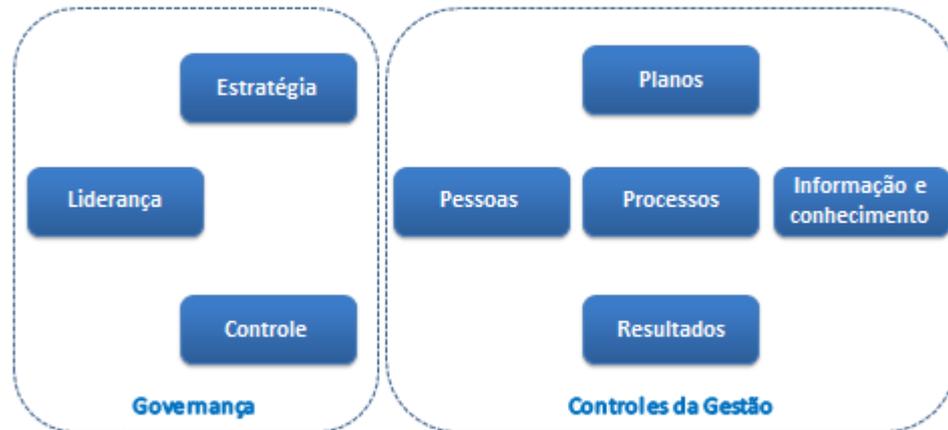


Figura 2 – Agrupamento das questões do levantamento

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

49. O esquema obtido considera duas macrodimensões: de governança e de controles da gestão. A macrodimensão da governança contém três mecanismos (liderança, estratégia e controle), e é inspirada no modelo proposto para governança corporativa pelo TCU, contido no documento ‘Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública’. A macrodimensão de controles da gestão foi inspirada no modelo contido no Referencial do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPublica).

50. A redação das perguntas do instrumento de autoavaliação pode ser consultada no apêndice I.



Figura 3 - Componentes do referencial básico de governança

Fonte: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU)

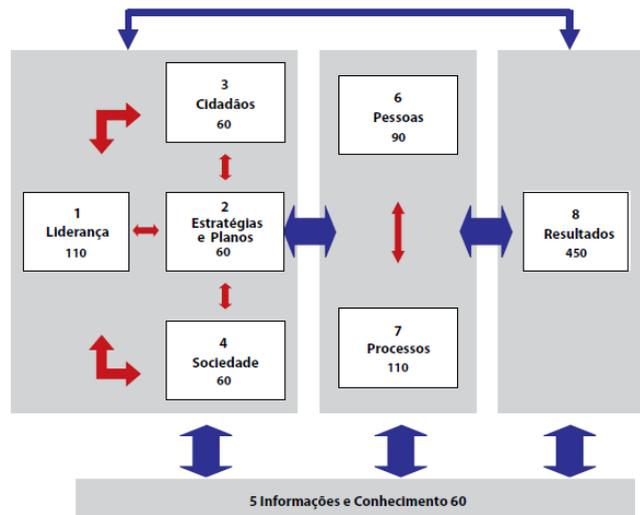


Figura 4 - Representação do modelo de excelência em gestão pública

Fonte: Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2010 (GesPublica)

51. O questionário foi composto por 59 questões objetivas, distribuídas nas dimensões conforme descrito no

Quadro 1, em cinco tipos:

- 51.1. 'binária', onde as respostas possíveis são 'sim' ou 'não', devendo ser assinalada apenas uma das duas opções;
- 51.2. 'múltiplas opções', nas quais os itens de resposta são precedidos com uma caixa de marcação, que admitem qualquer combinação de escolhas;
- 51.3. 'única escolha', sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permite ao usuário a escolha de apenas um valor;
- 51.4. 'informação numérica', que pode ser fechada (restrita à alternativa indicada) ou aberta (com um campo onde podem ser registrados quaisquer números considerados adequados);
- 51.5. 'texto aberto', para entrada de texto livre, sucinto, objetivo e claro.

52. As explicações sobre as escalas utilizadas, incluindo as definições associadas a cada categoria de resposta, encontram-se nas instruções de preenchimento disponibilizadas aos respondentes (apêndice II).

Quadro 1 - Distribuição das questões pelas dimensões do questionário

Parte	Nº questões
A - Liderança	9
B - Estratégia	7
C - Controle	6
D - Planos	4
E - Pessoas	10
F - Processos	11
G - Informações e conhecimento	7
H - Resultados	5
Total	59

53. Também se utilizou do recurso de inclusão de 'questões condicionadas', que só ficam disponíveis aos respondentes em função da resposta atribuída a uma questão anterior. Por exemplo, na questão A.7 pergunta-se sobre a existência de código de ética aplicável à organização. Se o respondente assinala a resposta 'sim', outras questões que tratam do controle 'código de ética' surgem no questionário (e.g., existência de comitê de ética), que só fazem sentido para organizações que responderam 'sim' à pergunta condicionante. Essas questões condicionadas foram utilizadas com os seguintes objetivos:

53.1. melhorar a precisão das respostas, uma vez que o detalhamento do que se espera com a prática/controla faz com que os respondentes reflitam melhor sobre suas respostas;

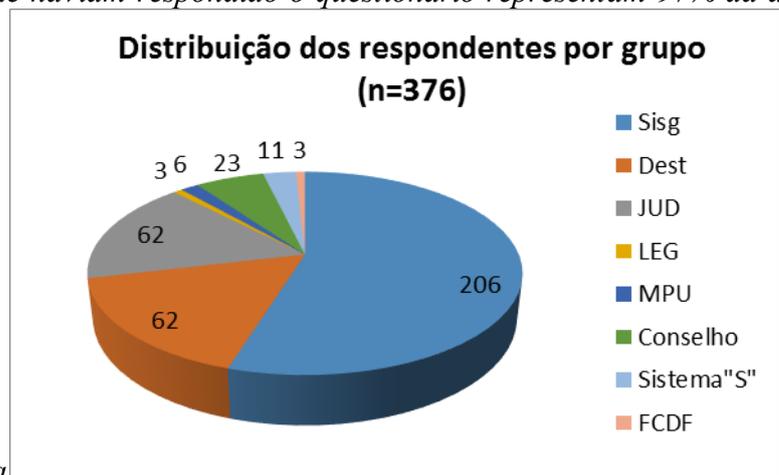
53.2. aumentar o espectro de respostas possíveis, o que facilitaria a adoção da análise fatorial como método para o cálculo do índice de governança e gestão das aquisições (iGovAquisicoes), de forma análoga ao que foi feito para o cálculo do iGovPessoas no levantamento de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013-Plenário).

2. Perfil de Governança e Gestão das Aquisições

54. Os resultados apresentados nesta seção referem-se às respostas de 376 organizações listadas no apêndice V. Das 419 organizações inicialmente elencadas na fase de execução do levantamento, foram excluídas 33 (apêndice IV), uma vez que informaram não possuir autonomia de governança das aquisições. As justificativas foram registradas e devem ser reavaliadas por ocasião do próximo levantamento. Assim, o universo deste trabalho passou a ser de 386 organizações.

55. Até a conclusão do presente relatório, restavam 10 organizações inadimplentes (apêndice VI), motivo pelo qual se propõe determinar à Selog que notifique às organizações que não responderam ao questionário do levantamento, que possuem novo prazo de trinta dias para essa finalidade, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

56. As 376 organizações que haviam respondido o questionário representam 97% da amostra



selecionada (386 organizações). Na

Figura 5, apresenta-se a distribuição dos respondentes por grupo:

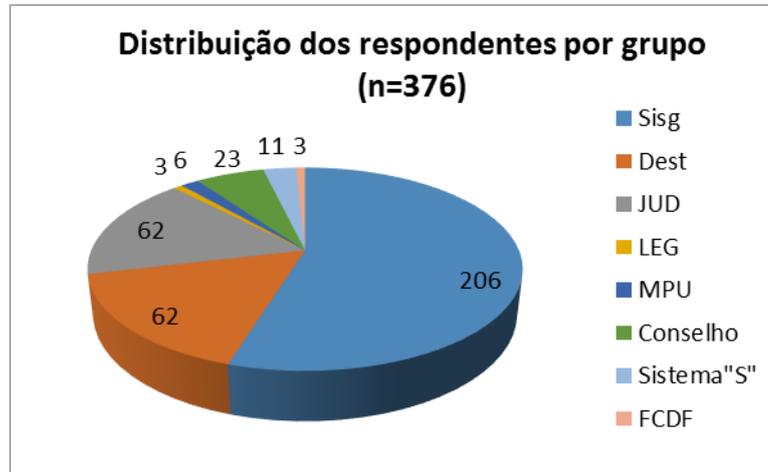


Figura 5 - Distribuição dos respondentes por grupo

57. Foram calculados valores que representam a capacidade das organizações em cada componente do modelo de avaliação. Em síntese, esses valores (capacidades) variam de 0 a 100% e são calculados a partir da média aritmética ponderada dos valores apurados nas respectivas questões, considerando como pesos os mesmos utilizados no cálculo do índice de governança das aquisições.

58. Os valores atribuídos a cada categoria de resposta do questionário, bem como a forma de cálculo dos valores de cada uma das questões, constam do apêndice VII, e a forma de cálculo dos pesos consta do apêndice VIII.

59. A fim de facilitar a análise das informações geradas, as organizações foram agrupadas segundo estágios de capacidade: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 70%; e Aprimorada, de 70,01 a 100%. Esses intervalos foram definidos utilizando-se a mesma lógica do levantamento de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013-Plenário), a qual está descrita em maiores detalhes no apêndice VIII.

60. A seguir, são apresentados os resultados do levantamento por dimensão. Para cada prática incluída no questionário do levantamento, pode-se consultar, no documento 'Fundamentação das perguntas', disponível no site do levantamento (<http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>), excertos dos referenciais de boas práticas em governança e gestão que as inspiraram, de forma a obter maior compreensão de o porquê implantar ditas práticas.

61. Registre-se que as propostas de encaminhamento feitas ao longo desta seção do relatório serão endereçadas aos OGS de todas as organizações que participaram do levantamento. Entretanto, para maior elegância na redação, nesta seção, as propostas estão endereçadas apenas aos OGS do poder executivo federal, sendo que, na seção final do relatório, serão propostos encaminhamentos análogos aos demais OGS.

2.1. Liderança

62. A Figura 6 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Liderança'.

63. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, quase três quartos (72,9%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em 'Liderança'. Esse resultado sugere que a alta administração da maioria das organizações não se responsabiliza ou se responsabiliza de forma inadequada pelos instrumentos de governança das aquisições, comprometendo a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão das aquisições.

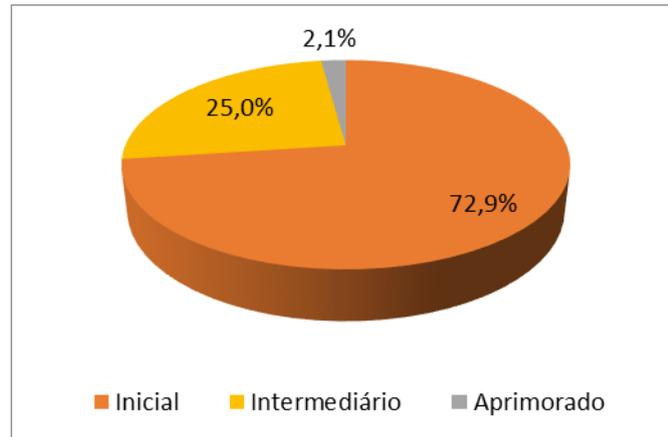


Figura 6 - Capacidade em Liderança

64. *A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.*

2.1.1 *Deficiências na seleção dos ocupantes das funções-chave*

65. *A gestão de pessoas por competências é diretriz na APF, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do anexo III da portaria conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007).*

66. *De acordo com as respostas à questão A.1, 60% das organizações declararam não selecionar os ocupantes das funções-chave na área das aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado em competências. Esse tema já havia sido abordado de forma mais ampla no levantamento de governança de pessoas, que identificou (item 2.1.3 daquele relatório) que apenas 34% das organizações da APF declararam publicar modelo de competências como base para a gestão de pessoas, condição necessária para que se proceda a alocação de pessoas com base em competências.*

67. *Em especial nas organizações que declararam que a função de aquisição é crítica para a prestação dos serviços aos cidadãos (ver Figura 1), a atribuição de encargo em funções-chave nos processos ligados às aquisições a pessoas sem as competências necessárias constitui-se em risco que deve ser gerido.*

68. *Informações adicionais foram coletadas sobre o principal dirigente responsável pelas aquisições, assim considerada a pessoa que recebe delegação da alta administração para planejar, coordenar, supervisionar e controlar as aquisições da organização. Por exemplo, nos ministérios, pode ser o subsecretário de planejamento, orçamento e gestão (ou equivalente), enquanto nos tribunais do poder judiciário pode ser o secretário de administração e finanças (ou equivalente).*

69. *De acordo com os dados informados nas questões A.4, A.5 e A.6, tem-se o que segue:*

69.1. *em 80% das organizações, o principal dirigente responsável pelas aquisições não foi selecionado por meio de processo transparente e formalizado que teve como base a avaliação de competências;*

69.2. *39% desses dirigentes não participou de qualquer ação para desenvolvimento de competências na área nos últimos dois anos;*

69.3. *5% desses dirigentes estão na posição há mais de dez anos;*

69.4. *12% das organizações tiveram cinco ou mais pessoas distintas nessa posição nos últimos cinco anos.*

70. *Os dados acima sugerem riscos que impactam os processos ligados à aquisição, haja visto tratar-se, em princípio, da mais alta liderança dedicada exclusivamente às aquisições.*

71. *Registre-se que, mais importante que a formalização do processo de escolha das pessoas para a ocupação dos cargos, é que esta escolha se dê em função das competências necessárias para a execução dos encargos.*

72. *A política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Decreto 5.707/2006) estabelecem:*

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

...

III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

Art. 5º ...

§ 2º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

73. *Ante o exposto, propõe-se recomendar ao MPOG que, em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º, c/c art. 1º, III, discipline, para as organizações sob sua jurisdição, a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo às funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (item 2.1.1).*

2.1.2 Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos

74. *De acordo com as respostas à questão A.2 e seus subitens, 56% das organizações declararam não avaliar periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições e, entre as que declararam avaliá-la, 40% o faz com algum critério técnico (e.g., mapeamento de processos, informações sobre produtividade média), de forma que se pode concluir que 22% das organizações declararam realizar avaliações com critérios técnicos.*

75. *Ainda assim, 70% das organizações informou que o quantitativo de pessoal não é adequado, enquanto 37% informou que a qualificação do pessoal não é adequada às atribuições do setor de aquisições.*

76. *Do relatório do Acórdão 1.233/2012-Plenário, extraíram-se dois casos que evidenciam o tipo de risco a que a organização fica exposta ante a deficiência de pessoal na função de aquisições:*

111.1 fundamentação de contratação produzida (e assinada) por funcionário de empresa contratada (anexo 2, fl. 38v), isto é, um particular justificando a execução de despesa com recursos públicos;

111.2 funcionário de empresa contratada mantendo relação de subordinação direta com servidor público e executando atividade de fiscalização do contrato no qual a empresa contratada é seu próprio empregador (anexo 2, fl. 141).

77. *A mitigação desses riscos passa pelo preenchimento das funções sensíveis dos setores de aquisições com servidores públicos, o que não prescinde de prévia avaliação formal da adequação (quantitativa e qualitativa) do quadro de pessoal desses setores, de forma que se propõe recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização (item 2.1.2).*

2.1.3 Deficiências na implantação de código de ética

78. *Dados da questão A.7 e seus subitens informam que, das 281 organizações que informaram adotar código de ética, 102 não promoveram qualquer ação de disseminação,*

capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética nos últimos dois anos. Das 179 organizações que promoveram alguma ação, 150 instituíram comissão de ética, sendo que somente 112 dessas comissões produziram alguma manifestação nos últimos dois anos. Assim, pode-se considerar que, apesar de 75% das organizações declararem adotar código de ética, apenas 30% das organizações (112) declararam possuir evidências de que esse controle interno pode estar efetivamente implantado.

79. Conforme ressaltado no relatório que fundamentou o Acórdão 3.023/2013-Plenário:

66. Agir no interesse público requer forte comprometimento com integridade e valores éticos, de modo que a sociedade confie que os recursos públicos estejam sendo geridos no seu exclusivo interesse. Para isso, é essencial que as organizações públicas demonstrem estar sempre agindo estritamente no interesse público, assim como estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar esse comprometimento em todos os níveis (IFAC, 2013).

67. Nesse sentido, é prática-chave adotar código de ética que estabeleça valores e elevados padrões de comportamento, aplicáveis tanto aos membros da alta administração quanto às demais pessoas da organização (IFAC, 2001). Estratégias de comunicação e treinamento devem ser definidas, com o intuito de promover a disseminação e internalização dos valores e padrões estabelecidos. Também é importante haver supervisão e sanção para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações dos agentes públicos.

68 Ressalte-se que comportamentos, reais ou percebidos, em conflito com o interesse público podem causar severo impacto na credibilidade da organização, entre outras consequências, como:

- . redução da capacidade de atrair e manter uma força de trabalho efetiva;
- . redução da capacidade de cumprir suas metas, em função do tempo demandado para lidar com problemas de conduta; e
- . indução de corrupção e descumprimento de normas.

80. Ante as deficiências descritas e o impacto que a conduta ética tem sobre as aquisições públicas, propõe-se recomendar à Comissão de Ética Pública que, em atenção ao Decreto 6.029/2007, art. 4º, IV, oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a importância da implantação do código de ética, em especial a necessidade de (item 2.1.3):

- 78.1. adotar código de ética formalmente, inclusive avaliando a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;
- 78.2. promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética;
- 78.3. constituir comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído.

2.1.4 Deficiências na liderança organizacional

81. O item de avaliação 1.3 do programa GesPublica (Decreto 5.378/2005), destinado à análise do desempenho da organização, tem por objetivo avaliar a 'implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo assegurar o cumprimento do desempenho operacional planejado e o alcance dos objetivos estratégicos da organização'.

82. Sobre o tema, segundo as respostas à questão A.9, temos que:

- 82.1. 52% não estabeleceram objetivos para a gestão das aquisições;
- 82.2. 72% não estabeleceram pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;
- 82.3. 72% não estabeleceram metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;
- 82.4. 90% não estabeleceram mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos;

- 82.5. 78% não estabeleceram mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições;
- 82.6. 58% não aprovaram plano de auditoria contemplando trabalhos de avaliação de controles internos na área de aquisições;
- 82.7. 53% não avaliam os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria na área de aquisições e garantem que sejam adotadas as providências cabíveis.
83. Esta questão trata de aspectos que estão na essência da governança das aquisições, quais sejam, o direcionamento, por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições; e o controle, por meio do sistema de gestão de riscos e da auditoria interna.
84. Registre-se que os objetivos das aquisições não podem ser concebidos de forma autônoma, mas, sim, alinhados aos objetivos da organização, uma vez que as aquisições são meios para a implementação das políticas públicas, razão da existência das organizações públicas.
85. Mais ainda, ampliando a visão em nível governamental, tem-se que as políticas de governo devem ter seus objetivos definidos (o que é feito em nível de governança de políticas públicas, que é outra perspectiva da governança), e esses objetivos são as diretrizes para a construção dos objetivos das organizações públicas, que, por sua vez, são as diretrizes para a construção dos objetivos para a gestão das aquisições.
86. Da publicação 'Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra', extraiu-se excerto que demonstra esse tipo de preocupação (p. 40):
- Para desenvolver boas práticas de gestão de processos licitatórios no Brasil, o Governo Federal poderia considerar as ações propostas abaixo, a serem desempenhadas pela Controladoria- Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:*
- ...
- . Desenvolver indicadores de desempenho dos órgãos públicos para ajudar administradores e servidores a aprimorarem seu desempenho em relação aos processos licitatórios. Os indicadores devem ser apoiados por uma justificativa bem explicada, uma metodologia claramente definida e uma fonte de dados identificada. Exemplos de indicadores-chave de desempenho seriam: o número de recursos registrados, o tempo de demora entre a abertura de propostas e a assinatura do contrato, o número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.*
87. Os dados coletados sugerem, de forma geral, falta de preocupação da alta administração com o tema, motivo pelo qual, na mesma linha dos Acórdãos 2.308/2012 e 3.023/2013, ambos do Plenário, propõe-se recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), do Conselho de Governo, que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011 (item 2.1.4):
- 87.1. oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:
- 87.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- 87.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- 87.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;
- 87.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.
- 87.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua jurisdição estabeleça os itens acima.

88. A alta administração das organizações deve realizar esse direcionamento a partir de avaliação consistente das suas respectivas necessidades, atuais e futuras, envolvendo as partes interessadas. Nesse sentido, a fim de subsidiar o referido processo de avaliação das necessidades, é oportuno determinar à Selog que encaminhe relatório individualizado para as organizações participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados e comparações com os resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio e de toda a APF (item 2.1.4).

89. Além disso, a fim de atentar ao princípio da transparência, cabe ainda determinar à Selog que inclua no relatório individualizado a ser encaminhado orientação para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, avaliem a divulgação, preferencialmente na internet, das informações constantes do relatório encaminhado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei (item 2.1.4).

2.2 Estratégia

90. A

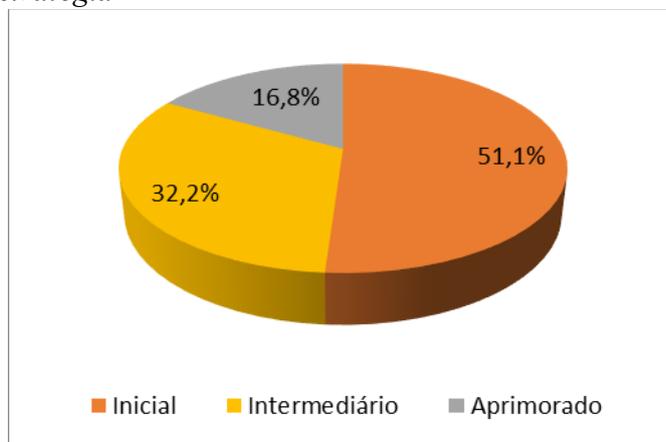


Figura 7 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Estratégia'.

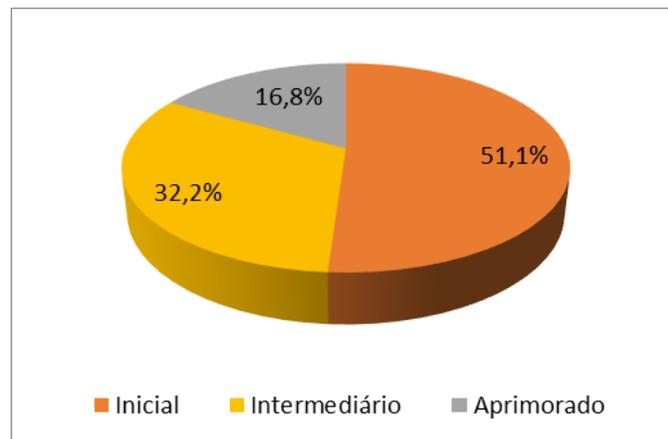


Figura 7. Capacidade em Estratégia

91. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, cerca da metade (51,1%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em 'Estratégia'. Esse resultado indica que praticamente metade da alta administração não estabelecem ou estabelecem de forma inadequada diretrizes que devem ser seguidas pela gestão para o alcance dos objetivos definidos.

92. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.2.1 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

93. *Pela* *observação* *da*

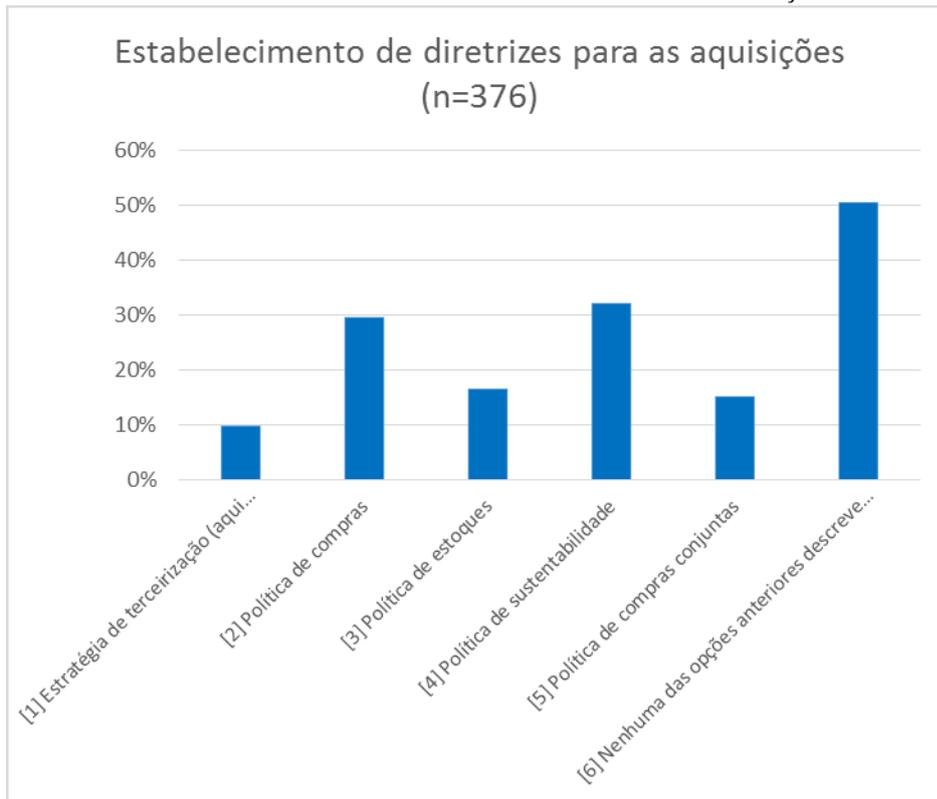


Figura 8, que apresenta o percentual de organizações que declararam aprovar e publicar diretrizes para a gestão das aquisições (questão B.1), observa-se que o estabelecimento de diretrizes não é uma prática frequente na amostra pesquisada.

94. Uma estratégia de terceirização contempla a definição de diretrizes que antecedem as contratações de serviço como um todo, abarcando, por exemplo, aspectos como o escopo das atividades a serem terceirizadas, o tipo e o número de prestadores de serviço que poderão vir a ser contratados e o modelo de execução do objeto que deve ser utilizado em cada tipo de contrato (e.g., com ou sem cessão de mão-de-obra).

95. As diretrizes de uma política de compras, por sua vez, podem direcionar, por exemplo, aspectos como centralização ou descentralização das compras, o tipo e número de fornecedores que poderão vir a ser contratados, preferência por modelos de execução do objeto (por exemplo, equipamentos de TI, sempre que possível, devem ser adquiridos em conjunto com serviços de suporte de 3º nível), durabilidade esperada dos bens (por exemplo, copiadoras têm vida útil, na organização, de quatro anos) e diretrizes sobre padronização.

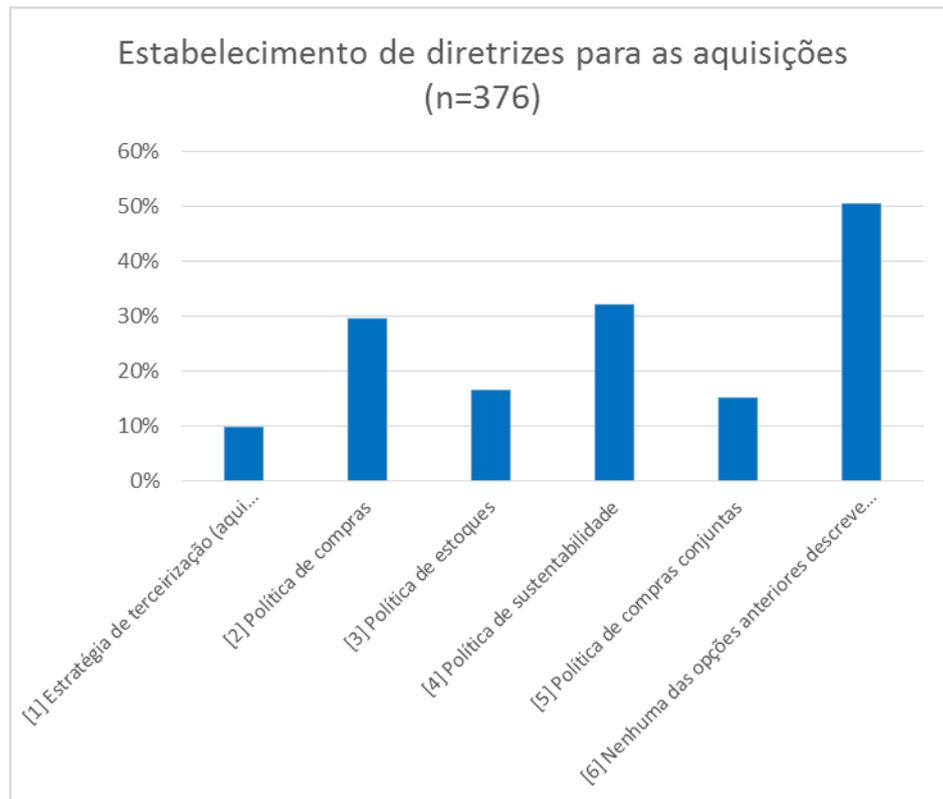


Figura 8 - Estabelecimento de diretrizes para as aquisições

96. *A política de estoque, a seu turno, trata de diretrizes como, por exemplo, o que deve ser estocado, se haverá ou não centralização dos estoques, qual nível de flutuação e rotatividade dos estoques são aceitáveis.*

97. *Uma política de sustentabilidade pode contemplar aspectos nos seus três eixos: sustentabilidade econômica, ambiental e social. Por exemplo, no eixo ambiental, podem ser estabelecidos os tipos de produtos 'verdes' que a organização irá adquirir.*

98. *Uma política de compras conjuntas pode trazer diretrizes sobre o que comprar em conjunto e com quais organizações (por exemplo, para formação de atas de registro de preços ou contratações por meio de consórcios públicos).*

99. *Observa-se que se trata de conjunto de diretrizes que orientam escolhas nos processos de aquisição, potencialmente fundamentando decisões na operacionalização dos procedimentos licitatórios das organizações.*

100. *A ausência de tais diretrizes implica que os agentes que operacionalizam cada um dos processos de aquisição tomam suas decisões com critérios individuais e não organizacionais, aumentando o risco de uma decisão ser tomada sem visão estratégica – uma aquisição que é bem vista de forma isolada, por exemplo, por atingir um preço bem abaixo do estimado, mas ruim do ponto de vista da estratégia da organização, por exemplo, por não contribuir com uma boa imagem da organização por não atender requisitos de sustentabilidade ambiental ou por não observar os aspectos de durabilidade que a organização entende adequados, resultando em nova licitação em breve período de tempo.*

101. *Em outro sentido, a presença de tais diretrizes facilita a tomada de decisões no nível operacional, que devem alinhar-se às diretrizes pré-estabelecidas, diminuindo o risco para todos os agentes envolvidos no processo de aquisição.*

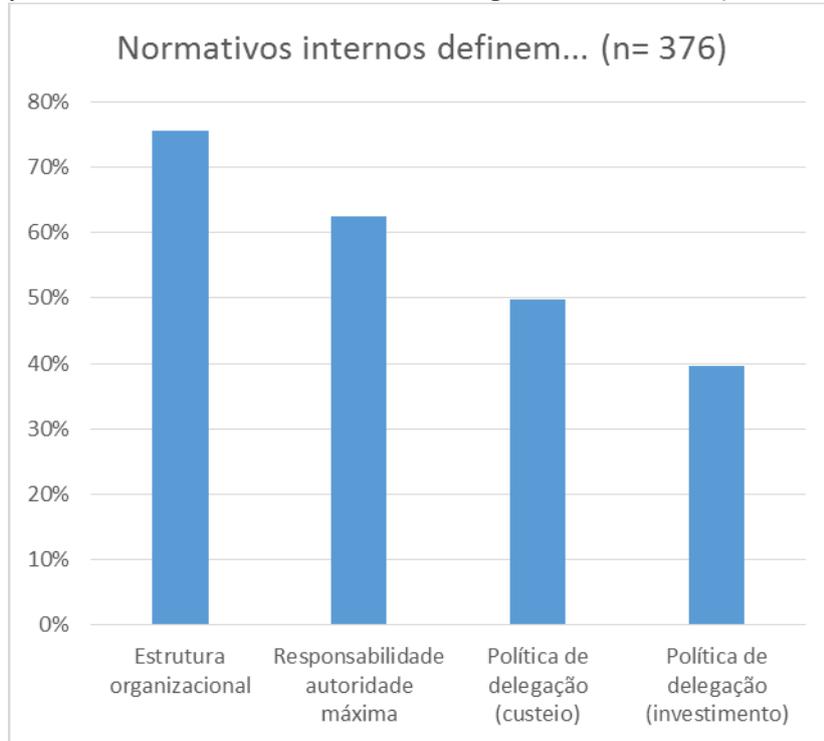
102. Em um ambiente sem diretrizes estabelecidas, aumenta-se o risco de que os servidores mais capacitados da organização evitem assumir as funções críticas ligadas às aquisições (por exemplo, elaboração dos termos de referência e editais), pois os riscos de suas decisões serem questionadas é maior. A consequência pode ser a não alocação dos recursos humanos mais capacitados na atividade e todos os riscos decorrentes de um planejamento da contratação deficiente.

103. Ao contrário, o estabelecimento das multicitadas diretrizes favorece um ambiente mais seguro aos atores que exercem as atividades mais críticas no processo de aquisição.

104. Ante a incipiência das organizações no tema, propõe-se recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição que estabeleçam diretrizes para as suas aquisições, incluindo diretrizes sobre terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas (item 2.2.1).

105. Posteriormente, em momento oportuno, há que se verificar a necessidade de orientação, no sentido da inclusão desse tema nos programas de capacitação para os gestores e governantes das aquisições públicas, o que não foi objeto deste trabalho.

2.2.2 Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades



106. A

Figura 9 sintetiza a situação declarada pelas organizações quanto ao estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades.

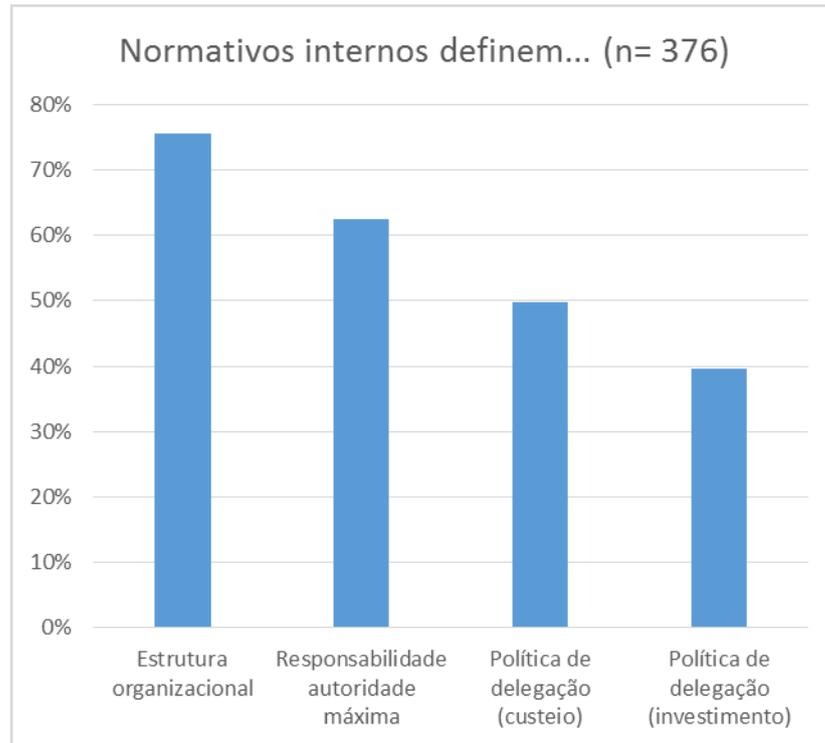


Figura 9 - Estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades

107. *Um primeiro aspecto que causa estranheza é que 24% das organizações declararam que não implantaram o controle mais básico de segregação de funções, que consiste em definir competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados dentro do setor de aquisições (questão B.2).*

108. *Já em 38% das organizações, os normativos internos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades, quanto às aquisições, da autoridade máxima da organização, responsável maior pela execução do orçamento da organização (questão B.3). Registre-se que não é esperado que ocorra a execução de procedimentos operacionais por parte da alta administração das organizações, mas que haja definição, pelo menos, quanto à responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições. Sobre a responsabilidade pelos controles internos, trazemos à baila excerto do relatório do Acórdão 1.233/2012-Plenário:*

201. *Com respeito ao tema da responsabilidade da alta administração quanto ao estabelecimento de controles internos (e.g., políticas e procedimentos internos), o Acórdão 1.732/2009-TCU-Plenário trouxe a seguinte deliberação em processo de fiscalização na Petrobras:*

9.15. *determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas deste Tribunal no sentido de que observem, em fiscalizações realizadas na Petrobrás ou em alguma de suas subsidiárias/controladas, a estrutura organizacional da empresa, seus procedimentos internos, a tomada de decisões e outras variáveis que possam influenciar a definição dos responsáveis por irregularidades porventura detectadas, a fim de verificar se a ocorrência origina-se da omissão de dirigentes ocupantes de cargos de alto escalão da companhia, ao deixarem de exigir a elaboração de normativos internos ou a implementação de procedimentos que reflitam o cumprimento das determinações do Tribunal, ou dos próprios gestores no que se refere à sua margem de atuação e poder decisório, segundo suas competências funcionais. (sublinhou-se).*

202. *O excerto acima corrobora o entendimento de que a alta administração da APF é responsável pelas atividades de controle de mais alto nível, como o estabelecimento de políticas e definição de atividades de controle que devem ser executadas nos diversos níveis da organização.*

203. Ainda no sentido de que é da alta administração das organizações a responsabilidade pelo estabelecimento de uma estrutura efetiva e consistente de controles internos, traz-se à baila trecho da Resolução - Bacen 2.554/1998, que dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos nas instituições financeiras que operam no Brasil:

Art. 1º Determinar às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis.

Parágrafo 1º Os controles internos, independentemente do porte da instituição, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Parágrafo 2º São de responsabilidade da diretoria da instituição:

I - a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;

II - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos;

III - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II. (sublinhou-se)

204. Faz-se necessário, portanto, que a alta administração das organizações públicas estabeleça uma estrutura de controles internos para suas organizações, consistindo em um conjunto de atividades de controle que deve ser executado pelos gestores nos diversos níveis da organização, e que pode ou não estar acompanhado da criação de uma unidade organizacional (setor dentro da organização) encarregado dessas atividades, o que é conhecido na iniciativa privada por setor de compliance (o termo é originário do verbo, em inglês, to comply, e significa estar em conformidade com regras, normas e procedimentos).

205. Relevante relembrar que as atividades de controle, conforme já foi mencionado no item 0 deste relatório, são de responsabilidade dos donos dos processos de negócio, não sendo, portanto, atividades da unidade de auditoria interna, a qual tem como um de seus objetivos avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores.

206. A título de exemplo, o modelo Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) apresenta as seguintes atividades de controle passíveis de implantação para mitigação de riscos nos processos de negócio: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de funções.

109. Com respeito à delegação de competência para autorização de contratações (questões B.4, B.5 e seus subitens), temos o que segue:

114.1. 50% das organizações possuem política de delegação de competência para autorização de contratações em atividades de custeio, sendo que, dessas, apenas 36% realizaram avaliação de necessidades e riscos antes de fazê-lo, e apenas 55% estabeleceram controles internos para monitorar os atos delegados;

114.2. 40% das organizações possuem política de delegação de competência para autorização de contratações em atividades de investimento, sendo que, dessas, apenas 38% realizaram avaliação de necessidades e riscos antes de fazê-lo, e apenas 60% estabeleceram controles internos para monitorar os atos delegados.

110. Segundo o documento *Governance in the public sector: a governing body perspective* (Ifac 2001):

• 081 Para garantir que a direção e o controle da organização estão firmemente nas suas mãos, o corpo governante das organizações públicas deve estabelecer e manter um esquema atualizado de delegação e reservas de poderes que incluem um escalonamento formal daqueles problemas cuja decisão foi especificamente reservada para uma decisão colegiada do corpo governante (tradução livre)

111. *A ausência no estabelecimento das competências, atribuições e responsabilidades, ou deficiências nesse estabelecimento, contribuem para riscos que levam à ineficiência da máquina administrativa, ou tomada de decisões por agente que não disponha de todas informações necessárias para tanto, motivo pelo qual se propõe recomendar à SLTI/MP que oriente às organizações sob sua jurisdição acerca da necessidade de avaliar se os normativos internos estabelecem (item 2.2.2):*

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

111.2. *competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, da autoridade máxima da organização, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;*

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

2.2.3 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

112. *Todos os modelos de governança pesquisados propõem, como mecanismo de controle da atuação da alta administração, uma instância colegiada, normalmente chamada conselho de administração ou equivalente. Segundo o IBGC:*

O Conselho de Administração, órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico, é o principal componente do sistema de governança. Seu papel é ser o elo entre a propriedade e a gestão para orientar e supervisionar a relação desta última com as demais partes interessadas. O Conselho recebe poderes dos sócios e presta contas a eles. O Conselho de Administração é o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico, e o principal componente do sistema de governança. (IBGC, 2009, p. 29).

113. *Conforme respostas obtidas neste levantamento (questão B.6), 58% das organizações pesquisadas não dispõem desse componente referente ao sistema de governança.*

114. *Considerando que tal mecanismo de controle comporta implicações profundas, que em muito extrapolam a forma como as organizações governam suas aquisições, e considerando a necessidade de avaliar a extensão da aplicação desse mecanismo de governança no setor público, deixa-se de fazer qualquer proposta de encaminhamento sobre este ponto nesta oportunidade, relatando-se que esses dados serão repassados à SecexAdministração, unidade técnica do TCU com competência para atuar especificamente neste tema.*

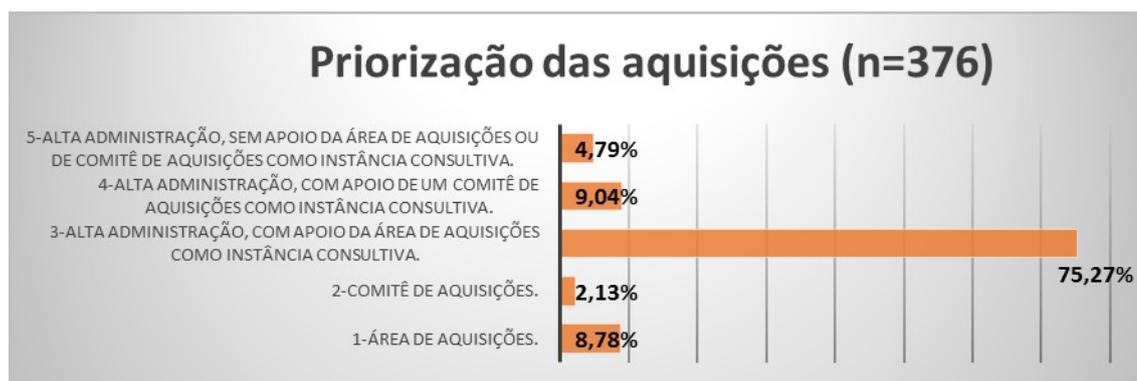


Figura 10 - Decisões acerca da priorização das aquisições

115. Em outro eixo de análise, segundo as respostas à questão B.7, 65% das organizações não possuem um corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-las nas decisões relativas às aquisições.

116. Com relação às decisões sobre a priorização das aquisições, a

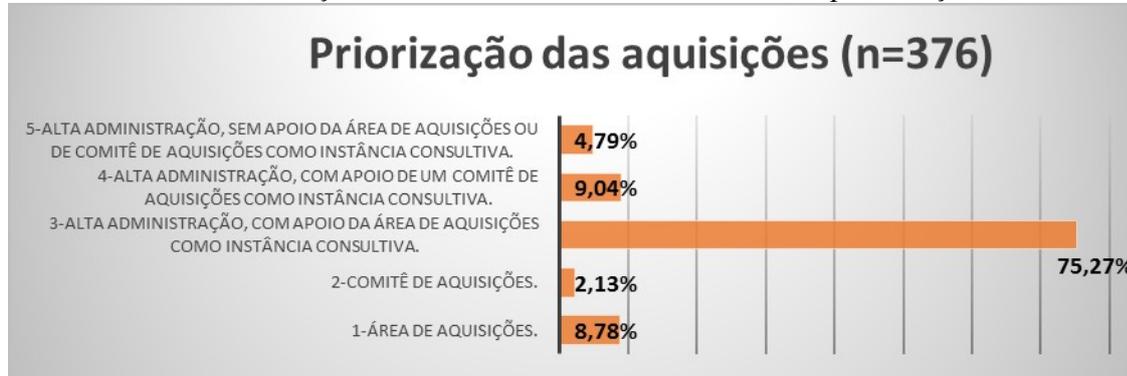


Figura 10 mostra que mais de 75% das organizações declararam que a alta administração toma tais decisões com apoio da área de aquisições como instância consultiva (questão D.3), portanto, sem ouvir os diversos setores da organização.

117. A finalidade do estabelecimento de comitês internos é facilitar o alinhamento dos gestores das diversas áreas quanto a assuntos complexos, com vistas a evitar conflitos e obter decisões que maximizem os resultados da organização como um todo.

118. As contratações devem ser vistas como meios para atingir os objetivos estratégicos das organizações. Esse conceito já se encontra positivado pelos normativos infralegais que tratam de contratações de TI:

Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade. (IN-SLTI 4/2010)

Art. 6º As contratações deverão ser precedidas de planejamento elaborado em harmonia com o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) ou Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) do órgão, alinhados com o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. (Resolução-CNJ 182/2013)

Art. 1º Na contratação de soluções de Tecnologia da Informação (TI), devem ser observados o Planejamento Estratégico, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e os procedimentos previstos nesta Resolução. (Resolução-CNMP 102/2013)

119. Nas organizações em que as aquisições públicas são meio para a implementação das políticas públicas – e aqui se concentra a grande maioria das organizações pesquisadas – a priorização das aquisições com o aconselhamento somente do representante da área de aquisições (que também tem interesse próprio em priorizar aquisições, no caso da área meio) expõe a organização ao risco de que essa priorização seja realizada com viés e busque o melhor resultado para um setor, mas não necessariamente traga o melhor resultado para a organização como um todo.

120. Um mecanismo de controle para mitigar riscos de decisões com vieses é o acometimento dessas decisões a instâncias colegiadas, com representantes dos diversos setores interessados, como declararam fazer 31% das organizações pesquisadas (89% das 35% que declararam possuir comitê).

121. Por oportuno, registre-se que o modelo de governança de tecnologia da informação Cobit traz proposta de controle neste sentido, conforme atividade da prática-chave APO01.01 – Definir a

estrutura organizacional: ‘determinar prioridades para os investimentos de TI, de forma alinhada com a estratégia organizacional, acompanhar a situação dos projetos, resolver conflitos de recursos e monitorar os níveis de serviço’ (Isaca, 2012, tradução livre).

121.1.1. Ante o exposto, propõe-se recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição a avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 2.2.3).

2.3. Controle

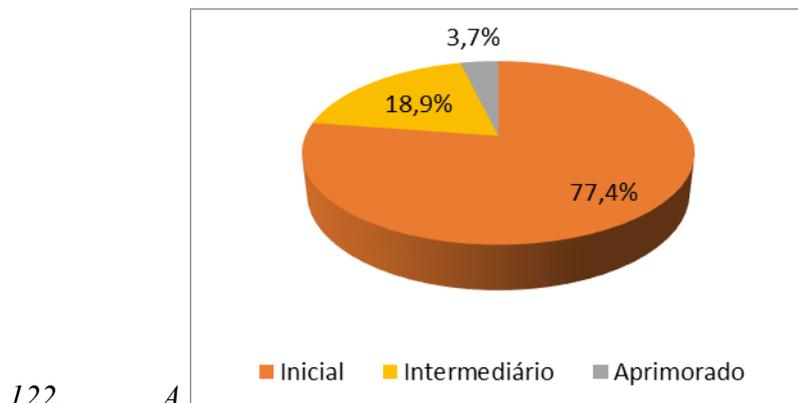


Figura 11 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente ‘Controle’.

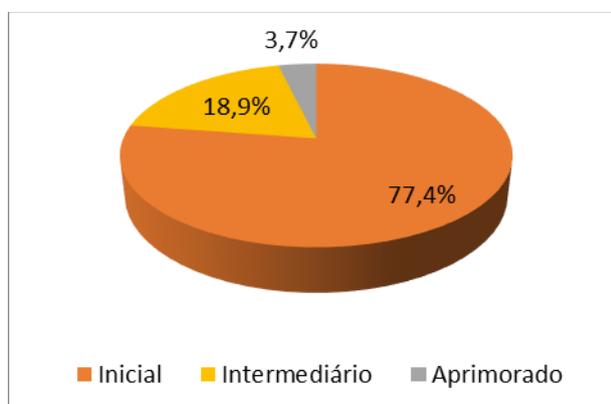


Figura 11 - Capacidade em Controle

123. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, mais de três quartos (77,4%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em ‘Controle’. Esse resultado indica que a alta administração da maioria das organizações não monitora ou monitora de forma inadequada a gestão das aquisições, o que dificulta a adoção de medidas corretivas em casos de desvios em relação às diretrizes por ela estabelecidas.

124. Conforme consta do relatório do Acórdão 2.023/2013-Plenário:

80. Para haver boa governança, deve haver supervisão da gestão em termos de conformidade e desempenho (IFAC, 2013). Quando isso não ocorre, corre-se o risco de que políticas e diretrizes não sejam cumpridas ou que os seus efeitos não sejam os desejados.

81. A alta administração é a responsável por essa monitoração, devendo verificar regularmente se as necessidades das partes interessadas estão sendo atendidas, as metas estão sendo alcançadas e boas

práticas estão sendo adotadas (ISACA, 2012). Tal atividade permite a identificação e a correção precoces de desvios, garantindo que a organização caminhe na direção definida

125. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.3.1 Deficiências na gestão de riscos

126. De acordo com as respostas às questões C1, C.2 e C3 (

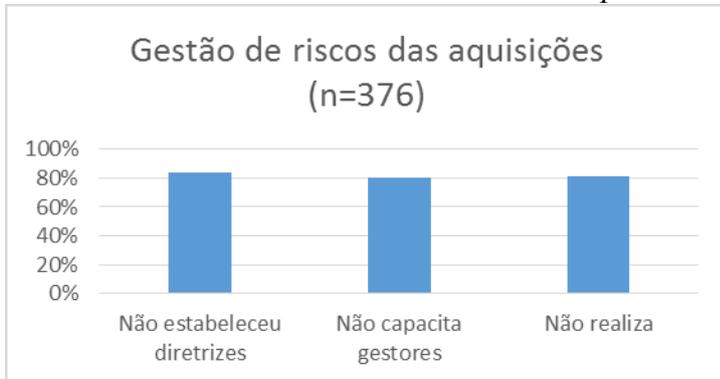


Figura 12), temos que 84% das organizações declararam que não estabeleceram diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, 81% das organizações não capacitam os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, enquanto 82% não realizam gestão de riscos nas aquisições.

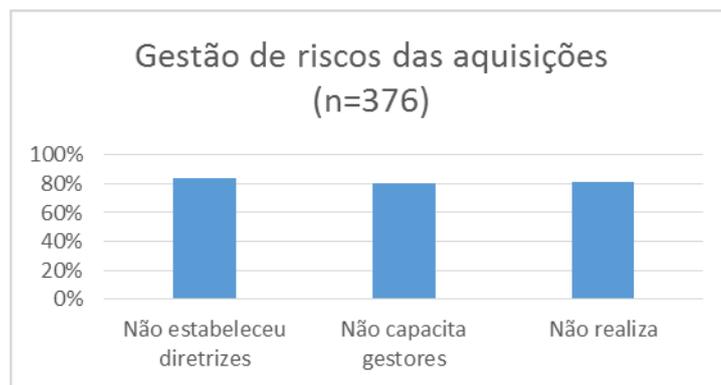


Figura 12 - Gestão de riscos das aquisições

127. Esses percentuais indicam que a cultura de gestão de riscos na APF ainda está em fase inicial de desenvolvimento, resultados que se alinham aos obtidos pelo TCU nos outros trabalhos de levantamento de governança de TI e de pessoas.

128. Risco refere-se à probabilidade de determinado evento ocorrer e impactar o alcance de objetivos estabelecidos, e é medido em termos da probabilidade de o evento ocorrer e do impacto (ou consequência) que surge caso o evento ocorra (ABNT NBR ISO 31000).

129. Complementando, cita-se o trecho a seguir do relatório do Acórdão 3.023/2013-Plenário:

78. Cabe mencionar que a gestão de riscos e a auditoria interna são mecanismos essenciais para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização (IFAC, 2001). A gestão de riscos serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor. Já a auditoria interna é importante para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são eficazes e apoiam o desempenho organizacional.

130. Cabe mencionar que os normativos infralegais regulamentadores das contratações de tecnologia da informação (IN-SLTI 04/2010, Resolução-CNMP 102/2013, Resolução-CNJ 182/2013) introduziram a obrigatoriedade de realizar análise de riscos no planejamento de cada uma das contratações, como exemplificado a seguir com trecho da IN-SLTI 04/2010:

Art. 16. A Análise de Riscos será elaborada pela Equipe de Planejamento da Contratação contendo os seguintes itens:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso dos processos de contratação e de gestão contratual;

II - identificação dos principais riscos que possam fazer com que a Solução de Tecnologia da Informação não alcance os resultados que atendam às necessidades da contratação;

III - identificação dos principais riscos que possam fazer com que os serviços prestados ou bens entregues não atendam às necessidades da contratante;

IV - mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais relacionados a cada risco identificado;

V - definição das ações previstas a serem tomadas para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionado a cada risco;

VI - definição das ações de contingência a serem tomadas caso os eventos correspondentes aos riscos se concretizem; e

VII - definição dos responsáveis pelas ações de prevenção dos riscos e dos procedimentos de contingência.

§ 1º A análise de riscos permeia todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação e será consolidada no documento final Análise de Riscos.

§ 2º A Análise de Riscos será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.

131. É imperativo, portanto, que a alta administração das organizações públicas fomente a cultura de gerenciamento de riscos nas aquisições, motivo pelo qual se propõe recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição, para que:

131.1. estabeleçam diretrizes gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1);

131.2. capacitem os gestores da área de aquisições em gestão de riscos (item 2.3.1);

131.3. realizem gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1).

2.3.2 Índícios de deficiências nos canais de denúncia

132. Conforme consta de (IBGC, 2009):

2.32 Ouvidoria e Canal de Denúncias

É importante que existam meios próprios — tais como um canal de denúncias formal ou ouvidoria — para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias das partes interessadas, garantindo sempre a confidencialidade de seus usuários e promovendo as apurações e providências necessárias. Tais canais devem ser direcionados ao Conselho de Administração. Seu propósito é conferir maior transparência ao relacionamento da organização com as partes interessadas.

133. De acordo com as respostas à questão C.4, 78% das organizações (294) mantêm canais diretos com a própria alta administração para o recebimento de eventuais denúncias sobre desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores da própria organização, o que sinaliza que a maioria das organizações declarou implementar esse controle.

134. Entretanto, mais de 75% dessas organizações (223) informaram, também, que não receberam qualquer denúncia afeta ao processo de aquisições por esse canal de comunicação. Considerando o número de contratações públicas na esfera federal, a frequência com que aparecem na mídia notícias dando conta de desvios de conduta nas contratações públicas além da quantidade de denúncias e representações que chegam a este Tribunal, a ausência de manifestação em grande parte dos canais de comunicação são indícios de que esses canais podem não estar funcionando de forma adequada.

135. *Ante a falta de mais elementos que permitam entender melhor o que pode estar ocorrendo, registra-se a necessidade de aprofundar análise deste tema em momento oportuno, sem que seja necessário, por ora, realizar proposta de encaminhamento neste ponto.*

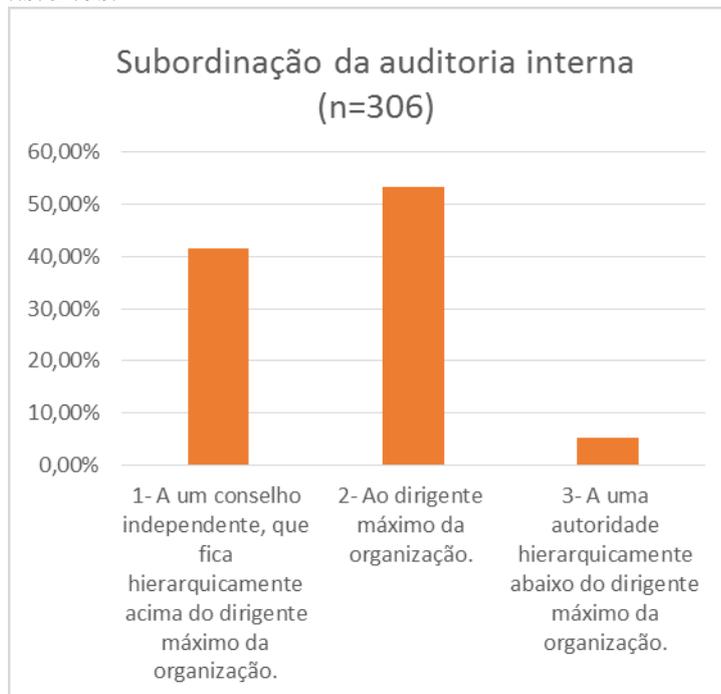
2.3.3 Deficiências na função de auditoria interna

136. *O Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors – IIA) é uma associação mundial de profissionais de auditoria interna que conceitua a auditoria interna da seguinte forma (IIA, 2011):*

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos através de uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança corporativa.

137. *De acordo com as respostas à questão C.5: em 19% das organizações, a alta administração não dispõe de uma unidade na sua estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna, o que significa que essa alta administração não tem a sua disposição importante mecanismo para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados, e nem fornecer-lhe razoável garantia de que os controles internos são eficazes e contribuem para o desempenho organizacional. Incluem-se nos números acima os dezenove ministérios que são impedidos de ter unidade auditoria interna por força da Lei 10.180/2001, que acomete à CGU a auditoria governamental desses órgãos.*

138. *Ainda que se tenha registrado a necessidade de uma avaliação mais profunda dos sistemas de controle interno dos poderes (ver item 0), ao considerar que as prioridades das avaliações realizadas pela CGU nos ministérios não são estabelecidas pelos ministérios, mas sim pela própria CGU, entende-se que os Ministros de Estado, autoridades máximas dos ministérios, podem até contar com fundamental mecanismo de controle que é a auditoria interna, mas não dispõem desse mecanismo, motivo pelo qual se entende que as análises que seguem devem ser mantidas também para os ministérios.*



139. A

Figura 13 mostra que pouco mais de 40% das unidades de auditoria interna estão em posição de avaliar os controles internos de toda a organização, pois, em quase 60% das organizações a

auditoria interna, as unidades de auditoria interna estão subordinadas à autoridade máxima da organização ou a uma autoridade abaixo dela, o que lhe limita a avaliação dos controles internos àqueles implantados nos níveis abaixo dessa autoridade. Essa, provavelmente, é uma das causas dos controles pesquisados neste trabalho – nas dimensões liderança, estratégia e controle, de responsabilidade direta da alta administração – estarem nos mais baixos níveis de capacidade na maioria das organizações.

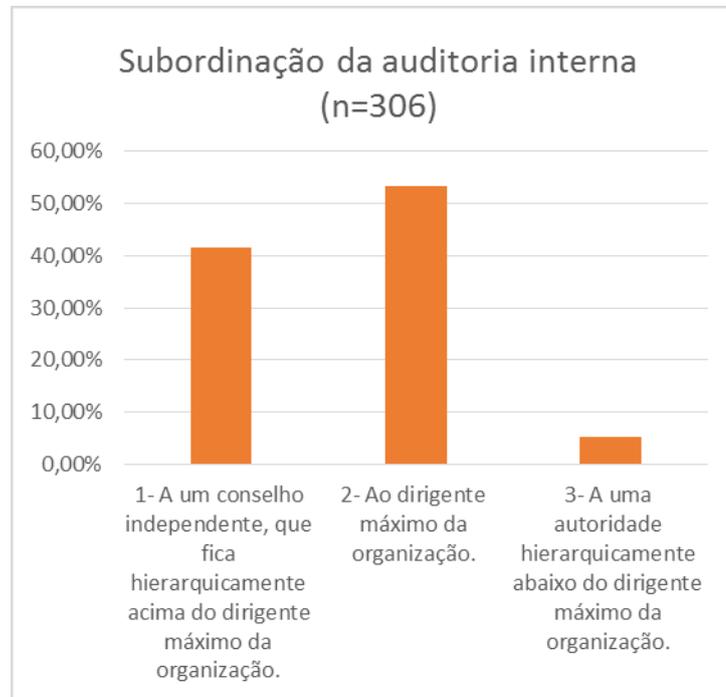


Figura 13 - Subordinação da auditoria interna

140. *Registre-se que, no caso do poder judiciário, o art. 2º da Resolução-CNJ 86/2010 determina que a auditoria interna fique subordinada ao presidente dos tribunais, enquanto, pelas boas práticas sobre o tema, deveria estar subordinada a uma estrutura que possa exercer a função de conselho, nos termos dos parágrafos 0 a 0 deste relatório. O plenário parece ser a estrutura que mais se aproxima de um conselho para um tribunal.*

141. *Observa-se que (IBGC, 2009):*

2.34.5 Relacionamento com a Auditoria Interna

A Auditoria Interna deve reportar-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração. Nas empresas em que não houver Conselho de Administração, a Auditoria Interna deve reportar-se aos sócios, de forma a garantir independência em relação à gestão.

142. *Baseado no levantamento do que são consideradas pelas partes interessadas as melhores práticas mundiais, o IIA estabeleceu um marco de referência denominado Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF) contendo orientações para que a atividade de auditoria interna nas organizações, públicas ou privadas, seja efetiva.*

143. A pergunta C.5.2, redigida com base no IPPF, buscou reconhecer as práticas adotadas nas auditorias internas das organizações pesquisadas, e o resultado encontra-se sintetizado na

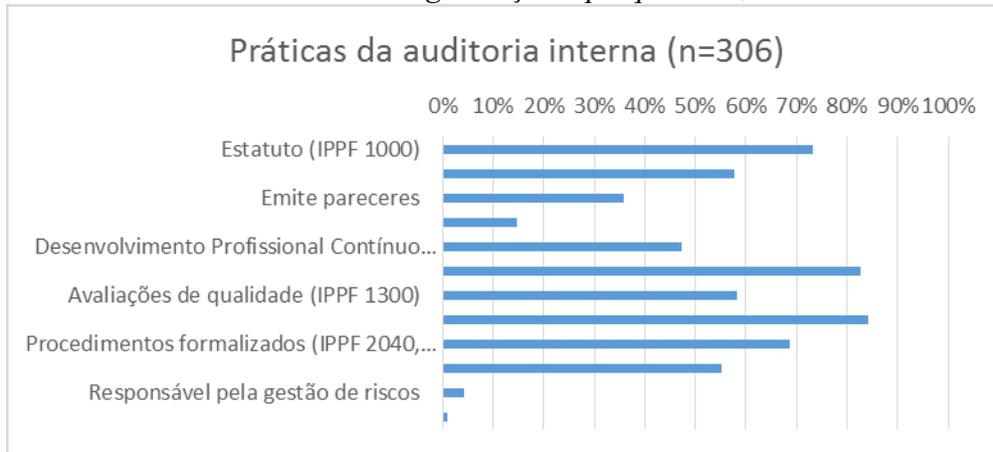


Figura 14.

144. Registre-se que há três práticas perguntadas que não se constituem em boas práticas, quais sejam: a emissão de pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica (presente em 36% das organizações); a prestação de serviços específicos aos gestores da organização, caracterizando cogestão (em 15% das organizações); e a responsabilidade pelos processos de gestão de riscos (em 4% das organizações).

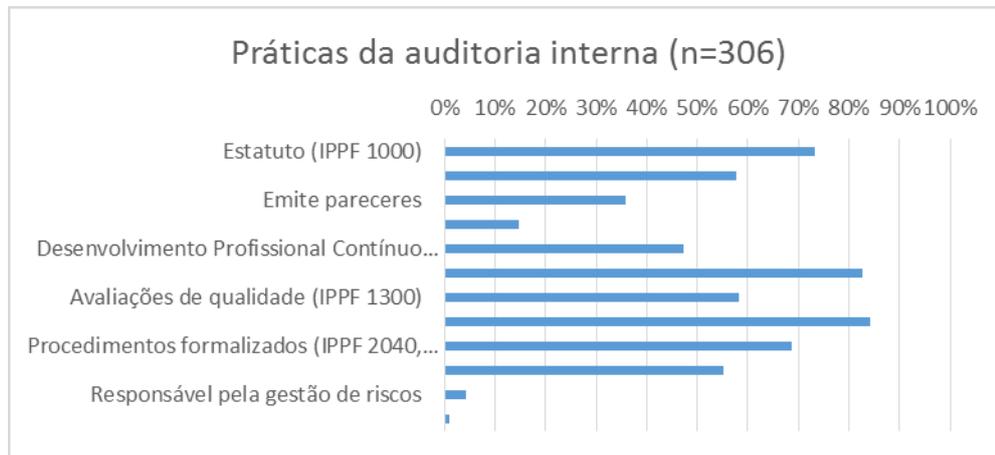


Figura 14 - Práticas das auditorias internas

145. Observa-se que há bastante espaço para melhorias, em especial pela constatação de que a maior aderência às boas práticas de auditoria interna (ou menor aderência às três práticas citadas no item 0) ocorre nas empresas públicas e sociedades de economia mista, organizações do segmento do

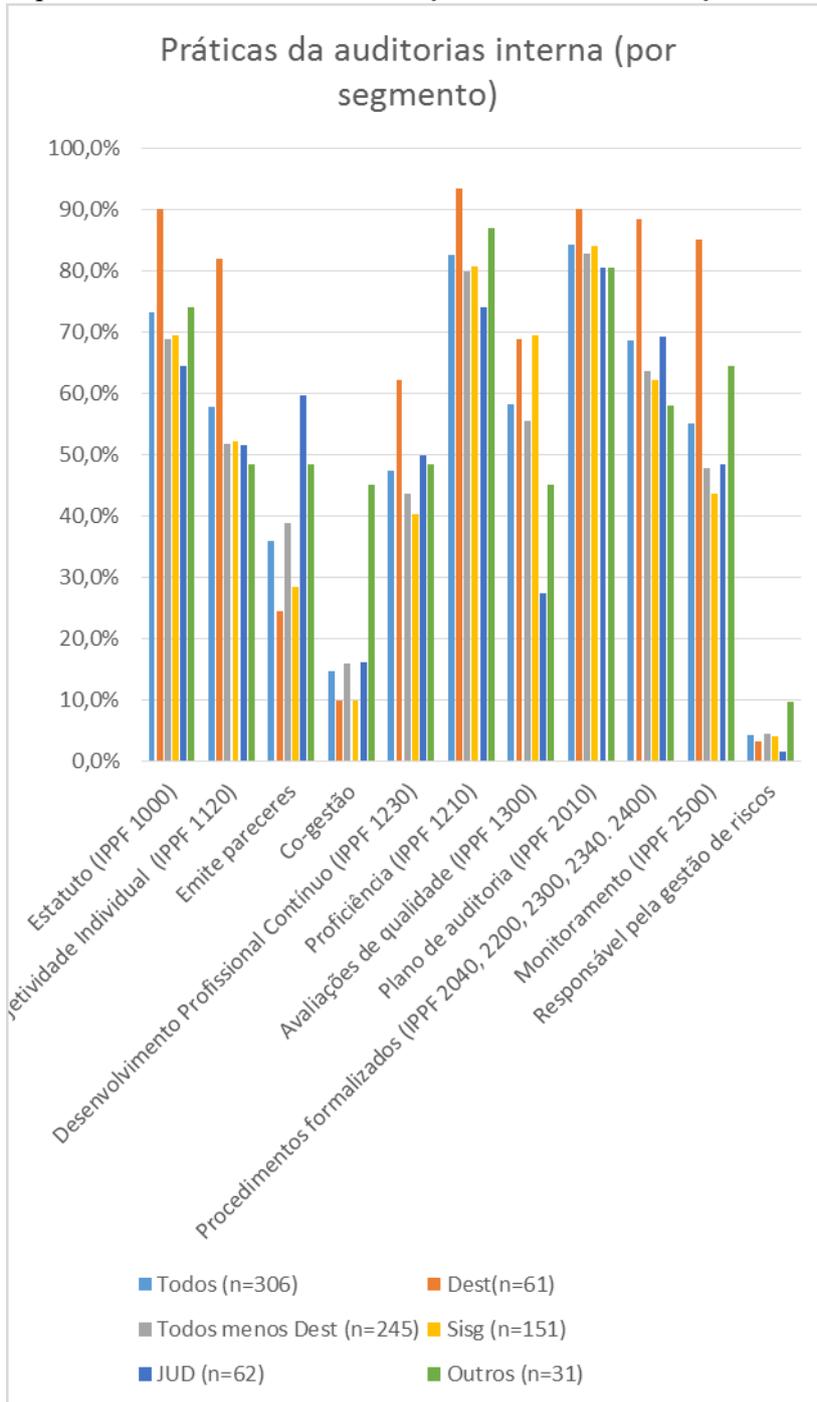


Figura 15).

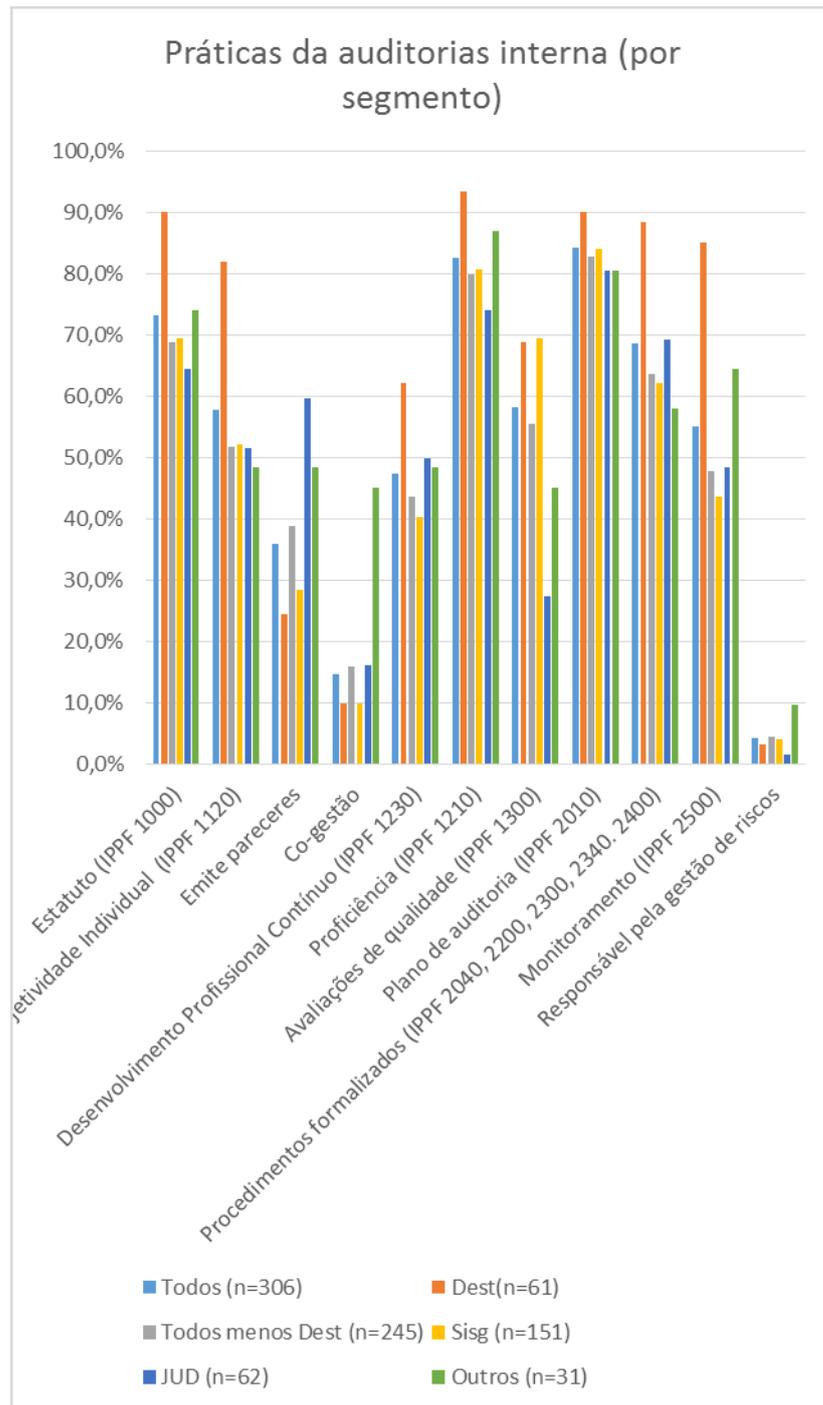


Figura 15 -Práticas das auditorias interna (por segmento)

146. Por oportuno, cite-se que, por vezes, as atividades de cogestão das unidades de auditoria interna estão previstas em normativos, como, por exemplo, ocorre na Resolução-CNJ 114/2010, que, em diversos dispositivos, prevê a participação da auditoria interna como partícipe do processo de contratação e gestão contratual de obras, o que, como já foi dito, é condenado pelas boas práticas sobre o tema:

Art. 4º As obras, com a indicação do grau de prioridade e agrupadas pelo custo total, compõem o plano de obras do tribunal, o qual deverá ser aprovado pelo seu pleno ou corte especial, bem como suas atualizações ou alterações, quando necessárias.

Parágrafo único. As obras emergenciais e aquelas abrangidas pelo Grupo 1 poderão ser realizadas sem a aprovação prevista no caput, fiscalizadas pela unidade de controle interno.

Art. 5º.

...

§ 5º Para a avaliação, aprovação e priorização das obras será emitido parecer técnico pelas unidades de planejamento, orçamento e finanças e pela unidade de controle interno, a que se refere o art. 8º desta Resolução, tendo em vista o planejamento estratégico e as necessidades sistêmicas do ramo da justiça, a finalidade, o padrão de construção, o custo estimado da obra e demais aspectos, observados os critérios e referenciais fixados pelo Conselho Nacional de Justiça.

...

Art. 7º Para subsidiar as decisões do Presidente, dos colegiados dos tribunais e dos conselhos, as unidades de controle interno produzirão notas técnicas/pareceres, ou se socorrerão de pareceres técnicos especializados

...

Art. 12 Deverão ser realizadas licitações separadas para a aquisição de equipamentos e mobiliário para o início da utilização da obra.

Parágrafo único. Os equipamentos que fizerem parte da estrutura ou composição necessária para obra poderão fazer parte da licitação, desde que justificados pela área técnica, analisados pela unidade de controle interno e aprovados pelo Presidente ou Órgão Colegiado do Poder Judiciário.

...

Art. 21 As alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias deverão ser justificadas por escrito, analisadas pela unidade de controle interno e previamente autorizadas pela autoridade competente.

...

Art. 26 Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e as modificações expressa e previamente aprovadas pelo contratante, após a análise da unidade de controle interno.

Parágrafo único. As diferenças e irregularidades verificadas durante as medições pela área de controle interno deverão ser comunicadas à autoridade competente, que imediatamente as comunicará ao Conselho Nacional de Justiça.

147. *A causa provável para envolver a unidade de auditoria interna em atividades de cogestão pode ser a ausência de distinção entre as atividades de controle interno e de auditoria interna, já evidenciada em auditoria de TI, como consta do excerto do relatório do Acórdão 1.233/2012-Plenário:*

15. Dentre os trabalhos realizados na condução deste TMS, citam-se catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI (ver item I.6 adiante). Considerando que, nas reuniões de encerramento dessas auditorias, por vezes não restava cristalina aos gestores a diferença entre controle interno e auditoria interna, entende-se oportuno trazer à baila as definições a seguir, constantes da IN - TCU 63/2010:

(...)

16. A título de complemento, transcrevem-se ainda dois excertos das normas contidas na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF), marco de referência do Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors – IIA), que contém orientações para que a atividade de auditoria interna (AI) seja efetiva:

(...)

17. Pelos excertos transcritos, observa-se que a atividade de controle interno tem por objetivo mitigar os riscos de que a organização não alcance seus objetivos e a responsabilidade pela sua implantação (ou não) é inerente ao gestor responsável pelo processo que recebe o controle.

18. Por sua vez, a auditoria interna é uma atividade, exercida de forma independente da gestão, que tem como um dos objetivos a avaliação dos controles internos.

148. Contribuem para a ausência de distinção citada acima:

148.1. a nomenclatura utilizada na Lei 10.180/2001, que contém as expressões 'controle interno' e 'sistema de controle interno' para se referir, respectivamente, às unidades e ao conjunto de unidades que compõe a auditoria interna governamental no poder executivo (a constituição federal, no art. 74, também utiliza a expressão 'sistema de controle interno');

148.2. o nome dado a essas unidades nas organizações, que são comumente identificadas por 'secretaria de controle interno' (quando deveriam chamar-se secretaria de auditoria interna).

149. Ante o exposto, registra-se, novamente, a necessidade de uma avaliação mais aprofundada relativa ao funcionamento dos sistemas de controles internos dos poderes da União, em especial como as unidades de auditoria interna atuam, nos termos já expostos no Acórdão 1.233/2012-Plenário:

9.43. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e conveniência de incluir em futuros planos de fiscalização do TCU Tema de Maior Significância (TMS) com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controles internos dos poderes da União, em especial como as unidades de auditoria interna atuam na avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, levando em consideração, inclusive, as boas práticas internacionais sobre o tema como o IPPF (International Professional Practices Framework) do Instituto de Auditores Internos;

150. Sem prejuízo da avaliação proposta acima, entende-se necessário, desde já, expedir algumas orientações com vista a contribuir para o alinhamento da atuação das auditorias internas às boas práticas sobre o tema, de forma que se propõe recomendar à Controladoria-Geral da União que (item 2.3.3):

150.1. oriente as organizações sob sua jurisdição a:

150.1.1. observar as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

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

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

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

150.2. avalie a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF.

2.3.4 Deficiências em accountability

151. Do documento publicado pelo TCU intitulado ‘Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública’, extraímos (p. 48):

As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

152. Em especial no setor público, onde a sociedade exerce o papel de ‘principal’ da teoria da agência, as práticas de accountability estão intimamente ligadas às práticas de transparência.

153. Na medida em que a organização implementa os controles relacionados à transparência e à accountability, mais ela legitima as aquisições sob os princípios constitucionais (legalidade, moralidade, eficiência, eficácia etc.).

154. De acordo com as respostas à questão C.6, é baixo o nível de adesão das organizações



pesquisadas às práticas questionadas (

Figura 16).

155. Observa-se que apenas 24% das organizações declararam que publicam a íntegra dos processos de aquisição na Internet, isto é, publicam todos os documentos integrantes dos processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet.

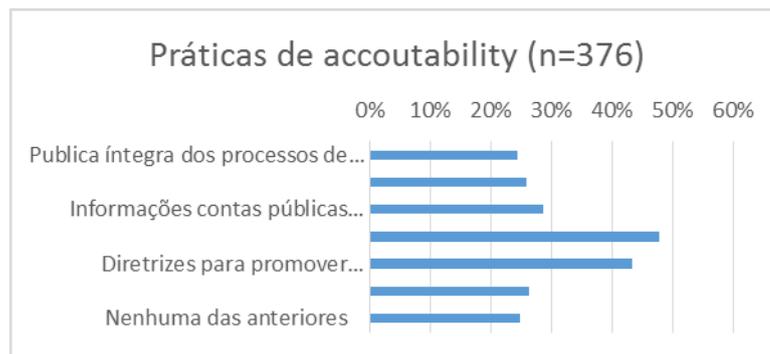


Figura 16 - Práticas de accountability

156. Exemplifica-se a implementação dessa prática na Figura 17, com uma tela de consulta pública na internet, onde se podem acessar todos os documentos de um processo de aquisição realizado pelo TRT da 13ª região (como exemplo, tem-se os dados central=000, protocolo=15391, ano=2012, inseridos para pesquisa na URL <https://www.trt13.jus.br/protocolo-online/pages/ConsultarProtocolo/consultarProtocolo.seam>).

157. Sobre esse tema, a Lei 12.527/2011 (LAI - Lei de Acesso à Informação), nos dispositivos a seguir transcritos, orienta no sentido da implementação da prática arguida:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (...)

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: (...) VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e (...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: (...) IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

158. Assim, propõe-se recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição a, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º da Lei 12.527/2011, publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei (item 2.3.4).

Data	Órgão	Tipo	Assunto	Quantidade
28/08/12 16:31	GDG-Gabinete da Direção Geral	Despacho	AJIP	21
28/08/12 15:30	SCI-Secretaria de Controle Interno	Despacho		20
28/08/12 13:19	EJUD-Escola Judicial	Informação		19
20/08/12 14:40	GDG-Gabinete da Direção Geral	Despacho		18
20/08/12 13:05	SCI-Secretaria de Controle Interno	Despacho		17
15/08/12 15:45	SADM-Secretaria Administrativa	Despacho	SCI	16
14/08/12 16:53	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Despacho	à SADM	15
14/08/12 16:32	SADM-Secretaria Administrativa	Despacho	SETIC	14
14/08/12 15:18	SPF-Secretaria de Planejamento e Finanças	Despacho	disponibilidade	13
14/08/12 12:48	SPF-Secretaria de Planejamento e Finanças	Documento Anexo Digitalizado	PRÉ-EMEPNHO	12
13/08/12 16:21	SADM-Secretaria Administrativa	Despacho	SPF	11
13/08/12 14:59	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Despacho	à SADM	10
13/08/12 14:58	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Termo de Referência	9
13/08/12 14:58	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	8
13/08/12 14:57	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	7
13/08/12 14:57	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	6
13/08/12 14:56	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	5
13/08/12 14:55	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	4
13/08/12 14:53	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Proposta comercial	3
13/08/12 14:53	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Anexo Digitalizado	Solicitação da EJUD	2
17/07/12 11:20	SETIC-Secretaria de Tecnologia Informação e Comunicação	Documento Principal Digitalizado	Documento Anexo	1

Figura 17 - Exemplo de publicação de todos os documentos integrantes dos processos de aquisição na Internet



159. Observa-se, ainda da

Figura 16, que 26% das organizações declararam ter estabelecido mecanismos para garantir que a URL cadastrada pela organização no sítio www.contaspublicas.gov.br esteja sempre atualizada, enquanto 29% estabeleceram mecanismos para garantir que as informações acessíveis pelo site Contas Públicas (Lei 9.755/1998, art. 1º) estejam atualizadas, sugerindo alto risco de que a publicidade prevista na Lei 9.755/1998 não esteja sendo cumprida.

160. Em análise perfunctória, verifica-se que a IN-TCU 28/1999, regulamentação promovida, à época, pelo TCU, para a Lei 9.755/1998, utilizou um modelo tecnológico de difícil sustentabilidade ante o dinamismo das informações que deve concentrar (despesas e receitas de organizações públicas das três esferas de governo). O modelo tecnológico induziu a necessidade de retrabalho pelos gestores, que devem alimentar diversos sistemas de informações estruturantes (e.g., Siasg) e ainda manter a página cadastrada no sítio Contas Públicas com essas informações, o que pode ser a causa da dificuldade em estabelecer mecanismos que garantam a atualidade dessas informações.

161. Atualmente, há soluções tecnológicas mais robustas, como a utilização de webservices, que permitiriam aliar diversas facilidades tanto para os gestores quanto para outras partes interessadas, de forma que:

161.1. Os gestores poderiam cadastrar as informações uma só vez nos sistemas estruturantes;

161.2. Os sistemas estruturantes poderiam gerar as informações requeridas pela Lei 9.755/1998 no formato XML/XLS para os gestores que, como proprietários da informação, seriam responsáveis por publicar essas páginas em uma URL pública na Internet, para acesso de qualquer cidadão (é importante que a publicação da informação se dê pelo dono dessa, de forma a aumentar a sua fidedignidade e possibilitar o controle de erros e omissões de cadastramento de informações nos sistemas estruturantes);

161.3. Uma vez que a URL fosse cadastrada no sítio Contas Públicas, uma aplicação (à semelhança de um robô), no TCU, faria a coleta dessas informações periodicamente, de forma automática, construindo uma base de dados que pode ser disponibilizada para que a sociedade realize consultas estruturadas ou acesse toda a base para manipulação local, o que está alinhado com o conceito de dados abertos.

162. Registre-se que, hoje, o Tribunal já domina essa tecnologia, que é a utilizada no sistema Cadicon, sistema pelo qual os Tribunais de Contas publicam em seus sites a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares, e no sítio do Cadicon (<https://contas.tcu.gov.br/cadicon/procura>) é possível consultar essas relações por meio de uma única interface.

163. A solução no molde descrito nos itens anteriores traria os seguintes benefícios:

163.1. gestores poderiam dar cumprimento à lei cadastrando as informações uma só vez nos sistemas estruturantes;

163.2. gestores, que são os proprietários da informação, fariam a publicação, de forma a aumentar a fidedignidade dos dados e permitir correções de erros e omissões;

163.3. haveria publicidade das informações, tanto de forma isolada, quanto de forma consolidada, em linha com os princípios de dados abertos, com o mínimo de intervenção manual.

164. Nesse sentido, de forma a permitir a implementação de solução para dar melhor cumprimento à Lei 9.755/1998, faz-se necessário reformular sua regulamentação, de forma que se propõe recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que avalie a conveniência e oportunidade de empreender estudos para rever a IN-TCU 28/1999, com vistas a implementar modelo de negócio para o sítio Contas Públicas de forma a, simultaneamente, facilitar a publicação e manutenção de informação atualizada pelos gestores públicos e permitir a consolidação e disponibilização dessas informações preferencialmente em dados abertos, podendo valer-se da avaliação de soluções tecnológicas baseadas em webservices (item 2.3.4).



165. Ainda com base na

Figura 16, observa-se que 48% das organizações declararam que determinam a publicação, na sua página na internet, da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo; 43% estabeleceram diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indicio de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação; e 26% determinam a publicação da agenda de compromissos públicos da autoridade máxima da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

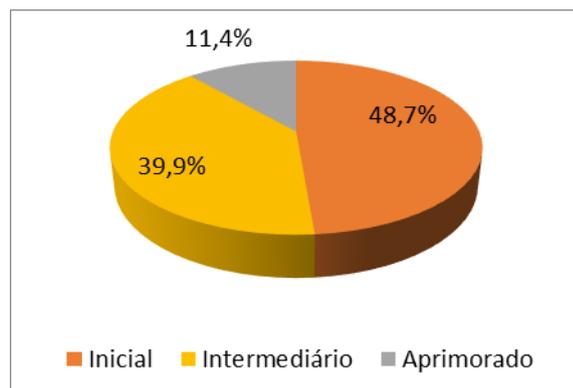
166. Com respeito à publicação da agenda de autoridades, cabe ressaltar que é expressivo o percentual de organizações do poder executivo que não estão dando cumprimento ao previsto no art. 11 da Lei 12.813/2011. Ante a baixa adesão às práticas mencionadas no item 0, propõe-se recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição a:

166.1.1. determinar a publicação, na sua página na internet, da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 2.3.4);

166.1.2. estabelecer diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indicio de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação (item 2.3.4);

166.1.3. determinar a publicação da agenda de compromissos públicos da autoridade máxima da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 2.3.4).

2.4. Planos



167. A

Figura 18 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Planos'.

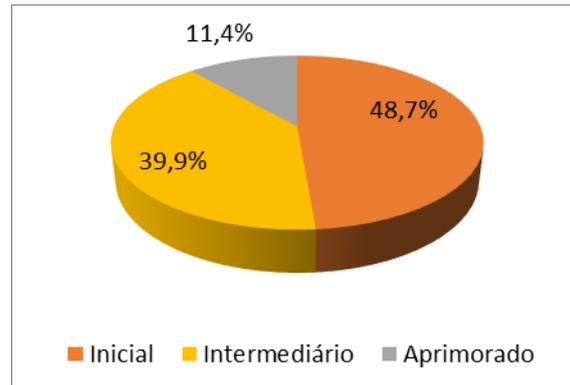


Figura 18 - Capacidade em Planos

168. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, quase metade (48,7%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em 'Planos'. Esse resultado indica que cerca da metade das organizações não possui controles que materializem o direcionamento (objetivos, diretrizes) dado pela alta administração, levando ao risco de que a organização não siga um direcionamento que lhe leve a atingir seus propósitos.

169. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.4.1 Deficiências no processo de planejamento estratégico

170. De acordo com as respostas à questão D.1, 24% das organizações ainda não executam processo de planejamento estratégico, a despeito do preconizado na literatura e na pacífica jurisprudência do TCU acerca do tema (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário). Nesse sentido, cita-se trecho do Acórdão 1.233/2012-Plenário:

9.1.1 em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do GesPublica, contemplando, pelo menos (subitem II.1):

9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;'

171. Cabe ainda registrar que, das 284 organizações que declararam executar o processo de planejamento estratégico, 35 não realizaram qualquer reunião para avaliação do plano estratégico em 2013, o que pode significar que o plano não está sendo utilizado como instrumento de orientação estratégica.

172. A estratégia de gestão das aquisições deve ser definida em harmonia com os instrumentos que derivam dos processos de planejamento organizacional, especialmente com o plano estratégico da organização. A falta desses instrumentos dificulta o alinhamento desejado e o estabelecimento de diretrizes para a gestão das aquisições.

173. Considerando que as aquisições são instrumentos de realização das políticas, devem ser criados critérios para compatibilizar, de um lado, a determinação do Decreto-Lei 200/1967, para que seja assegurada a liberação oportuna dos recursos necessários à execução dos programas, e de outro, o mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o contingenciamento da execução orçamentária em caso de risco de desequilíbrio fiscal:

Decreto-Lei 200/1963

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Lei Complementar 101/2001

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

174. Uma potencial solução para a dicotomia acima consiste em privilegiar a liberação da execução orçamentária nas organizações com maior probabilidade de converter os recursos em benefícios pretendidos, o que só é possível naquelas que definem, num plano estratégico (objetivos, indicadores e metas), quais são os benefícios que pretendem entregar à sociedade.

175. Considerando que, em diversas oportunidades, esta Corte proferiu recomendações aos OGS para que orientassem as organizações sob sua jurisdição sobre a importância do tema (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008, 1.233/2012 e 2.585/2012, todos do Plenário) e considerando que a ausência do planejamento estratégico aumenta o risco de aquisições desalinhadas com as estratégias da organização, propõe-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que, com base no art. 11, I, da Lei 10.180/2001, defina critérios para, no caso de necessidade de limitações de empenho e de movimentação financeira para atender ao art. 9º da Lei Complementar 101/2001, priorizar a liberação de recursos públicos que não estão atrelados a despesas obrigatórias segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco, que incluem a inexistência de plano estratégico da organização como fator de alto risco (item 2.4.1).

2.4.2 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

176. De acordo com as respostas à questão D.2, 46% das organizações executam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano, e apenas 27% dos planos elaborados são publicados na Internet. A

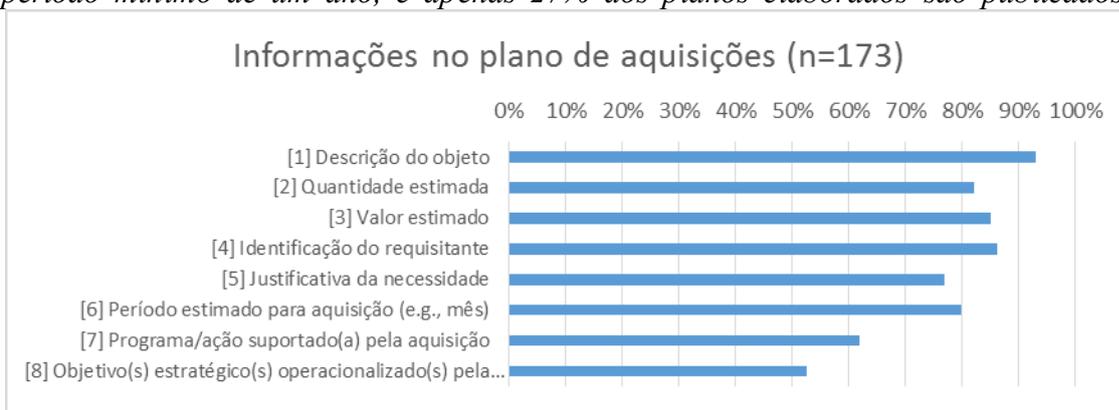


Figura 19 apresenta as informações que, segundo as organizações, constam desses planos.

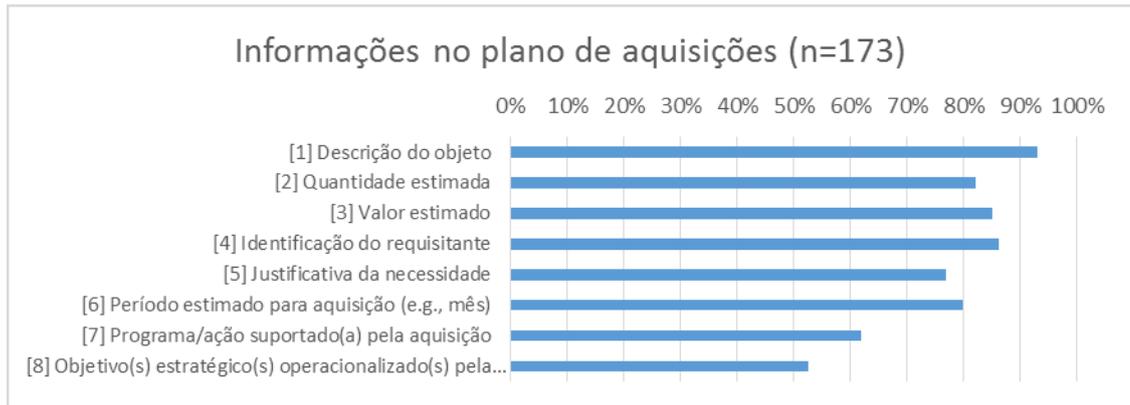


Figura 19 - Informações constantes dos planos de aquisição

177. *A elaboração e a publicação dos planos de aquisições das organizações públicas federais já foram objetos de sugestão ao MPOG no documento ‘Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra’ (p. 38):*

Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos.

178. *Registre-se que, por meio da Resolução-CNJ 182/2013, as organizações do Poder Judiciário estão obrigadas, a partir de outubro de 2014, a implementar esse controle, mas somente para as aquisições de tecnologia da informação, nos termos a seguir:*

Art. 7º O Plano de Contratações de STIC do órgão deverá ser elaborado no exercício anterior ao ano de sua execução, pela Área de Tecnologia da Informação e Comunicação, em harmonia com o seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), de modo a incluir todas as contratações necessárias ao alcance dos objetivos estabelecidos nos planejamentos do órgão e de TIC.

§ 1º O Plano de Contratações de STIC deverá ser submetido até o dia 30 (trinta) de novembro de cada ano à autoridade competente do órgão que deliberará sobre as ações e os investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação a serem realizados.

§ 2º O Plano de Contratações de STIC deverá ser revisado periodicamente e compreender as novas contratações pretendidas.

§ 3º O acompanhamento e o controle da execução do Plano de Contratações de STIC ficarão sob a responsabilidade da Área de Tecnologia da Informação e Comunicação e da Área Administrativa do órgão, que deverão instrumentalizar tal procedimento.

§ 4º O Plano de Contratações de STIC deverá conter, no mínimo:

I – indicação das unidades demandantes por Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação para o ano vindouro;

II – prazos de entrega dos Estudos Preliminares da STIC e dos Projetos Básicos ou Termos de Referência de cada uma das contratações pretendidas;

III – indicação da fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão.

179. *Registre-se que, em virtude de o ciclo orçamentário impor a elaboração da proposta orçamentária pelas organizações no primeiro semestre, pode haver necessidade de o CNJ ajustar os prazos contidos na resolução supra.*

180. *Como mencionado no relatório da OCDE citado acima, a prática de elaboração dos planos de aquisição facilitaria, ainda, às organizações executarem com maior eficiência compras*

conjuntas, pois haveria possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretende adquirir no decorrer do ano.

181. Ampliar as compras conjuntas, inclusive, deve ser diretriz nas organizações públicas, visto que a Lei 8.666/1993 estabelece como preferencial a aquisição por meio do Sistema de Registro de Preços:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

182. Ante o exposto, propõe-se recomendar à SLTI/MP que oriente as organizações sob sua jurisdição a executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 2.4.2):

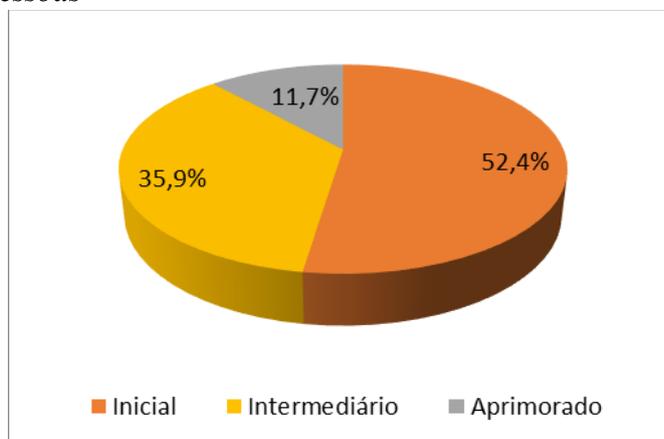
182.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

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

182.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

2.5 Pessoas



183. A

Figura 20 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Pessoas'.

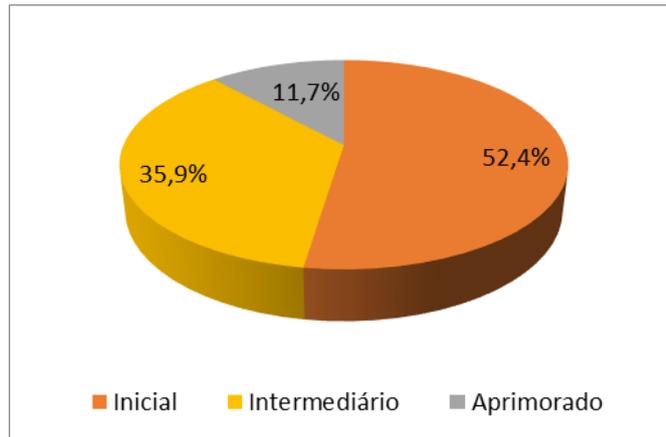


Figura 20 - Capacidade em Pessoas

184. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, mais da metade (52,4%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em 'Pessoas'. Esse resultado, alinhado àqueles apresentados no levantamento de governança de pessoas (Acórdão 2.023/2013-Plenário), indica que cerca de metade das organizações declararam não ter capacidade de atrair, desenvolver e reter talentos necessários para a boa gestão das aquisições.

185. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.5.1 Deficiências no mapeamento de competências

186. De acordo com as respostas à questão E.1, 44% das organizações não identificam e definem competências necessárias para o desempenho das funções-chave na função de aquisição, sendo que apenas 68% das organizações que identificam e definem essas competências utilizam tal informação para indicar, selecionar e nomear pessoas para as funções-chave nas aquisições.

187. O modelo de competências consiste na descrição dos atributos (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessários para o bom desempenho dos papéis relativos aos processos ligados às aquisições. Na função de aquisição, verifica-se que as competências necessárias incluem, mas extrapolam, o conhecimento da legislação aplicável. Cite-se, como exemplo, a competência relacionada à negociação, que contribui para o bom desempenho de pregoeiros e gestores de contrato.

188. Por meio do levantamento de governança de pessoas (Acórdão 2.023/2013-Plenário), o TCU já havia identificado essa deficiência de forma mais ampla, concluindo que '75. ... a gestão por competências na APF ainda está em estágio de desenvolvimento inicial. E é normal que o seu desenvolvimento seja lento, uma vez que estão envolvidas grandes mudanças culturais. '.

189. Assim, ante a declaração de que a função de aquisição é crítica para praticamente metade

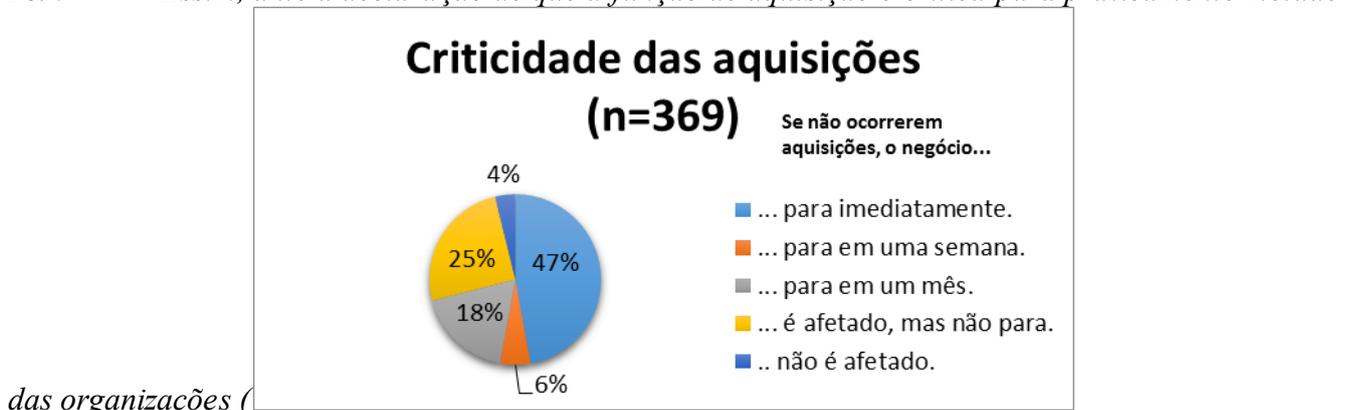


Figura 1), que é transversal e que atinge à totalidade das organizações, sugere-se que a mudança se inicie por essa função, de forma que se propõe recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, em atenção ao art. 5º, I e §1º, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 2.5.1).

2.5.2 Deficiências na capacitação

190. Após a definição das competências necessárias aos atores dos processos ligados às aquisições, deve-se prover a adequada capacitação, a fim de mitigar o risco de atividades críticas serem executadas por pessoas sem competência para tal. Esse risco é sugerido pelas respostas às questões F.8.5, e F.10.2 e F.11.2, por meio das quais um percentual de organizações (25%, 21% e 18%, respectivamente) declararam que não é sistemática a participação de especialistas com conhecimentos técnicos do objeto que está sendo contratado no planejamento da contratação; no julgamento das propostas durante a licitação; nem na fiscalização dos contratos, respectivamente.

191. Registre-se que respostas à questão E.4, sintetizadas na

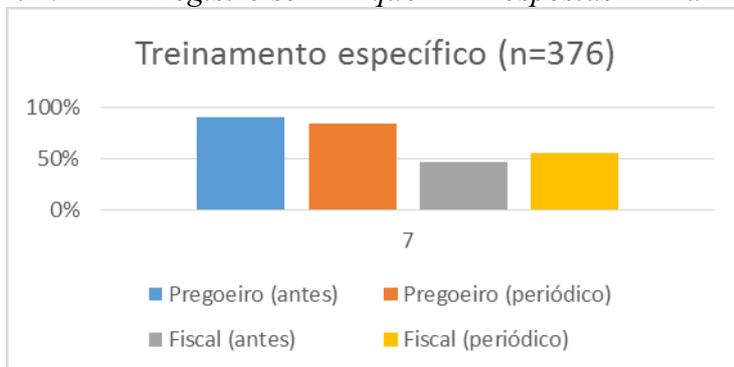


Figura 21, sinalizam deficiências de capacitação que afetam as aquisições públicas. Observa-se que 10% das organizações não capacitaram seus pregoeiros antes que assumissem o encargo pela primeira vez, o que, inclusive, afronta a legislação (Decreto 3.555/2000, art. 7º, parágrafo único), sendo que 17% das organizações não os submete a treinamento periódico. A situação dos fiscais e gestores de contrato tende a proporcionar maior risco, visto que, em cerca de metade das organizações, eles não recebem treinamento, antes do encargo, ou periodicamente.

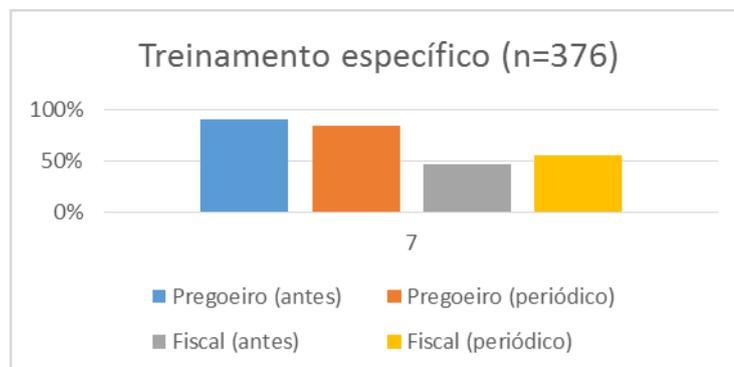
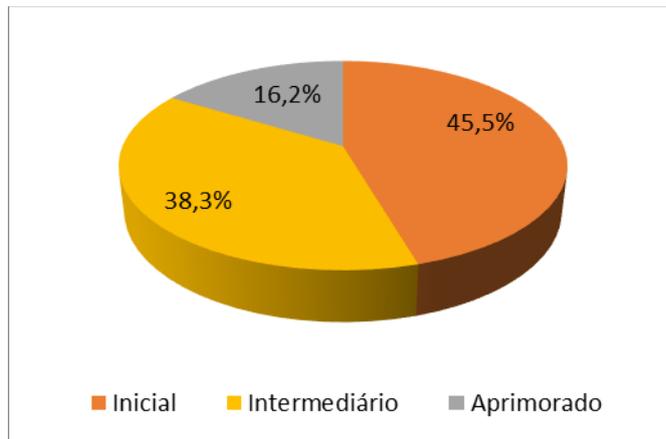


Figura 21 - Treinamento específico para algumas funções-chave (antes de exercer a função pela primeira vez, e periodicamente)

192. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições (item 2.5.2).

2.6 Processos



193. A

Figura 22 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Processos'.

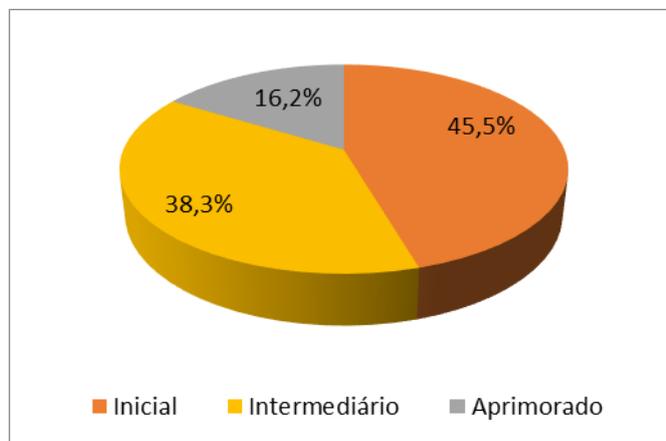


Figura 22 - Capacidade em Processos

194. Esta é a dimensão onde as organizações encontram-se com menor deficiência de capacidade, resultado esperado, uma vez que o processo de aquisição deve funcionar para que as aquisições ocorram. Entretanto, ainda que os processos ocorram, o baixo nível de capacidade em 'processos' aumenta o risco de que os processos ligados à aquisição não estejam entregando produtos de qualidade.

195. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.6.1 Deficiências na formalização de processos de trabalho

196. Direcionando à busca da qualidade total, a ISO 9001 preconiza o que segue:

Para uma organização funcionar de maneira eficaz, ela tem que identificar e gerenciar diversas atividades interligadas. Uma atividade que usa recursos e que é gerenciada de forma a possibilitar a transformação de entradas em saídas pode ser considerada um processo. Frequentemente a saída de um processo é a entrada para o processo seguinte. A aplicação de um sistema de processos em uma organização, junto com a identificação, interações desses processos e sua gestão, pode ser considerada como 'abordagem de processo'.

197. Sobre contratação como processo de trabalho, o relatório do Acórdão 2.471/2008-Plenário consignou que:

b) um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas, dentro e fora do setor de TI, seu fluxo (sequência em que são executadas), os insumos de cada etapa (informações necessárias à execução da atividade) e os produtos

gerados em cada etapa (informações produzidas na etapa). Um processo se torna formal quando está documentado e publicado no âmbito do ente. Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia.

198. Assumindo a premissa contida na ISO 9001, pode-se concluir que a busca da qualidade nas contratações – inclusive objeto de debates para a reformulação da Lei Geral de Licitações na Comissão Especial Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos do Senado Federal no ano de 2013 – envolve abordar as contratações nas organizações como processo de trabalho.

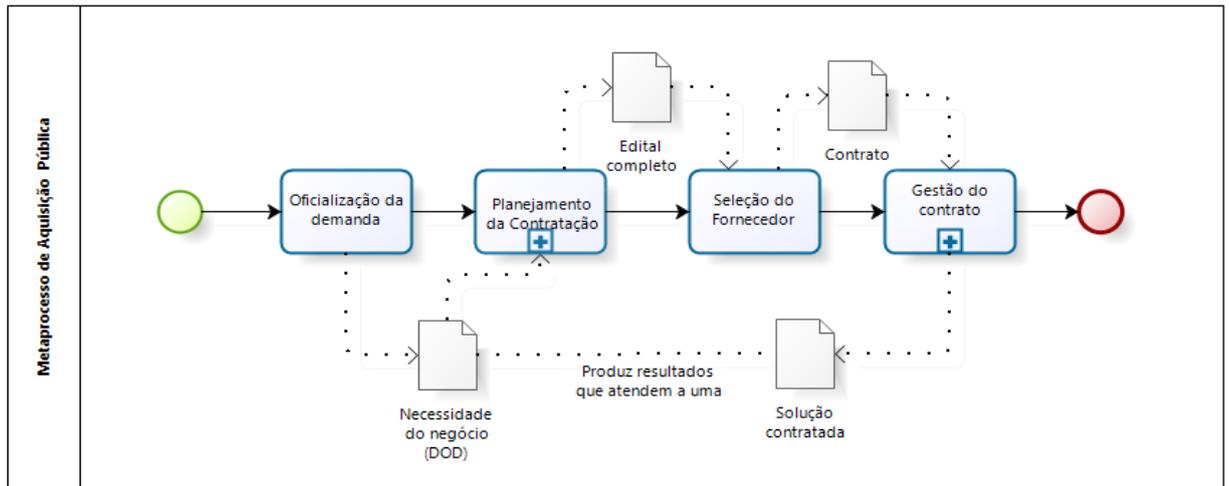


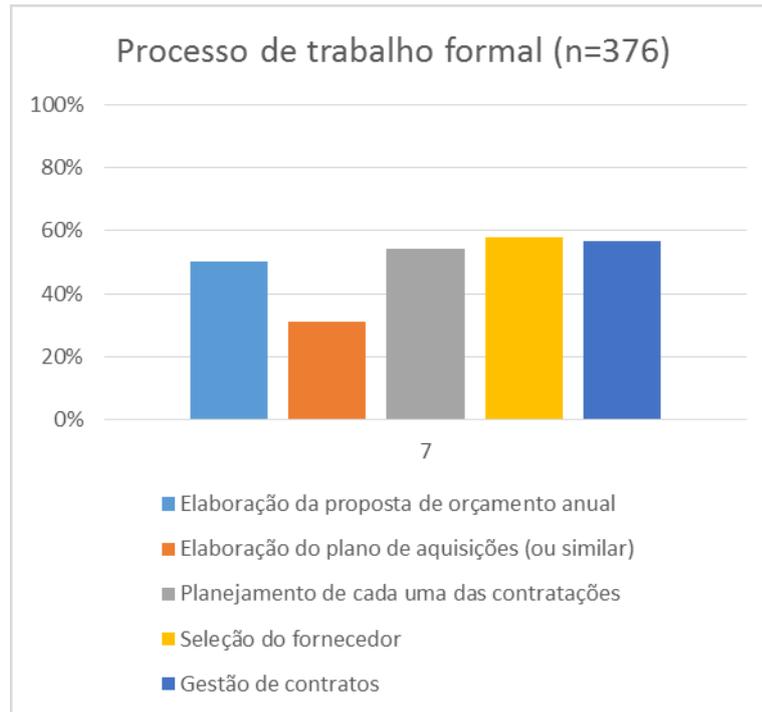
Figura 23 - Metaprocesso para aquisições públicas

199. Um metaprocesso para aquisições públicas pode ser visto como tendo três fases (Figura 23):

199.1. Planejamento da contratação, que recebe como insumo uma necessidade de negócio, e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação;

199.2. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e

199.3. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação.



200. A

Figura 24 apresenta uma síntese da situação das organizações quanto à aprovação e à publicação de processos de trabalho formais ligados às aquisições. Observa-se que, para cada processo de trabalho questionado, mais de 40% das organizações não o formalizaram.

201. A ausência de formalização de um processo aumenta o risco de que o processo seja executado de forma não padronizada na organização. Assim, eventuais sucessos em sua execução nem sempre podem ser repetidos, sendo que execuções com falhas podem vir a ser repetidas, por desconhecimento dos pontos de falha pelos executores.

202. A legislação de aquisições (Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2005) não contempla modelagem de processos.

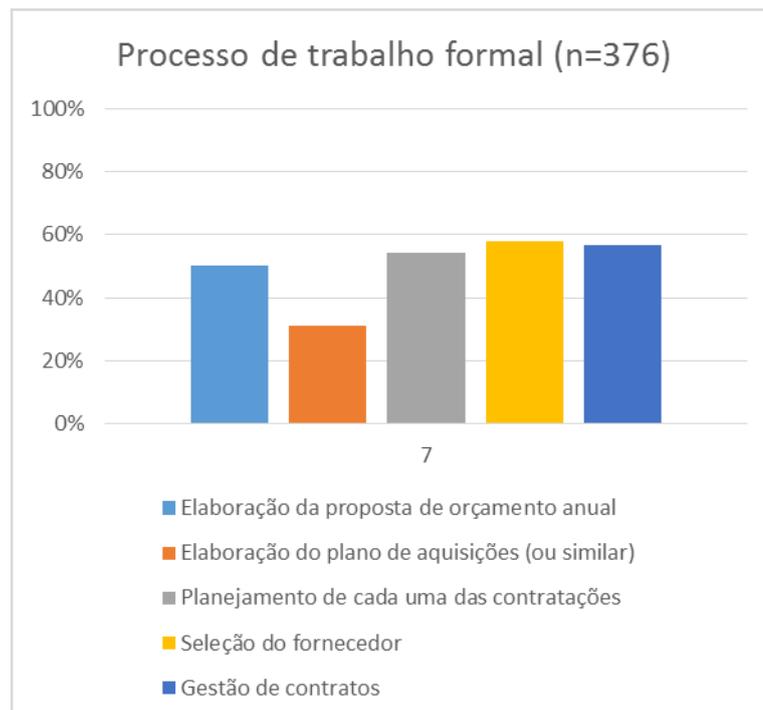


Figura 24 - Organizações que aprovaram e publicaram processos de trabalho formais

203. Para melhor sustentação da proposta que será feita, preliminarmente será feito um pequeno histórico acerca da evolução das contratações referentes a objetos de tecnologia da informação (TI) na APF.

204. Após identificar que as irregularidades nos contratos de TI na Administração Pública Federal eram praticamente recorrentes, esta Corte expediu conjunto de diretrizes (e.g., Acórdãos 786/2006, 1.480/2008, 1.999/2008, 1.915/2009, todos do Plenário do TCU) que foi conhecido como 'novo modelo de contratação de TI' da APF. Em atendimento às recomendações do TCU, os OGS publicaram normativos infralegais (IN-SLTI 04/2010, Resolução-CNMP 102/2013, Resolução-CNJ 182/2013) contendo metaprocessos de aquisições para os objetos de TI.

205. Ressalte-se que esse 'novo modelo' não surgiu de alteração legal, mas de nova interpretação dos dispositivos existentes (Leis 8.666/93 e 10.520/05, Decreto 2.271/97 etc.), de forma que os normativos infralegais que surgiram apenas esclareceram os conceitos já contidos nas leis.

206. O Acórdão 2.535/2012-Plenário foi resultado da apreciação de relatório de fiscalização, no âmbito da Administração Pública Federal, com a finalidade de compilar evidências de que os principais parâmetros definidos pelo TCU quanto às contratações de tecnologia da informação seriam viáveis e produziram bons resultados quando corretamente aplicados. No voto condutor do acórdão supra, ficou registrado que:

5. Mais importante ainda é o resultado obtido, demonstrando que o novo modelo de contratação é reconhecido pelos gestores entrevistados como sendo capaz de produzir resultados superiores às práticas encontradas no início dos anos 2000 e possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração

207. Ocorre que as leis e decretos, a menos dos critérios de desempate (direito de preferência devido à lei de informática e margem de preferência para produtos nacionais), não fazem distinção entre objetos de TI e outros objetos para fins de contratação, de forma que esses novos conceitos podem (e devem) ser aplicados a contratações de qualquer tipo de objeto, na medida de sua necessidade, o que tenderá a levar a execução de contratações com menores riscos, tanto no aspecto da legalidade, quanto da eficiência.

208. O conjunto das principais diretrizes recomendadas pelo TCU para a construção do 'novo modelo de contratações de TI' encontra-se no Acórdão 786/2006 - Plenário (item 9.4 e seus subitens) e no Acórdão 1.480/2007-Plenário (item 9.1 e seus subitens), das quais destacamos:

208.1. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital (9.4.3 do Acórdão 786/2006 - Plenário);

208.2. modelagem básica dos processos de trabalho de contratação de serviços de tecnologia da informação e de gestão de contratos decorrentes (item 9.1.2.1 do Acórdão 1.480/2007-Plenário);

208.3. definição de papéis e responsabilidades nos processos de contratação e de gestão dos contratos (item 9.1.2.2 do Acórdão 1.480/2007-Plenário);

208.4. elaboração de modelos para artefatos a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, como a estimativa de preço da contratação (item 9.1.2.4 do Acórdão 1.480/2007-Plenário);

208.5. utilização de estudo de modelos já existentes, como subsídio para formulação de seu próprio modelo, a exemplo dos seguintes (válidos para contratações de TI): MPS.BR (Guia de Aquisição), ISO/IEC 12207:1995 e 15504, IEEE STD 1062:1998, eSCM-CL, Cobit, Itil, PrATIco, CMMI-AM e PMBoK, atentando para o fato de que o MPS.BR e o PrATIco são modelos que foram

- elaborados com investimento de recursos públicos brasileiros (item 9.1.2.6 do Acórdão 1.480/2007-Plenário);
- 208.6. planejamento das contratações, iniciando-se pelo planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades (item 9.1.2.7 do Acórdão 1.480/2007-Plenário);
- 208.7. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência (item 9.1.2.8 do Acórdão 1.480/2007-Plenário).
209. Posteriormente à elaboração da IN-SLTI 4/2008, o TCU proferiu o Acórdão 1.915/2010-Plenário, por meio do qual sugeriu aperfeiçoamentos à norma da SLTI, sendo que vários já foram incorporados à versão atualmente em vigor (IN-SLTI 4/2010).
210. Ante o exposto, e considerando ainda os resultados que serão apresentados no item 2.6.2 deste relatório, apontando deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição, propõe-se recomendar à SLTI/MP que (item 2.6.1):
- 210.1. Elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, em especial (item 2.6.1):
- 210.1.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes; definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;
- 210.1.2. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos.
- 210.1.3. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;
- 210.1.4. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;
- 210.1.5. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;
- 210.1.6. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;
- 210.1.7. a necessidade de adaptar as diretrizes fornecidas nos três acórdãos acima, que foram concebidas para objetos de tecnologia da informação, à aquisição de objetos de todos os tipos.
- 203.2. Promova a implementação do modelo de processo de aquisições, elaborado nas organizações sob sua jurisdição mediante orientação normativa única, consolidando, se necessário, as orientações normativas atualmente em vigor (item 2.6.1).
- 2.6.2 Deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição
211. Considerando que o objetivo do gestor de aquisições é realizar uma aquisição que atenda a uma necessidade da organização seguindo os preceitos legais, eventos de risco podem ocorrer que impeçam (ou dificultem) o atingimento de seu objetivo.
212. Conforme citado no item 0, é responsabilidade do gestor implantar (ou não) controles internos para mitigar os riscos identificados.
213. Os controles internos podem ser classificados em nível de atividade e em nível de entidade.
214. Controles internos em nível de entidade consistem em procedimentos e instrumentos corporativos não ligados diretamente a operações específicas, mas que dão o escopo e sugerem o

tom das ações na organização, estabelecendo critérios e diretrizes de atuação, tais como políticas, regimentos, códigos de conduta, normas e manuais abrangentes, processo de planejamento estratégico, de gestão de riscos, conselhos de administração e fiscal, comitês de auditoria e outros, auditoria interna, ouvidoria (canal de denúncia) etc.

215. Como se pode observar ao longo deste relatório, os controles internos relatados até este momento são controle em nível de entidade.

216. Define-se controle interno em nível de atividade como aquele que mitiga os riscos da execução de atividades durante o fluxo de operação de um processo.

217. Exemplificando, um possível risco pode ser descrito como:

Ausência da formalização da demanda que origina a contratação, levando a contratação que não atende a uma necessidade da organização, com consequente desperdício de recursos públicos.

218. Para esse risco, um possível controle interno em nível de atividade pode ser o que segue:

Equipe de planejamento da contratação elabora o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e o submete à aprovação do beneficiário (representante do setor que se beneficia ou utiliza o produto ou serviço do contrato) para sua ratificação formal da necessidade antes de iniciar o planejamento da contratação.

219. Outro possível controle interno para o mesmo risco pode ser:

Alta administração pública normativo criando obrigatoriedade de que todas as contratações da organização sejam iniciadas com a formalização da demanda por meio de documento assinado pelo beneficiário.

220. Por meio de levantamento de auditoria (Acórdão 1.321/2014-TCU-Plenário), a Selog mapeou 117 riscos no metaprocesso de aquisição proposto, identificando 150 sugestões de controles internos para esses riscos. O documento gerado no levantamento, chamado Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), está exemplificado na Figura 25.

221. Nesse levantamento, foram definidos cinco níveis de capacidade de mitigação dos riscos pelas organizações (consciência e implementação) para os controles internos em nível de atividade, quais sejam: não reconhecido (1), ad hoc (2), repetível (3), formalizado (4) e avaliado (5). Foram então pesquisados os níveis de capacidade de 48 controles internos em nível de atividade (questões F.8 a F.11).

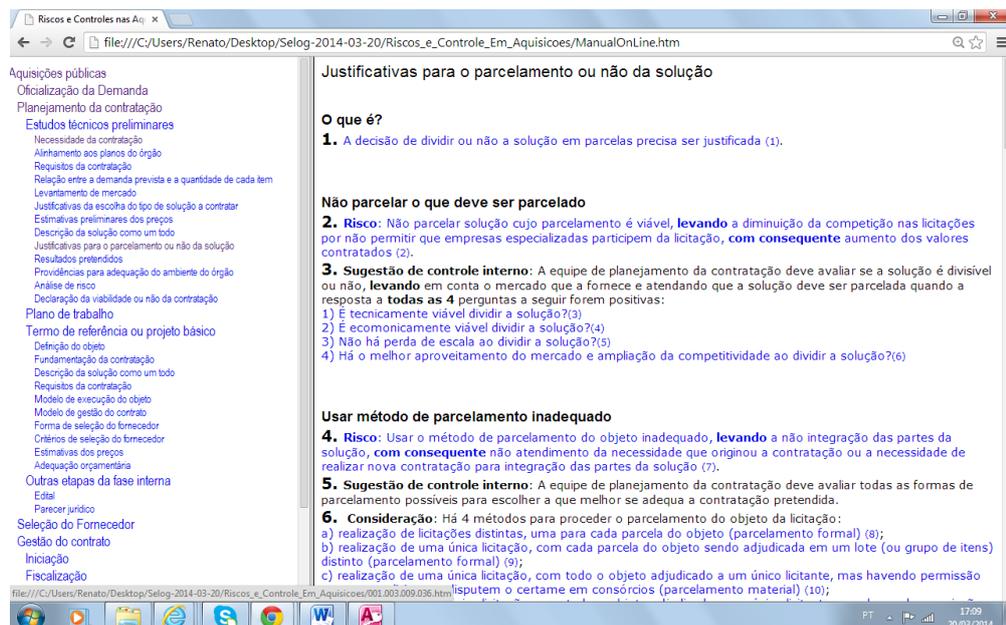


Figura 25 – RCA visto no navegador

222. Para uma explicação detalhada e exemplificada do significado dos níveis de capacidade acima, transcreve-se o excerto a seguir (ver item 0):

8. Questões F.8, F.9, F.10 e F.11

Texto: ... avaliar a capacidade dos possíveis controles internos listados a seguir: (Consulte o item 13 das instruções de preenchimento para esclarecimentos sobre os níveis de capacidade dos controles internos que serão assinalados nesta pergunta.)...

Considerações: Preliminarmente registramos que os controles internos são possíveis de serem implementados, e nem todos precisam ou devem ser implementados em todas as organizações nem em todas as contratações. Considerando ainda que o conceito de nível de capacidade de controles internos em nível de atividades, em geral, não faz parte da rotina dos gestores, faz-se necessário consultar o item 13 das instruções de preenchimento para responder aos itens das questões F.8 a F.11. A maior incidência de respostas inconsistentes foi ocasionada pela ausência da leitura do significado de cada nível de capacidade, de forma que recomendamos que a organização reavalie os controles destas questões à luz das definições e evidências esperadas para cada nível, conforme consta do item 13 das instruções de preenchimento. Passamos a detalhar cada um dos níveis de capacidade, parafraseando o item 13 das instruções de preenchimento:

Não reconhecido: Controle não é reconhecido pelos executores do processo. Não há evidência.

Ad hoc: Controle é reconhecido pelos executores do processo, e é executado de forma assistemática na organização, pois depende da pessoa que executa a atividade. Evidência: há contratações da organização onde se pode evidenciar o funcionamento do controle.

Repetível: Controle é reconhecido pelos executores do processo, e é executado de forma sistemática na organização, pois já faz parte da cultura organizacional. Evidência: Com frequência (em 85% ou mais das vezes) se pode evidenciar o funcionamento do controle nas contratações da organização.

Definido: Controle está positivado em algum normativo interno, e é executado de forma sistemática na organização. Evidência: Normativo interno e com frequência (em 85% ou mais das vezes) se pode evidenciar o funcionamento do controle nas contratações da organização.

Avaliado: Controle foi avaliado pela auditoria interna e considerado satisfatório. Evidência: Relatório de avaliação do controle elaborado pela auditoria interna o considera satisfatório.

Tomemos como exemplo o possível controle contido no item F.8.1. A contratação é iniciada por um documento no qual consta explicitamente a necessidade da contratação e o demandante do objeto do contrato. Ele estará no nível 'Ad hoc' se a organização possuir alguns processos de aquisição os quais tenham sido iniciados por um documento com as características apresentadas ('consta explicitamente a necessidade da contratação e o demandante'). Estará no nível repetível se 85% ou mais dos processos de aquisição da organização iniciam-se com um documento como o descrito. Estará em nível definido se houver normativo interno onde conste que os processos de aquisição devem iniciar-se com um documento como o descrito e, além disso, 85% ou mais dos processos de aquisição iniciam-se com um documento multicitado. Por fim estará em nível avaliado se a auditoria interna realizou trabalho de avaliação do controle e verificou que ele funciona (necessita haver evidências de que a auditoria interna avaliou o controle).

Evidências esperadas: Deve-se avaliar se, controle a controle perguntado, há evidência que suporte o nível de capacidade respondido. O conjunto de controles considerado em nível avaliado deve ter sido objeto de avaliação por parte da auditoria interna. Assim, por exemplo, se organização respondeu que 10 controles estão no nível avaliado significa que deve ter como evidências relatórios da auditoria interna que cobrem a avaliação destes 10 controles e o consideram eficazes. Já se ela responde que possui 10 controles em nível definido, deve possuir um ou mais normativos INTERNOS que juntos definem

os 10 controles (e além disso, em 85% ou mais das contratações o normativo é seguido). Para o nível repetido, 85% ou mais das aquisições implementam o controle (ele não consta em normativo interno, mas em geral está sendo cumprido)

Perguntas no arquivo 'Dúvidas mais frequentes': 15, 16, 17 e 18.

223. Observa-se que o conceito de capacidade desses controles em nível de atividade está relacionado à sua menor ou maior capacidade de mitigar os riscos associados. Por exemplo, um controle em nível ad hoc, que é executado dependendo de quem desenvolve a atividade, mitiga os riscos caso essa pessoa se lembre ou mantenha o hábito de executar o controle. Já no nível definido, uma vez que há uma regra estabelecida em normativo interno, as chances de que qualquer pessoa que execute a atividade, execute o controle, aumentam. Assim, o controle em nível formalizado tem maior capacidade de mitigar os riscos que o controle em nível ad hoc.

224. Controles em nível de capacidade 3 (repetível), 4 (formalizado) e 5 (avaliado) são controles que tendem a funcionar de forma sistemática, e, portanto, ao darem razoável segurança de que estão funcionando de forma eficaz, indicam que os riscos associados foram mitigados adequadamente.

225. Controles em nível de capacidade 1 (não reconhecido) ou 2 (ad hoc), por sua vez, tendem a não mitigar os riscos de forma adequada, aumentando a chance de que as consequências desses riscos se materializem (o que implica o não atingimento ou atingimento de forma inadequada do objetivo).

226. A

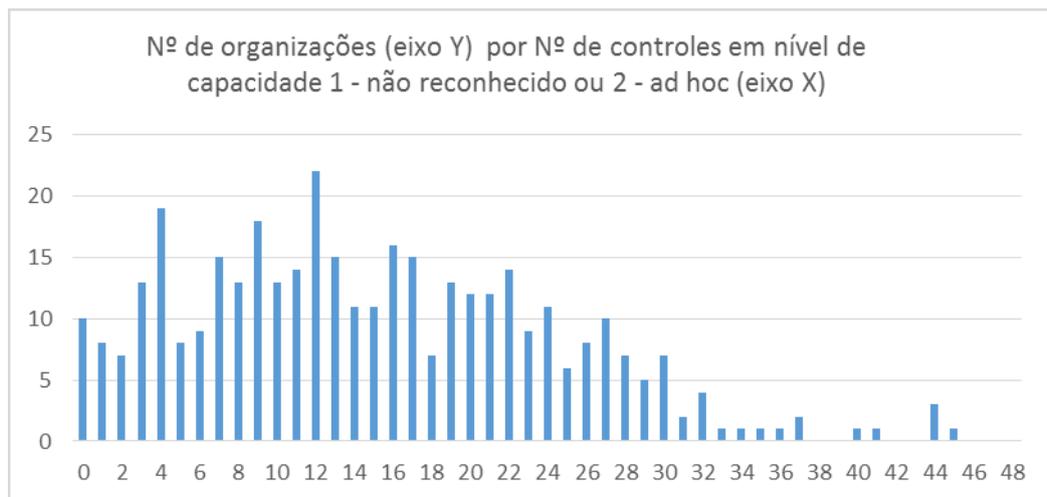


Figura 26 apresenta uma síntese da avaliação de capacidade declarada pelas organizações. O gráfico apresenta a quantidade de organização no eixo vertical e a quantidade de controles em nível de capacidade 1 ou 2 que elas declararam.

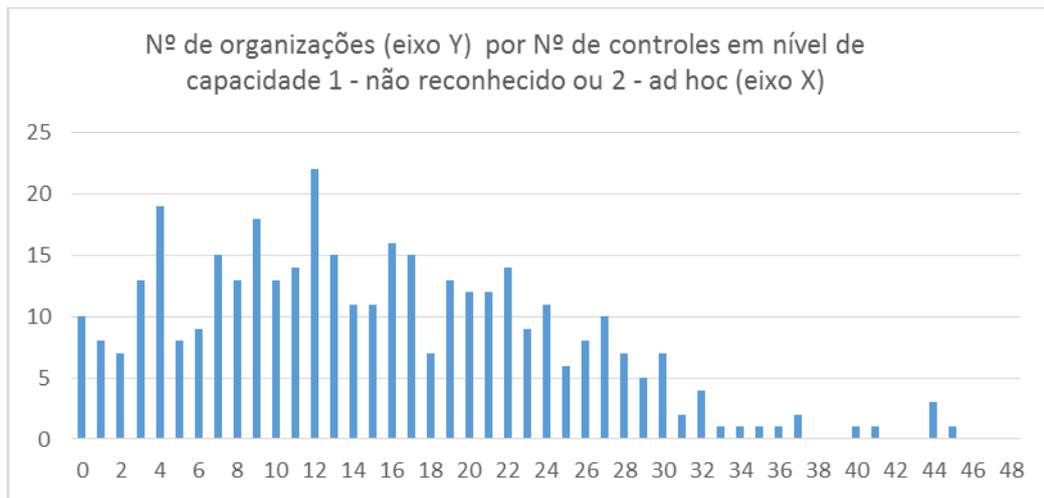


Figura 26 - Quantidade de organizações com controles em nível de capacidade 1 (não reconhecido) ou 2 (ad hoc) Por exemplo, na

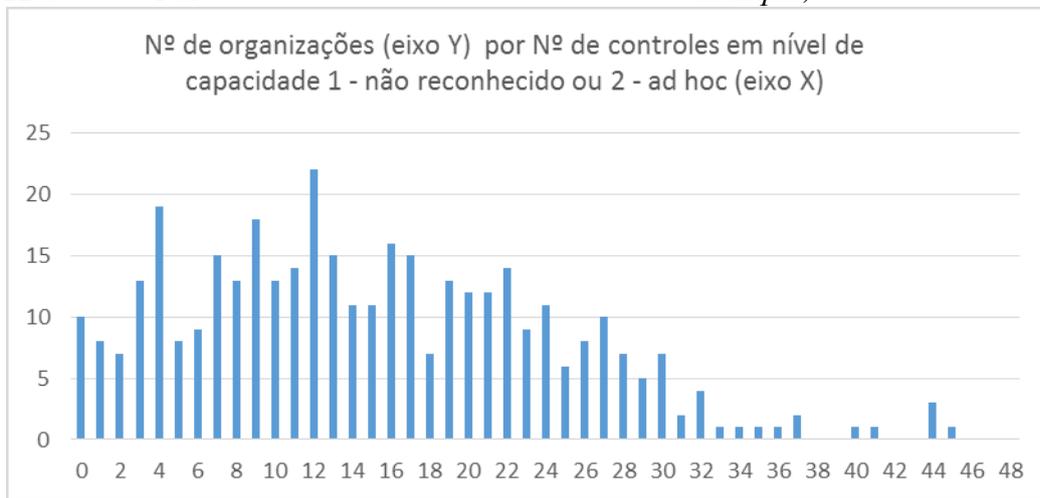


Figura 26, como o dado na posição doze no eixo X corresponde ao valor 22 no eixo Y, temos que 22 organizações declararam possuir doze controles em nível de capacidade 1 ou 2.

228. De forma análoga, observa-se que apenas dez organizações não possuem controles nesses níveis de capacidade (ver posição 0 no eixo X), logo, declaram que, sistematicamente, os 48 controles pesquisados estão funcionando na organização.

229. Derivada dos dados que geraram a

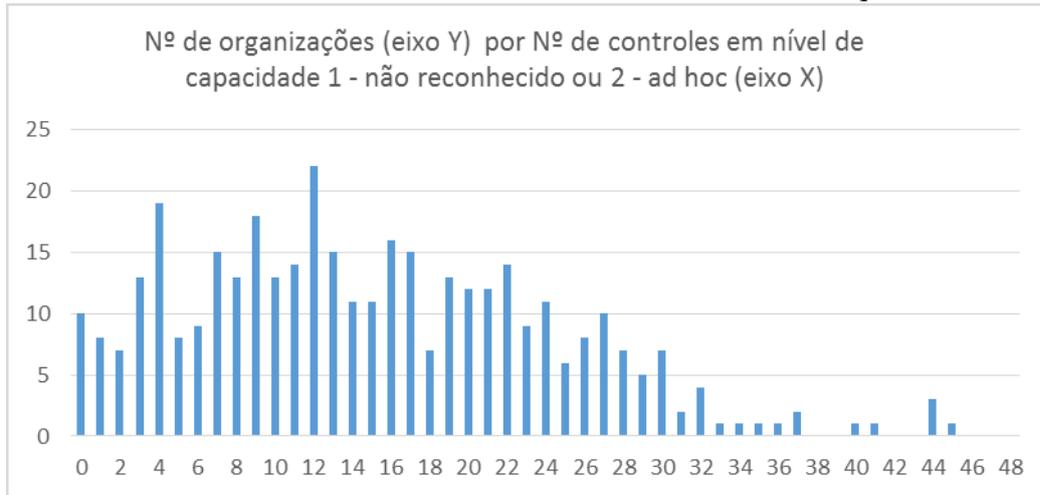


Figura 26, foi gerada a

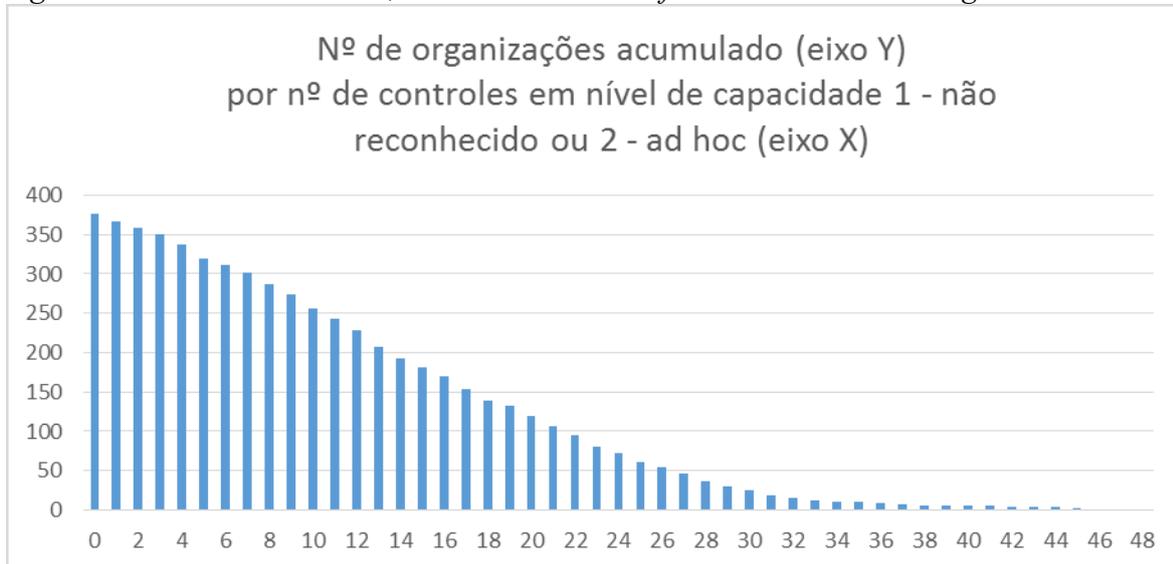


Figura 27, com a acumulação do número de organizações com controles em nível de capacidade 1 ou 2.

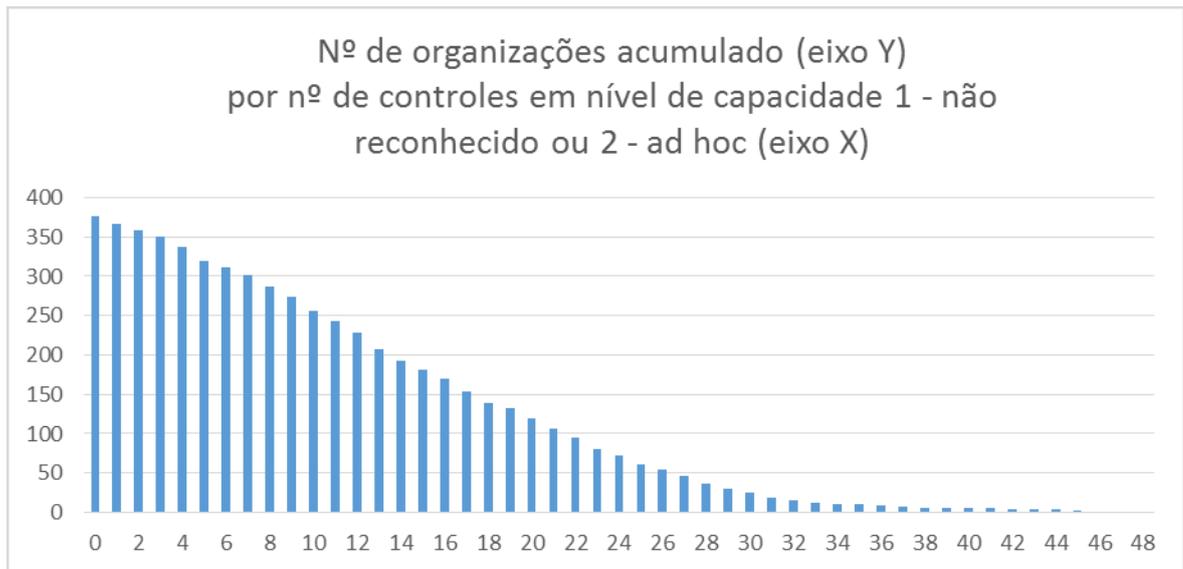


Figura 27 - Quantidade de organizações (acumulado) com controles em nível de capacidade 1 (não reconhecido) ou 2 (ad hoc)

230. Por

exemplo,

na

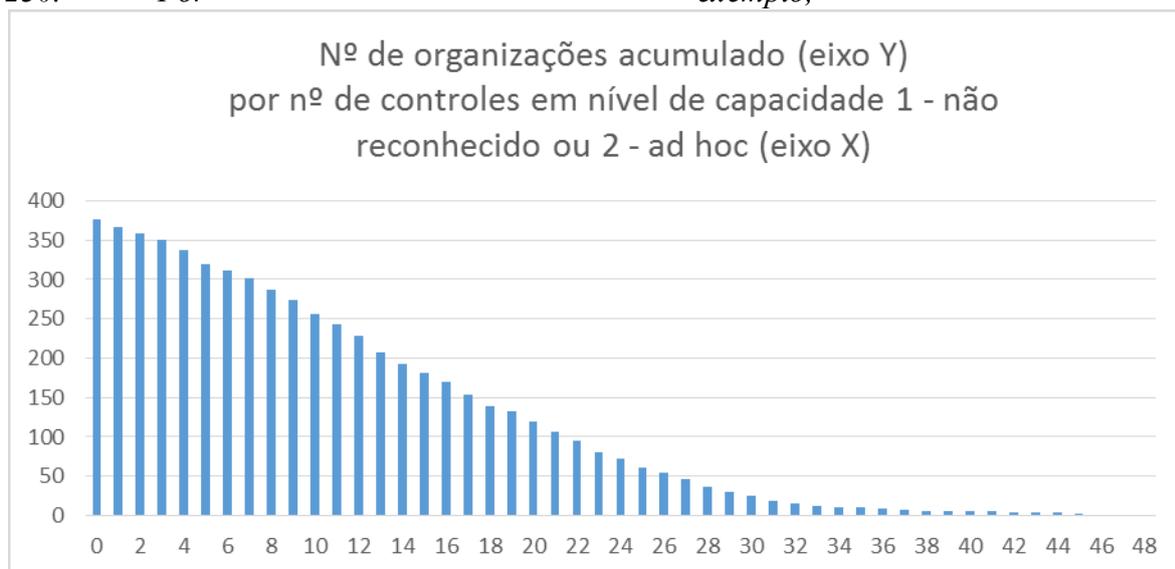


Figura 27, como o dado na posição 24 no eixo X corresponde ao valor 72 no eixo Y, temos que 72 organizações declararam possuir 24 ou mais (ou seja, pelo menos 24) controles em nível de capacidade 1 ou 2. Analogamente, 287 organizações possuem pelo menos oito controles em nível de capacidade 1 ou 2.

231. Parafraseando o parágrafo anterior, temos que 20% (72/376) das organizações declararam que, pelo menos, metade dos 48 controles pesquisados não funcionam de forma sistemática, e 76% (287/376) das organizações declararam que oito ou mais (isto é, 25% ou mais) desses controles não funcionam de forma sistemática.

232. Conclui-se, por esses números, que grande percentual das organizações declarou estar exposta a uma quantidade significativa de riscos.

233. O relatório do Acórdão 1.215/2009-Plenário registro o que segue:

Contribuições para a elaboração da Instrução Normativa SLTI nº 4/2008

(...)

35. A SLTI, buscando atender a recomendação supra, elaborou a IN SLTI nº 04/2008. Com o objetivo de contribuir com o processo de elaboração dessa instrução normativa, a Sefti interagiu com a SLTI pelos meios a seguir.

35.1. Conversas informais entre as equipes de ambas as secretarias, nas instalações da Sefti, com o objetivo de alinhar as percepções sobre a instrução normativa a ser gerada.

35.2. Análise das versões preliminares da instrução normativa, que resultaram nos Acórdãos 1.480 e nº 1.999/2007-Plenário.

35.3. Apresentação do QRN à SLTI, conforme autorizado pela Segepres em atendimento a convites da SLTI (fls. 134/135, Anexo 2).

35.4. Sugestões de aperfeiçoamento à SLTI na fase de consulta pública da instrução normativa encaminhadas por meio do Ofício 77/2008-TCU/Sefti (fls. 57/63, Anexo 2). Ainda que tais contribuições tivessem o mesmo peso que as oferecidas pelos demais interessados no processo de consulta pública, a SLTI agradeceu as sugestões encaminhadas pela Sefti e informou que 'praticamente todas as contribuições foram aceitas' (Ofício 893/DSR/SLTI-MP, à fl. 64, Anexo 2).

(...)

Conclusão

46. Considerando o conteúdo da determinação contida no item 9.7 do Acórdão 1.558/2003 ¿ TCU-Plenário (fl. 03), temos o que segue.

(...)

c) A colaboração efetiva na criação da IN SLTI nº 4/2008 propiciou a incorporação de jurisprudência do TCU ao normativo, o que permitirá a condução de contratações mais eficientes e efetivas.

234. Ante a recomendação para a elaboração de modelo de aquisição para a Administração Pública, proposta no item 0, e o precedente exitoso de parceria entre a SLTI e o TCU (mencionado no item 0), propõe-se recomendar à SLTI/MP que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados para a Administração Pública, considere, ainda, como diretriz, a inclusão dos controles internos em nível de atividade constantes das questões F.8 a F.11 deste levantamento, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog> (item 2.6.2).

2.6.3 Índícios de deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

235. Como regra, devem-se utilizar padrões nos processos de aquisições públicas, conforme se depreende dos seguintes dispositivos da Lei 8.666/1993:

Art. 11. As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

236. Outro ponto de sustentação da necessidade de padronizar as aquisições para a APF é o princípio da eficiência, uma vez que a contratação por padrões favorece a constituição de atas de registros de preços para contratações conduzidas por meio de planejamentos conjuntos (art. 3º, III, do Decreto 7.892/2013), o que favorece a racionalização do esforço administrativo nas contratações, além da economia de escala.

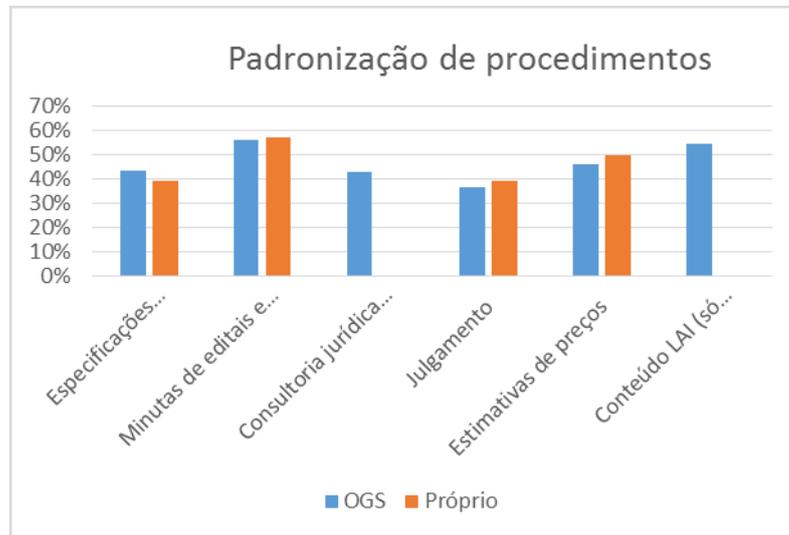
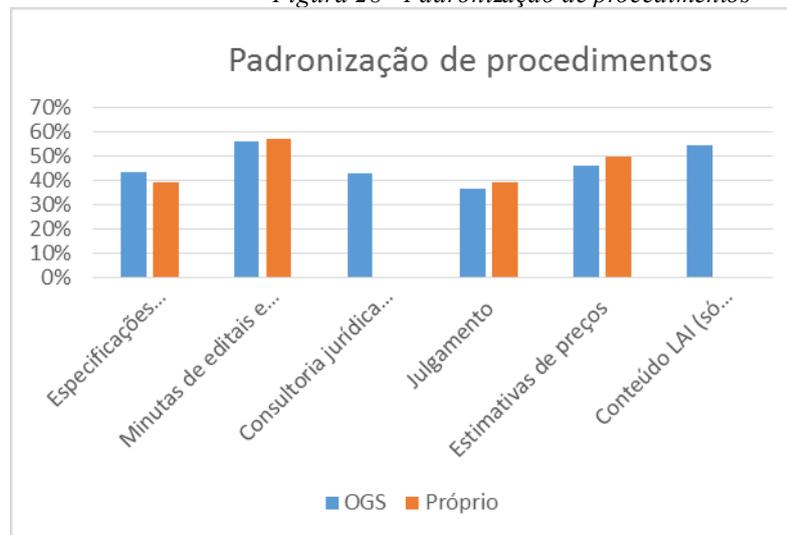


Figura 28 - Padronização de procedimentos



237. A

Figura 28 sintetiza a situação da padronização de procedimentos afetos às aquisições, declarada pelas organizações pesquisadas, nas questões F.6 e F.7, e dos seus dados observa-se que:

- 237.1. 44% das organizações reconhecem que seus OGS padronizaram especificações técnicas;
- 237.2. 56% reconheceram o oferecimento de padrões para minutas de editais e contratos;
- 237.3. 43% reconheceram a padronização de listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;
- 237.4. 36% reconheceram a padronização de listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
- 237.5. 46% reconheceram procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações;

237.6. 54% reconheceram a padronização de conteúdo e formato das informações que devem ser publicadas na internet, em atenção ao art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011 ('informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados').

238. Ainda que haja percentuais em torno de 45% das organizações que reconheçam padrões de seus OGS, os mesmos percentuais, aproximadamente, declararam que definem seus próprios padrões. Isso pode significar que, ainda que os OGS ofereçam padrões, eles não atendem às necessidades das organizações, que acabam por definir seus próprios padrões.

239. Não está no escopo deste trabalho identificar quais são os padrões estabelecidos pelos OGS, mas, em análise perfunctória, esta equipe identificou os seguintes:

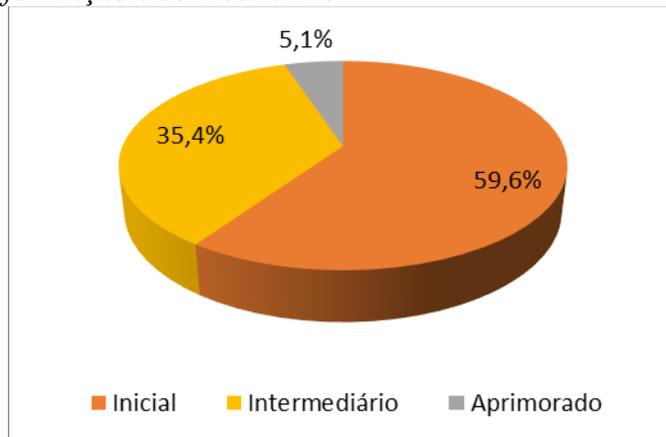
239.1. a SLTI publicou especificações técnicas padrão apenas para alguns objetos de tecnologia da informação (estações de trabalho, notebooks, equipamentos de rede);

239.2. padrões para minutas de editais e contratos foram publicados pela AGU em seu sítio;

239.3. padrões de listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica foram publicadas pela AGU em seu sítio.

240. Ante a falta de mais elementos que permitam entender melhor o que pode estar ocorrendo, registra-se a necessidade de aprofundar análise deste tema em momento oportuno, sem realizar proposta de encaminhamento neste ponto.

2.7 Informação e conhecimento



241. A

Figura 29 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente 'Informação e conhecimento'.

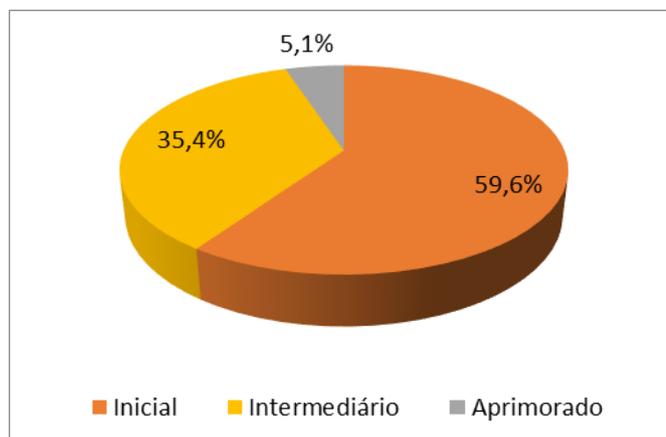


Figura 29 - Capacidade em Informação e conhecimento

242. Com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no item 0, cerca de 60% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em 'Informação e conhecimento'.

243. A seguir, são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.7.1 Deficiências nas iniciativas de gestão do conhecimento promovidas pelos OGS

244. Com respeito à gestão do conhecimento promovida pelos Órgãos Governantes Superiores (questão G.5):

244.1. 45% das organizações declararam que os OGS disponibilizam bases de dados e mecanismos que permitem a realização de pesquisas para apoiar as estimativas de preço das aquisições;

244.2. 54% das organizações declararam que os OGS mantêm e disponibilizam uma base de dados estruturada contendo as normas e a jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços;

244.3. 20% das organizações declararam que os OGS disponibilizam comunidades de práticas para o desenvolvimento de competências relacionadas aos processos vinculados a aquisição.

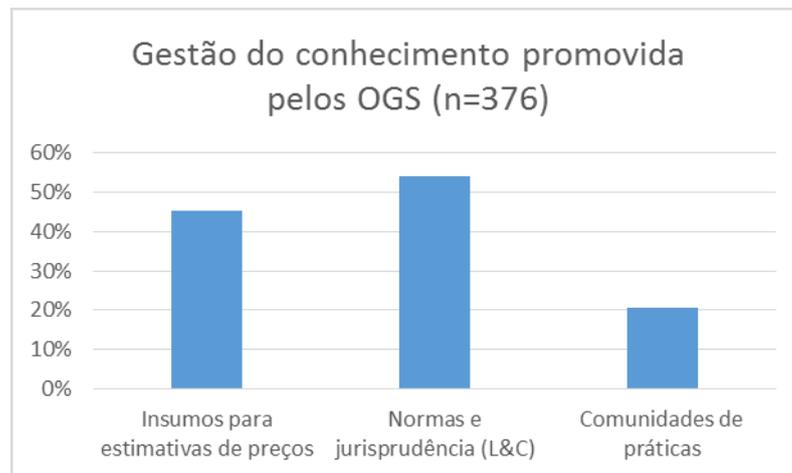


Figura 30 – Gestão do conhecimento promovida pelos OGS

245. Os dois primeiros pontos serão objeto de verificação posterior por esta Secretaria, a fim de ampliar a divulgação das práticas, caso se confirmem.

246. Com respeito à utilização de comunidades de práticas para o amadurecimento em conjunto das organizações, observa-se que é baixo o percentual de organizações que reconhecem a existência dessas comunidades.

247. Segundo consta da Wikipédia (http://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidade_de_pr%C3%A1tica):

Uma comunidade de prática designa um grupo de pessoas que se unem em torno de um mesmo tópico ou interesse. Essas pessoas trabalham juntas para achar meios de melhorar o que fazem, ou seja, na resolução de um problema na comunidade ou no aprendizado diário, através da interação regular.

248. Por oportuno, citamos, como exemplo, duas comunidades de prática que vêm ajudando os gestores a melhorarem suas práticas de gestão:

248.1. Comunidade TIControlle (www.ticontrolle.gov.br), formada pelos principais gestores dos setores de tecnologia da informação das organizações federais que exercem atividade de controle (TCU, CGU, STF, CNJ, CNMP e diversos outros).

248.2. *Comunidade Sisp (www.sisp.gov.br), formada pelos gestores de tecnologia da informação das organizações integrantes do Sisp - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, que também está aberta a gestores dos três poderes nas três esferas do serviço público.*

249. *Conforme consta no art. 2º, inciso I, do Decreto 1.094/1994, o órgão central do Sisp (SLTI) 'é responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais' (sublinhamos).*

250. *Assim, considerando a oportunidade de criar uma maior sinergia que contribua para o amadurecimento do tema nas organizações, propõe-se recomendar à SLTI que implante e disponibilize comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados (item 2.7.1).*

3. Índice de governança e gestão das aquisições (iGovAquisicoes)

3.1. Definição

251. *A fim de orientar o TCU e as organizações avaliadas no seu esforço de melhoria da governança e da gestão das aquisições, a Selog propõe o índice iGovAquisicoes. Ele foi calculado por meio de média aritmética ponderada, ponderando o valor atribuído a variável resposta obtida nas questões (Apêndice VII) com o peso da variável (**Error! Reference source not found. Quadro 16, p. Error! Bookmark not defined.**132).*

252. *As questões A.1, D.4, E.5 e E.6 foram excluídas da fórmula, e as justificativas para isso constam no Quadro 11). Também foi excluída a questão A.1 por ser muito semelhante à E.1.1, a qual é mais abrangente e consistente. Para decidir quais questões seriam incluídas na fórmula e quais seriam os respectivos pesos, a equipe utilizou técnica estatística de análise fatorial. No apêndice VII, o método de cálculo do índice é apresentado de forma detalhada.*

253. *O iGovAquisicoes não deve ser percebido como uma medida precisa da governança e gestão das aquisições de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área. Isso porque os índices calculados para as organizações avaliadas baseiam-se, exclusivamente, nas respostas fornecidas por elas a um questionário.*

254. *Embora abrangente, o questionário utilizado obviamente não é capaz de contemplar todas as variáveis que interferem na capacidade das organizações de governarem e gerirem as aquisições. Assim, se fossem incluídos no questionário outros indicadores relevantes de boa governança e boa gestão, o valor do índice poderia ser diferente.*

255. *Além disso, a equipe do TCU não pode verificar, ainda, a real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não estar representando adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar os dados imprecisos.*

256. *Há também a possibilidade de que certas práticas constantes do questionário não sejam perfeitamente aplicáveis à realidade de algumas organizações. Ainda, a relação custo-benefício de certas práticas pode ser ruim em determinados contextos, sendo razoável não as implementar.*

257. *Nesse sentido, é muito importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGovAquisicoes. Entretanto, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000, é responsabilidade da autoridade máxima decidir – por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização – qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada questão do instrumento de autoavaliação. O conjunto de metas deve ser formalizado como parte de um plano, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.*

258. Por fim, dever-se registrar que, a despeito de o índice não ser preciso, ele traz uma síntese da situação para a alta administração.

3.2 Resultados da avaliação com base no iGovAquisicoes

259. A distribuição de frequência das organizações com base no iGovAquisicoes é apresentada

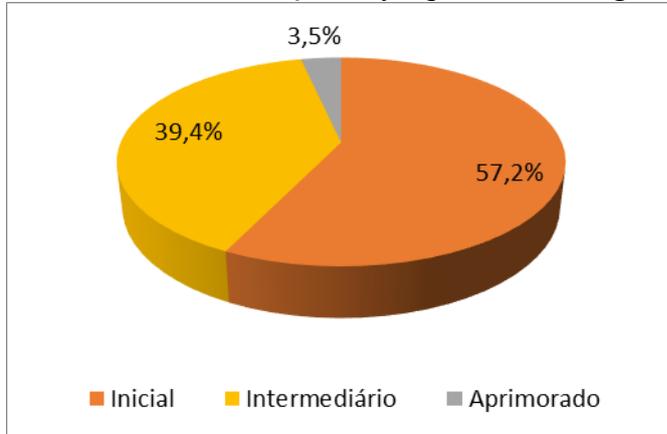


Figura 31. A maioria delas (57,2%) encontra-se em estágio inicial de capacidade em governança e gestão das aquisições (menor que 40%), 39,4% encontram-se em nível intermediário, e somente 3,5% estão em estágio de capacidade aprimorada (maior que 70%). Observa-se, na Figura 32, que a maior concentração está na faixa de iGovAquisicoes compreendida entre 30% e 39,9%.

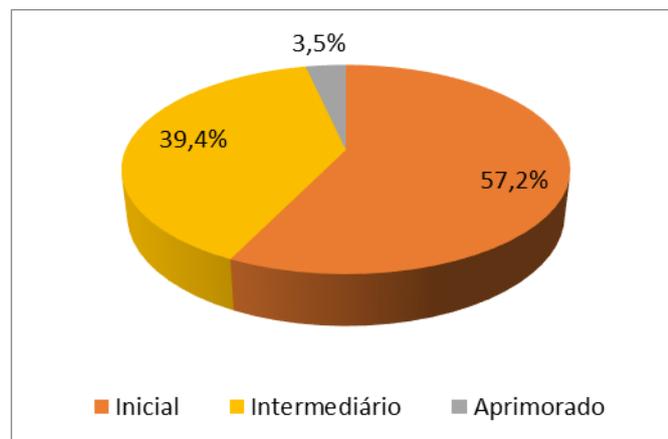


Figura 31 - Distribuição de frequência do iGovAquisicoes na APF (por estágio)

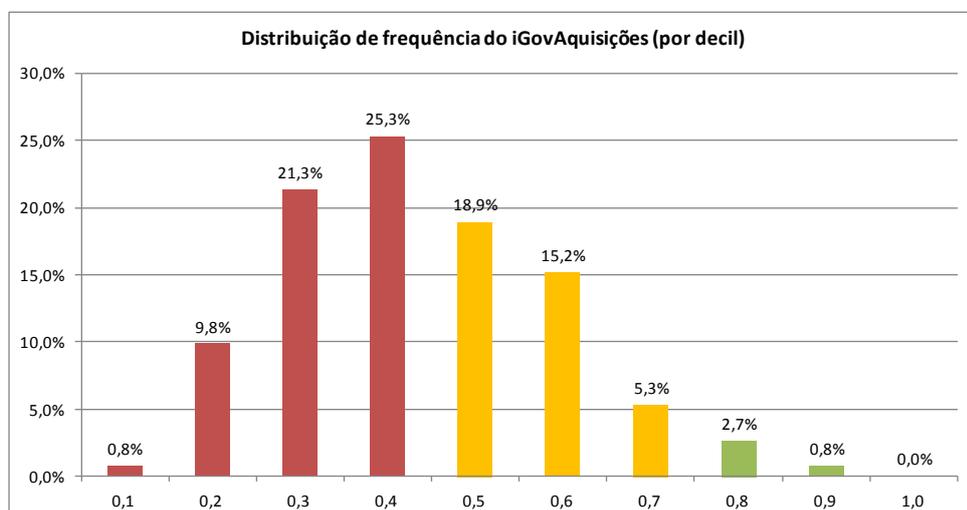


Figura 32 - Distribuição de frequência do iGovAquisicoes na APF (por decil)

260. Foi feita uma análise de correlação entre as dimensões utilizadas no cálculo do índice de governança, que resultou nos dados apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Análise de correlação entre as dimensões avaliadas

Dimensão	Liderança	Estratégia	Controle	Planos	Pessoas	Processos	Infor/Conh..	Produto das correlações
Liderança	1,0000	0,5256	0,5604	0,3119	0,5212	0,4833	0,4288	0,0099
Estratégia	0,5256	1,0000	0,5375	0,3249	0,4010	0,4513	0,3753	0,0062
Controle	0,5604	0,5375	1,0000	0,3305	0,4746	0,4806	0,3759	0,0085
Planos	0,3119	0,3249	0,3305	1,0000	0,3027	0,3114	0,3099	0,0010
Pessoas	0,5212	0,4010	0,4746	0,3027	1,0000	0,4828	0,3734	0,0054
Processos	0,4833	0,4513	0,4806	0,3114	0,4828	1,0000	0,4876	0,0077
Infor/Conh.	0,4288	0,3753	0,3759	0,3099	0,3734	0,4876	1,0000	0,0034

261. Pode-se observar que todas as correlações são positivas e significativas (acima de 0,3), sendo que a dimensão que mais se correlaciona com as demais é a de liderança.

262. Isso sugere que o esforço de controle deve focalizar, principalmente, o mecanismo de liderança, porque ele parece ter maior efeito sobre todas as demais dimensões de governança e gestão das aquisições. Essa conclusão alinha-se às conclusões dos demais levantamentos de governança realizados pelo TCU, onde os dados também sugerem ser a liderança o mecanismo que mais impacta os demais.

263. A Figura 33 traz a análise de correlação das capacidades em duas dimensões, informando que onde a capacidade em Liderança é maior, a capacidade em Processos também tende a ser, e vice-versa, o que ilustra o efeito que a dimensão Liderança pode estar tendo sobre a dimensão processos.

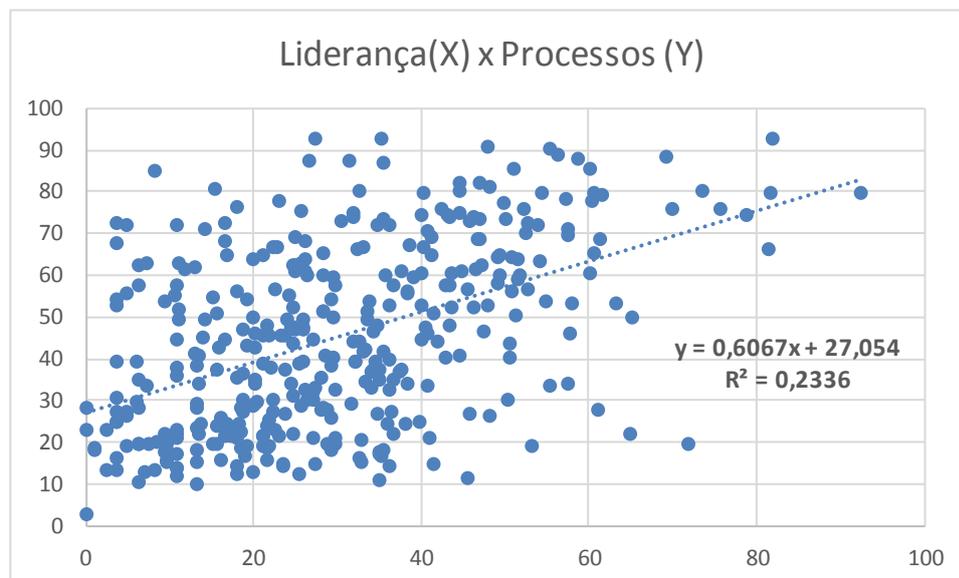


Figura 33 - Correlação entre as dimensões liderança e processos

4. Mapeamento de riscos

264. A partir do relacionamento das despesas licitáveis (item 0) com o iGovAquisicoes das organizações avaliadas, pode-se obter uma distribuição indicativa de risco, como visto na

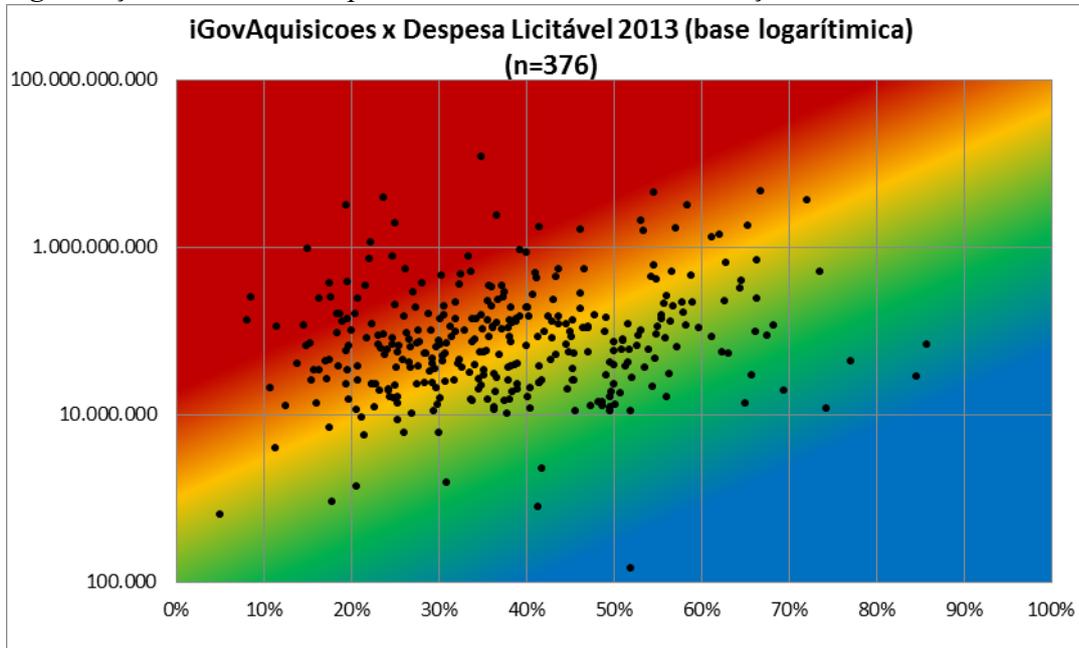


Figura 34 a seguir, o que permite sugerir alguns agrupamentos relacionados ao risco e à necessidade de controlar:

264.1. Em vermelho e laranja, as organizações que despendem quantias vultosas em aquisições e não dispõem de boa capacidade de governar e gerir bem essas aquisições. Nesses casos, o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior, sugerindo a necessidade de auditorias específicas e aprofundadas.

264.2. Em amarelo, as organizações que têm boa governança e administram grande despesa em aquisições. Nesses casos, os riscos provavelmente estão mitigados, sugerindo a necessidade de auditoria interna (e possibilidade de auditoria externa) para ratificar que os riscos estão em níveis aceitáveis.

264.3. Também em amarelo, as organizações que têm governança inicial, mas não despendem grandes somas em aquisições. Nesses casos, o principal risco pode ser justamente a incapacidade de as aquisições contribuírem para o alcance dos resultados organizacionais, sugerindo a necessidade de auditorias que busquem induzir maior agregação de valor das aquisições ao negócio com os recursos disponíveis.

264.4. Em verde e azul, as organizações que têm razoável governança e administram despesas medianas. Nesses casos, os controles possivelmente são suficientes, sendo possível auditar remotamente com baixos risco e custo.

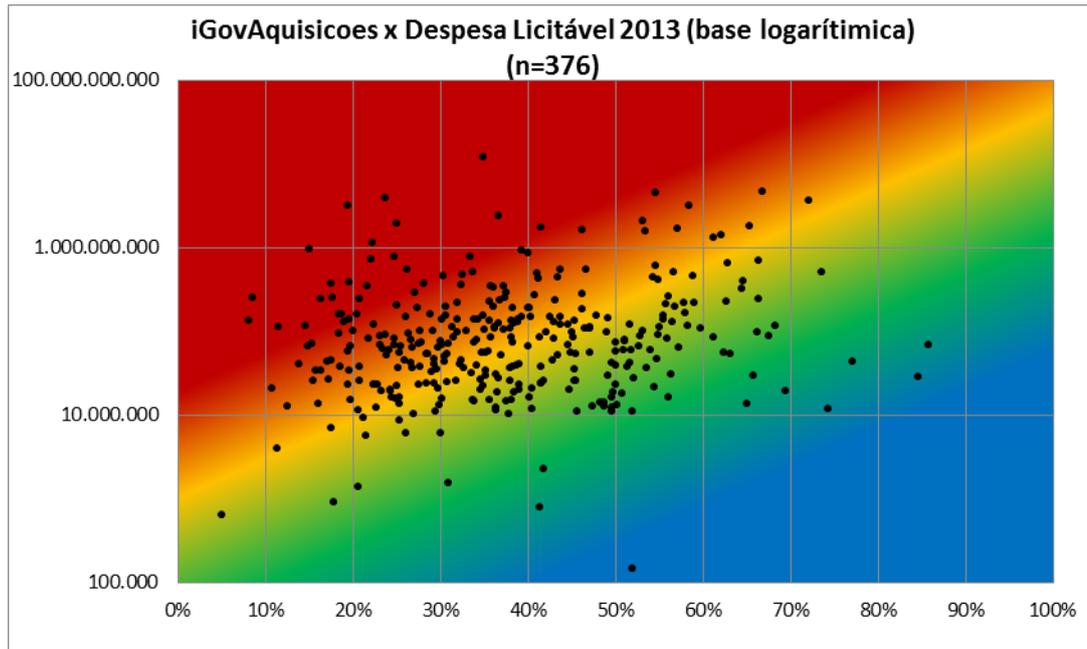


Figura 34 – Despesas licitáveis e iGovAquisicoes

265. *A busca da boa governança tem como um dos fatores a busca por melhor desempenho. Neste sentido, registre-se que, no caso do setor privado, já há evidência de que a adoção de boas práticas de governança corporativa está associada com a obtenção de resultados superiores de desempenho, em termos de retorno sobre o ativo, conforme excerto abaixo:*

Os resultados da análise de painel indicam que menos de 4% das firmas brasileiras possuem ‘boas’ práticas de governança corporativa e que as firmas com melhor governança corporativa tem um desempenho (retorno sobre o ativo) significativamente superior. (Fonte: SILVA, André Luiz Carvalhal da; LEAL, Ricardo Pereira Câmara. Corporate governance index, firm valuation and performance in Brazil. Revista Brasileira de Finanças. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbfin/article/viewFile/1143/306>. Acesso em: 10/03/2014)

266. *Assim, quanto menor a capacidade de governar de uma organização pública, maior o risco de que ela não converta os recursos públicos em benefício real para a sociedade, atentando contra os princípios da eficiência e da legitimidade. Nesse sentido, faz-se necessário atuar em três frentes:*

266.1. *criar condições para que as organizações aumentem suas capacidades em governança e gestão das aquisições;*

266.2. *priorizar a alocação de recursos públicos segundo a capacidade de as organizações converterem tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão das aquisições das organizações com maiores riscos; e*

266.3. *priorizar a liberação de recursos, em caso de contingenciamento, também segundo o critério acima.*

267. *Espera-se que a primeira frente acima seja contemplada por meio das ações dos OGS em resposta às diversas recomendações constantes deste trabalho.*

268. *A terceira frente também já foi considerada por ocasião da recomendação proposta à STN no item 2.4.1 deste relatório.*

269. Quanto à segunda frente cabe, à semelhança das deliberações proferidas por ocasião da apreciação dos levantamentos de governança de TI e de pessoas (Acórdão 2.585/2012-Plenário, item 9.5; Acórdão 3.023/2013-Plenário, item 9.1.3), propor recomendação à SOF para que, com base no art. 7º, III, da Lei 10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos que serão utilizados em aquisições segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão das aquisições das organizações com maiores riscos (item 4). Por óbvio, tais critérios não podem levar em consideração as despesas de caráter obrigatório.

270. Também é importante que o TCU realize, em uma segunda fase do presente trabalho, fiscalização com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no presente levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade.

5. Comentários do Gestor

271. Nos termos do disposto nos parágrafos 144-146 das 'Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União', aprovadas pela Portaria - TCU 168/2011, o relatório preliminar deste levantamento (peça 1317) foi submetido aos comentários, opcionais, dos gestores dos OGS - Órgãos Governantes Superiores.

272. As comunicações processuais e respostas foram acostadas aos autos da forma a seguir:

OGS	Item(*)	Comunicação e AR	Resposta
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	282	Ofício 2104/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (peça 1325), AR à peça 1389	Não enviou resposta, porém houve manifestação sobre este ponto no Ofício 2603/DELOG/SLTI-MP, itens 27-31 (fl. 8, peça 1394)
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)	283	Ofício 2105/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (1324), AR à peça 1380	Ofício 2603/DELOG/SLTI-MP (itens 22-26 à fl. 7 e itens 32-34 à fl. 9, peça 1394)
Comissão de Ética Pública	284	Ofício 2554/2014-TCU/Selog, de 4/11/2014 (peça 1396); AR à peça 1401	Não se manifestou
Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo	285	Aviso 1.828-GP/TCU, de 5/11/2014 (peça 1397)	Não se manifestou
Controladoria-Geral da União (CGU/PR)	286	Ofício 2106/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (peça 1323), AR à peça 1386	Ofício 31.648/2014/DC/SFC/CGU-PR (peça 1413)
Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF)	287	Ofício 2107/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (peça 1322), AR à peça 1384	Não se manifestou
Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG)	288	Ofício 2108/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (peça 1321), AR à peça 1385	Ofício 34/SOF/MP (1395)
Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG)	289	Ofício 2109/2014-TCU/Selog, de 18/9/2014 (peça 1320), AR à peça 1381	Ofício 2603/DELOG/SLTI-MP, itens 35-42 (fl.10, peça 1394)
Comitê Gestor da Política Nacional de	290	Ofício 2558/2014-TCU/Selog, de 5/11/2014	Não enviou resposta à comunicação, porém houve manifestação sobre este

<i>Desenvolvimento de Pessoal</i>		<i>(1399), AR à peça 1402</i>	<i>ponto no Ofício 2603/DELOG/SLTI-MP, itens 43-45 (fl.12, peça 1394)</i>
<i>Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)</i>	<i>291, combinado com 282 a 290</i>	<i>Ofício 2557/2014-TCU/Selog, de 5/11/2014 (peça 1400), AR à peça 1403</i>	<i>Ofício 002/GE/CGPAFi/DEST-MP (peça 1409)</i>
<i>Conselho Nacional de Justiça</i>	<i>292, combinado com 282 a 290</i>	<i>Aviso 1.105-GP/TCU, de 9/10/2014 (peça 1393)</i>	<i>Não se manifestou</i>
<i>Conselho Nacional do Ministério Público</i>	<i>293, combinado com 282 a 290</i>	<i>Aviso 1.104-GP/TCU, de 9/10/2014 (peça 1393)</i>	<i>Não se manifestou</i>

() Item da proposta de encaminhamento que o relatório preliminar endereça ao OGS (peça 1317)*

273. *A seguir serão analisadas as manifestações, agrupadas por documento encaminhado.*

5.1 Ofício 2603/DELOG/SLTI-MP (peça 1394)

274. *O ofício supra (peça 1394, p. 1) encaminhou a Nota Técnica Conjunta 198/SLTI/SEGEP-MP (peça 1394, p. 2-14), a qual discorreu sobre o trabalho realizado pelo TCU, as competências da SLTI e da Segep, a autonomia administrativa da qual gozam as organizações do poder executivo, cabendo à SLTI e à Segep, enquanto órgãos centrais dos sistemas de atividades auxiliares, apenas a coordenação dos sistemas, e algumas considerações sobre os pontos do relatório sobre o qual foram convidadas a ser manifestar, sem apontar qualquer óbice à conveniência e oportunidade de implementar as medidas propostas no relatório preliminar.*

275. *Registre-se que, por fim, a nota técnica consigna que:*

46. Dessa forma, em não mais havendo apontamentos pertinentes sugerimos uma agenda cronogramada entre esta Pasta e essa Corte de Contas, uma vez que necessitam de amadurecimento, já que são ações estruturais no processo de aquisições e necessitam de estudos complementares e balizamento das normas já existentes, bem como emissão de novos normativos, a depender do tema, dentre eles destaco: modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a aquisição de bens e serviços; gestão dos contratos; modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos; implementação do modelo de processo de aquisições, elaborado nas organizações sob sua jurisdição mediante orientação normativa única, consolidando, se necessário, as orientações normativas atualmente em vigor; diretrizes para gestão de riscos; plano de aquisições, dentre outros.

276. *Entende-se que a proposta de encaminhamento formulada no item **Error! Reference source not found.**296, para realização de evento com os OGS, contempla as expectativas supra.*

5.2 Ofício 34/SOF/MP (peça 1395)

277. *O ofício supra (peça 1395, p. 1) encaminhou a Nota Técnica 11/SEAGE/SOF-MP (peça 1394, p. 2-6), por meio da qual a SOF se manifestou no sentido de que ‘a recomendação proposta não se apresenta compatível com as competências desta SOF, definidas nos arts. 72 e 82 dessa Lei, motivo pelo qual solicitamos sua não consideração’ (peça 1394, p. 2, item 2).*

278. *A proposta de recomendação sobre a qual a SOF se insurge é a que segue:*

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) que, com base no art. 7º, III, da Lei 10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos que serão utilizados em aquisições segundo a capacidade das organizações

de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão das aquisições das organizações com maiores riscos (item 4).

279. *A recomendação toma como fundamentação o art. 7º, III, da Lei 10.180/2001:*

Art. 72 Compete as unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

(...)

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avalia-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

280. *A SOF argumenta que:*

280.1. *O dispositivo supra mencionaria planos e programas no contexto do planejamento governamental – por exemplo plano plurianual, planos setoriais - e não se referindo a plano de aquisições das organizações públicas (peça 1394, p. 3, item 5);*

280.2. *Não se incluiria nas atribuições do sistema orçamentário federal a análise dos planos de aquisição formulados pelas organizações públicas federais e transcreve suas competências contidas no Decreto 8.189/2014, art. 20 (peça 1394, p. 3-4, itens 6-7);*

280.3. *Cada organização seria responsável pelas suas aquisições e que, com base nas suas (da SOF) competências (de coordenar e estabelecer diretrizes para o processo orçamentário), a SOF não poderia interferir no planejamento das organizações, nem fixar critérios para a alocação de recursos (peça 1394, p. 4, item 8);*

280.4. *A LDO 2013/2014 menciona a necessidade do atendimento das despesas de funcionamento dos órgãos e entidades.*

281. *Do exposto acima, conclui-se que a linha argumentativa da SOF é a de que não pode interferir no planejamento das aquisições das organizações, em especial na elaboração do plano de aquisições das organizações.*

282. *Ocorre que não foi esse o sentido da recomendação, mas, sim, que o órgão central do sistema de planejamento utilize critérios de risco para alocar recursos orçamentários às organizações. Não se pretende que a SOF interfira na formulação do que as organizações entendam que devem adquirir, mas, sim, que a SOF somente proponha a alocação de orçamento às organizações que tenham condições de executá-lo, com base em métricas de risco.*

283. *O exposto encontra amparo nas competências da SOF, senão vejamos o Decreto 8.189/2014:*

Art. 20. A Secretaria de Orçamento Federal compete.

(...)

II - estabelecer as normas necessárias a elaboração e a implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade,

284. *As normas que devem ser estabelecidas de acordo com o dispositivo acima contemplam processos operacionais (como os descritos no manual técnico do orçamento), mas também critérios para alocação de recursos, a fim de atender ao previsto no art. 7º, III, da Lei 10.180/2001.*

285. *Observe-se que, caso não coubesse à SOF criar critérios de alocação de recursos e consolidar a proposta do poder executivo com base nesses critérios, não haveria mecanismos para mitigar o risco de alocar recursos a organizações que não teriam condições de reverter esses recursos em benefício da sociedade.*

286. *Assim, conclui-se pela manutenção da recomendação, realizando ajustes de redação, a fim de torna-la mais clara, na forma abaixo:*

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) que (item 5):

- a) *Com base no art. 20, II, do decreto 8.189/2014, inclua nas normas de elaboração do orçamento federal a obrigatoriedade de as organizações encaminharem, juntamente com as propostas orçamentárias, documento que materialize a gestão de riscos das aquisições relevantes, contendo identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos;*
- b) *Com base no art. 7º, III, da lei 10.180/2001, defina critérios para a alocação de recursos orçamentários segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos (eficácia e efetividade), utilizando como subsídio os documentos sobre gestão dos riscos das aquisições relevantes encaminhados juntamente com as propostas orçamentárias na forma acima.*

5.3 Ofício 002/GE/CGPAFt/DEST-MP (peça 1409)

287. *Em sua manifestação, a CGPAR tece considerações acerca do seu papel, que inclui o estabelecimento de diretrizes para as estatais (peça 1409, p. 1 item 2), mas que não contempla o estabelecimento de práticas administrativas para as mesmas (peça 1409, p. 2 item 3), mencionando que suas diretrizes devem conter propostas de caráter geral, sem imiscuir-se na gestão das empresas (peça 1409, p. 2 item 6), arrematando com a sugestão de que o acórdão contemple proposta para que a Comissão avalie a adoção das medidas propostas (peça 1409, p. 2 item 7).*

288. *Ocorre que as todas as propostas contidas neste relatório não dizem respeito a aspectos operacionais da gestão das organizações, mas sim o estabelecimento de controles de governança e gestão. Além disso, a proposta está redigida nos termos sugeridos pela CGPAR, isto é, 'que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição'.*

5.4 Ofício 31.648/2014/DC/SFC/CGU-PR (peça 1413)

289. *Por meio da comunicação em epígrafe, a CGU formalizou seus comentários, inclusive com o registro de reunião, realizada em 14/10/14, entre seus técnicos e os da Selog (peça 1413, p. 1, item 2).*

290. *O documento da CGU inicia registrando a utilidade do trabalho, nos seguintes termos (peça 1413, p. 1, item 4):*

Antes da primeira seção, convém ressaltar que boa parte das 140 questões do instrumento de coleta de dados, por ser fundada diretamente na legislação e tratar de controles administrativos recomendáveis à gestão de aquisições, tem indiscutível utilidade para o controle externo, para as unidades respondentes e, caso suas respostas sejam disponibilizadas em detalhe, para subsidiar a atuação da CGU.

291. *Com respeito à possibilidade de a CGU utilizar as informações do levantamento para subsidiar sua atuação, em que pese as informações individualizadas dos respondentes estar classificada como sigilosa no âmbito deste processo, ante as competências daquele órgão, não se vislumbram óbices em repassar-lhe as informações dos seus jurisdicionados, mantida a classificação da informação na cadeia de custódia, motivo pelo qual se proporá a determinação a seguir:*

Autorizar que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU) encaminhe, caso solicitado, para cada OGS os dados individualizados dos seus jurisdicionados, alertando-os para a classificação da informação (item 5).

292. *Os comentários da CGU foram organizados em três blocos (peça 1413, p. 2, item 3).*

293. *Do primeiro bloco, destacamos os seguintes, acompanhados de nossas análises.*

294. *A CGU cita sua preocupação contra a autonomização da área de aquisições (peça 1413, p. 3-5), o que levou à inclusão do parágrafo 0 nesta instrução, explicitando que os objetivos da área de aquisições não devem ser concebidos de forma autônoma, mas sim alinhados aos objetivos das organizações.*

295. *Alguns trechos do relatório poderiam indicar a desvalorização dos instrumentos constitucionais de planejamento governamental ou sugeriria que cada unidade deveria ter estratégia própria desvinculada do governo (peça 1413, p. 6-7, concluído no item 21), o que conduziu a inclusão do parágrafo 0 neste relatório, apresentando uma visão hierárquica entre os objetivos das políticas públicas, das organizações e para a gestão das aquisições.*

296. *Haveria necessidades de ajustes nos trechos do relatório que tratam das instâncias de governança normalmente denominadas 'conselhos' a fim de explicitar se se aplicariam ou não aos ministérios (peça 1413, p. 7, itens 22-23), o que não gerou nenhum ajuste no relatório, visto que, ao concluir pela necessidade de aprofundamento no tema, este tópico não originou proposta de encaminhamento (item 0).*

297. *Haveria inconveniência da defesa da gestão de risco como critério para a distribuição dos recursos, pois se deveria cobrar a imediata melhoria na gestão de riscos das unidades que gerenciam políticas públicas prioritárias, e não se deveria incentivar uma revisão das prioridades do governo por conta das limitações das organizações encarregadas de executar as políticas (peça 1413, p. 7-8, itens 24-26). Sobre esse aspecto:*

297.1. *Observa-se que o estímulo a melhoria da gestão de riscos nas organizações foi contemplado na subseção 2.3.1, que concluiu por três recomendações com o objetivo de fomentar a gestão de riscos nas organizações públicas.*

297.2. *Os mecanismos combatidos pela CGU, de utilizar métricas de risco para alocação e liberação de recursos, é complementar, visto que somente atingiriam as organizações que não implementassem gestão de riscos de forma adequada.*

297.3. *Ao mesmo tempo que é complementar, o mecanismo é necessário, visto que não seria concebível continuamente investir recursos por meio de organizações que têm alto risco de não converter os recursos em benefícios para a sociedade.*

297.4. *Decerto que a implantação desses mecanismos de alocação e liberação de recursos deve ser feito paulatinamente, primeiramente informando os critérios para que as organizações tenham tempo de adequar-se e somente posteriormente limitando os recursos para as organizações que insistirem em não gerenciar os riscos de forma adequada.*

297.5. *Destarte, com estes esclarecimentos, entende-se que as propostas devem ser mantidas e nenhum ajuste no relatório se faz necessário.*

298. *Haveria imprecisão nos argumentos que sustentam a proposta de encaminhamento da subseção 2.5.1 do relatório (peça 1413, p. 8-10, itens 27-36), o que conduziu a ajustes, para maior precisão, nos parágrafos 66 e 69.1 neste relatório, e a inclusão do parágrafo 0, indicando que o mais importante no processo de alocação de pessoas não é a formalização do processo, mas que a escolha se dê com base nas competências.*

299. *Haveria inconveniência na inclusão dos ministérios na discussão sobre a autonomia das auditorias internas (peça 1413, p. 10-12, itens 37-44). Sobre este aspecto:*

299.1. *A equipe de auditoria, mesmo com conhecimento da peculiaridade da estruturação do sistema de controle interno do poder executivo (Lei 10.180/2001), optou por manter os ministérios na discussão sobre a existência de auditoria interna à disposição das organizações por entender que, ainda que os ministérios possam contar com a CGU para a função de auditoria interna, não dispõem da CGU para auditoria interna.*

- 299.2. *Cumpra registrar que não houve manifestações em contrário a esta avaliação durante os painéis de referência realizados.*
- 299.3. *Entretanto em face às considerações apresentadas, ajustou-se a redação do parágrafo 0 e incluiu-se o parágrafo 0 neste relatório.*
300. *Haveria conveniência do reconhecimento das diferentes situações relacionadas a riscos (peça 1413, p. 12-15, itens 45-54), havendo necessidade de ajustar o texto do item 283.2.9 do relatório preliminar, que trata de recomendação sobre gestão de riscos (peça 1413, itens 45, 52 e 54). Sobre este aspecto:*
- 300.1. *Reconhece-se a existência e importância das três situações elencadas pela CGU (peça 1413, p. 14-15, item 52) como situações distintas para fins de análise de risco.*
- 300.2. *Entretanto, a recomendação que foi proposta busca somente mitigar as deficiências na gestão de riscos nas aquisições, e não a gestão de riscos nas políticas públicas, motivo pelo qual se entende que não há retificações a fazer neste ponto.*
301. *No segundo bloco de comentários, foram apresentadas sugestões de natureza metodológica (peça 1413, p. 15-18), com objetivo de contribuir com futuras iniciativas da mesma natureza. Deste trecho, destacam-se alguns pontos para comentários:*
- 301.1. *As observações do item 61 (peça 1413, p.16) conduziram a alterações de redação, para maior precisão, nos seis parágrafos que cita (atuais itens 0, 0, 0, 0, 0 e 0).*
- 301.2. *Entende-se que a afirmação da CGU no sentido de que a utilidade do 'modelo' para a administração direta seria bastante limitada (peça 1413, p. 17, item 62) é contraditória com o mencionado na sua própria manifestação (peça 1413, p. 2, item 4).*
- 301.3. *Quanto à suposta inconveniência de criação, neste momento, de um índice e 'rankings' (peça 1413, p. 17-19, itens 64-69), inclusive com tendência a alarmismo infundado nos leitores leigos e recusa de credibilidade pelos leitores mais especializados (peça 1413, p. 19, item 68), entende-se que a argumentação colecionada na seção que descreve o cálculo do índice iGovAquisicoes (seção 3 do relatório) é suficiente para apontar as limitações encontradas e ressalta a utilidade de se ter um número que sintetize a situação da organização para a alta administração decidir a prioridade que deve dar ao tema. Ademais, não há divulgação de 'ranking' por parte do TCU, que mantém as informações individuais dos respondentes (inclusive o valor do seu índice) classificadas no processo.*
302. *No seu terceiro bloco de comentários (peça 1413, p. 19-20, itens 70-78), a CGU traz, em síntese, duas sugestões, as quais também se passa a analisar.*
303. *Quanto às deliberações que recomendam que a CGU oriente as organizações sob sua jurisdição (peça 1413, p. 19-20, itens 70-74), a CGU sugere que o TCU identifique as organizações onde os problemas estariam ocorrendo e lhe encaminhe as informações a fim de que haja atuação específica. Como a forma de implementar a recomendação cabe à CGU, não vemos óbices ao envio de tais informações, como inclusive já mencionamos no início desta seção (item 0), de forma que não há ajustes a serem feitos.*
304. *A segunda sugestão diz respeito aos riscos decorrentes de as recomendações citarem normas internacionais específicas (peça 1413, p. 20, itens 75-78), o que consideramos procedente, de forma que se adequou a redação das recomendações que faziam referência ao IPPF (itens 150.1.3, 150.1.4, 150.2 e seus correspondentes na seção que contém a proposta de encaminhamento).*
305. *Na seção de conclusão (peça 1413, p. 20-21, itens 79-82), a CGU traz algumas considerações para concluir com a sugestão de que o TCU avalie a possibilidade de o relatório*

não ser concluído com recomendações, mas apenas utilizado como insumo para direcionamento de seus futuros trabalhos (peça 1413, p. 21, item 82).

306. *Com respeito a esta última sugestão da CGU, cumpre lembrar que, desde os primeiros trabalhos de levantamento de governança que o TCU realiza, todos os levantamentos sempre vêm acompanhados de recomendações aos Órgãos Governantes Superiores, com objetivo de acelerar o processo de aperfeiçoamento da Administração Pública. Não é demais lembrar que, decorrente das recomendações desses levantamentos, as soluções de diversos problemas foram encaminhadas pelos OGS, senão vejamos alguns exemplos:*

306.1. *Resolução CNJ 70/2009, dispondo sobre Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, decorrente das constatações constantes do acórdão 1.603/2008-Plenário;*

306.2. *IN GSI/PR 01/2008, disciplinando a Gestão de Segurança da Informação nos órgãos do Poder Executivo, decorrente do mesmo acórdão;*

306.3. *O CNJ colocou recentemente em consulta pública sua proposta de Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário, movimento impulsionado pelo trabalho que originou o Acórdão 3023/2013-Plenário.*

307. *Assim, não se vê motivo para proceder de forma diferente. Muito pelo contrário, ante a situação declarada pelos respondentes deste levantamento e a criticidade da função aquisição para as organizações públicas, quanto mais rápido forem adotadas as medidas estruturantes, mais rápido a APF tende a aumentar sua capacidade de entregar melhores serviços à sociedade.*

5.4 Conclusão sobre os comentários do gestor

308. *Realizados os ajustes mencionados nas subseções antecedentes, e considerando que as análises dos comentários dos OGS não apontaram óbices à conveniência e à oportunidade de implementação das medidas preliminarmente propostas, manter-se-ão todas as propostas de encaminhamento inicialmente formuladas.*

6. Conclusão

309. *O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.*

310. *Ante o cenário apresentado, fica claro que não é adequada a situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal. De forma geral, segundo os dados da autoavaliação, as organizações participantes apresentaram baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação proposto e utilizado neste levantamento.*

311. *Há deficiências nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram, o que as expõe a diversos riscos relevantes e contribui para a redução de sua capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade.*

312. *Citem-se, de maneira exemplificativa, alguns riscos a que estão expostas as organizações que possuem as deficiências relatadas neste trabalho:*

312.1. *Ausência (ou deficiências) de (no) estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 2.2.1) contribui(em) para a tomada de decisão de forma ad hoc pelos agentes que operacionalizam cada um dos processos de aquisição, aumentando o risco de uma decisão ser tomada sem visão estratégica, além de aumentar o risco de que os servidores mais capacitados da organização evitem assumir as funções críticas ligadas às aquisições (por exemplo, elaboração dos termos de referência e editais), com conseqüente não alocação dos recursos humanos mais capacitados na atividade e todos os riscos decorrentes de um planejamento da contratação deficiente;*

312.2. *Ausência (deficiência) de (no) estabelecimento das competências, atribuições e responsabilidades contribui para a ineficiência da máquina administrativa devido à centralização desnecessária de decisões, ou tomada de decisões por agente que não disponha de todas as informações necessárias para tanto, com suas consequências;*

312.3. *Deficiências na instituição de instâncias colegiadas contribuem para decisões acerca das aquisições que podem até serem vantajosas do ponto de vista de uma unidade organizacional, mas não necessariamente maximizam os resultados da organização como um todo;*

312.4. *Deficiências na função de auditoria interna, como, por exemplo, o fato de não terem independência para avaliar os controles de responsabilidade da alta administração, expõem a organização ao risco de que a estrutura de governança das aquisições como um todo não seja adequada a realidade da organização, como sugerem, de forma geral, os dados declarados no presente trabalho.*

312.5. *Deficiências no processo de planejamento das aquisições contribuem para que a organização não possua um plano de aquisições, trazem o risco de que a organização não acompanhe ao longo do ano o andamento de suas aquisições, trazendo como consequência a carência de recursos (e.g., tempo, pessoas) ao final do exercício para executar o orçamento restante;*

312.6. *Deficiências na capacitação, em especial daqueles que executam atividades críticas (e.g., elaboração de editais, condução de pregões e fiscalização de contratos), contribuem para que as atividades não sejam executadas com eficiência e eficácia, e, às vezes, em desconformidade com a legislação;*

312.7. *Deficiências na formalização de processos de trabalho contribuem para a falta de clareza de atribuições e responsabilidades no processo, que, por sua vez, faz com que tarefas deixem de ser executadas ou o sejam de forma inadequada, com consequente reflexo indesejável nas aquisições;*

312.8. *Deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição contribuem para a ocorrência de diversos riscos que podem ser visualizados no documento RCA – Riscos e Controles nas Aquisições (acessível a partir de www.tcu.gov.br/selog), com consequente ineficiência, ineficácia e, por vezes, ilegalidade nas aquisições;*

313. *Medidas devem ser adotadas para aumentar a capacidade de as organizações públicas governarem e gerirem suas aquisições, o que se pretende alcançar por meio dos dois grupos de medidas propostas neste trabalho:*

313.1. *Encaminhamento, às autoridades máximas das organizações, de relatório detalhado e individualizado, possibilitando que analisem suas deficiências, bem como comparem os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio, apoiando a formulação de planos para aperfeiçoar a governança e a gestão das aquisições; e*

313.2. *Recomendações para que os OGS orientem as organizações sob sua jurisdição quanto à melhor estratégia de amadurecimento nas práticas de governança e gestão de aquisições, bem como para que eles mesmos (OGS) estabeleçam, pela via normativa, essas práticas.*

314. *Por fim, com respeito à forma pela qual os OGS darão cumprimento às recomendações constantes do acórdão que vier a ser proferido, cabe um comentário. O TCU, ao recomendar que os OGS orientem seus jurisdicionados sobre algum aspecto, não está transferindo para essas organizações mera expedição de comunicados contendo os textos dos acórdãos.*

315. *Se o objetivo fosse meramente reproduzir os comandos dos acórdãos em comunicados e enviar aos jurisdicionados, o próprio TCU poderia fazê-lo, uma vez que dispõe de ferramentas*

automatizadas para remessa de comunicações processuais a grande quantidade de destinatários, como o fez nas comunicações processuais deste levantamento.

316. O que se espera dos OGS, nesses casos, é que avaliem as peculiaridades de seus jurisdicionados e detalhem os procedimentos necessários ao cumprimento das orientações, de forma a mitigar o risco de que tais jurisdicionados não consigam implantar os controles sugeridos.

317. Cite-se, como exemplo positivo, neste sentido, a forma como a SLTI encaminhou as orientações contidas no Acórdão 2.849/2013-Plenário. O acórdão determinou que os OGS orientassem os jurisdicionados a proceder a revisão, com a conseqüente redução de todos os contratos firmados no âmbito da APF com empresas beneficiadas pela desoneração fiscal decorrente do Plano Brasil Maior. Em cumprimento, a SLTI não se limitou a reproduzir a orientação aos jurisdicionados, mas sim expediu um comunicado detalhando procedimentos que informavam às organizações como deveriam proceder para realizar tal revisão.

318. A fim de melhor compartilhar essa oportunidade de melhoria de atuação com os OGS, a Selog irá buscar promover, com os OGS, a divulgação, inclusive por meio de eventos, das deliberações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do acórdão que vier a ser proferido, como forma de mitigar os riscos da sua implementação (item 6).

319. Com objetivo de acelerar a inclusão na agenda das organizações públicas federais do tema governança e gestão das aquisições, propõe-se autorizar que a Selog divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativo e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes (item 6).

320. Com vistas a permitir a difusão do tema nas esferas estaduais e municipais, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho (item 6).

321. Por fim, considerando a natureza sigilosa destes autos e a necessidade de compatibilizar a manutenção do sigilo das informações individualizadas dos respondentes, sobre a qual não se sabe a classificação que será dada por eles, com a necessidade de divulgar os resultados deste trabalho, propõe-se tornar público o acórdão que vier a ser proferido, mantendo-se o sigilo dos autos (item 6), e indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo (peças 4, 5, 1357, 1376, 1392, 1404, 1406, 1408, 1412, 1414 e 1419).

6. Proposta de encaminhamento

322. Ante o exposto, submetem-se os autos para encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Augusto Nardes com as propostas a seguir:

323. Tornar público o acórdão que vier a ser proferido, mantendo-se o sigilo dos autos (item 6).

324. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em atenção ao art. 5º, § 2º, c/c art. 1º, III, do Decreto 5.707/2006, discipline, para as organizações sob sua jurisdição, a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (item 2.1.1).

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

325.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição a:

325.1.1. *realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização (item 2.1.2);*

325.1.2. *estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo diretrizes sobre terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas (item 2.2.1);*

325.1.3. *avaliar se os normativos internos estabelecem (item 2.2.2):*

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

325.1.3.2. *competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, da autoridade máxima da organização, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;*

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

325.1.4. *avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 2.2.3);*

325.1.5. *estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1);*

325.1.6. *capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos (item 2.3.1);*

325.1.7. *realizar gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1);*

325.1.8. *publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º, da Lei 12.527/2011 (item 2.3.4);*

325.1.9. *determinar a publicação, na sua página na Internet, da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 2.3.4);*

325.1.10. *estabelecer diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação (item 2.3.4);*

325.1.11. *determinar a publicação da agenda de compromissos públicos da autoridade máxima da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 2.3.4);*

325.1.12. *executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 2.4.2):*

325.1.12.1. *elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;*

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

325.1.12.3. *divulgação do plano de aquisições na Internet;*

325.1.12.4. *acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.*

325.2. *Elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial (item 2.6.1):*

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

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

325.2.3. *elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;*

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

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

325.2.6. *definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;*

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

325.2.8. *inclusão dos controles internos em nível de atividade constantes das questões F.8 a F.11 deste levantamento, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog> (item 2.6.2).*

325.3. *Promova a implementação do modelo de processo de aquisições, elaborado nas organizações sob sua jurisdição mediante orientação normativa única, consolidando, se necessário, as orientações normativas atualmente em vigor (item 2.6.1).*

325.4. *Implante e disponibilize comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados (item 2.7.1).*

326. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Comissão de Ética Pública que, em atenção ao Decreto 6.029/2007, art. 4º, IV, oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a importância da implantação do código de ética, em especial a necessidade de (item 2.1.3):*

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

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

326.3. *constituir comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído.*

327. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011 (item 2.1.4):*

327.1. *Oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:*

- 327.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- 327.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- 327.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;
- 327.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.
- 327.2. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua jurisdição estabeleça os itens acima.
328. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que (item 2.3.3);
- 328.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição para que:
- 328.1.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;
- 328.1.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;
- 328.1.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;
- 328.1.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;
- 328.1.5. Avalie a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (International Professional Practices Framework).
329. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) que, com base no art. 11, I, da Lei 10.180/2001, defina critérios para, no caso de necessidade de limitações de empenho e de movimentação financeira para atender ao art. 9º da Lei Complementar 101/2001, priorizar a liberação de recursos públicos que não estão atrelados a despesas obrigatórias segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco, que incluem a inexistência de plano estratégico da organização como fator de alto risco (item 2.4.1).
330. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) que (item 5):
- 330.1. Com base no art. 20, II, do Decreto 8.189/2014, inclua nas normas de elaboração do orçamento federal a obrigatoriedade de as organizações encaminharem, juntamente com as propostas orçamentárias, documento que materialize a gestão de riscos das aquisições relevantes, contendo identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos;
- 330.2. Com base no art. 7º, III, da Lei 10.180/2001, defina critérios para a alocação de recursos orçamentários segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios

pretendidos (eficácia e efetividade), utilizando como subsídio os documentos sobre gestão dos riscos das aquisições relevantes encaminhados juntamente com as propostas orçamentárias na forma acima.

331. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, em atenção ao art. 5º, I e §1º, do Decreto 5.707/2006 estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 2.5.1).*

332. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições (item 2.5.2).*

333. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição (Decreto 6.021/2007, art. 3º, I, 'b').*

334. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional de Justiça que avalie as orientações contidas no Acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição (Constituição Federal, art. 104-B, §4º, II).*

335. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional do Ministério Público que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição (Constituição Federal, art. 130-A, §4º, II).*

336. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição (Lei 10.663/2002, art. 1º).*

337. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, aos Conselhos Federais das profissões regulamentadas que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição.*

338. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, às direções nacionais das organizações integrantes do 'Sistema S' que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias à implementação na sua jurisdição.*

339. *Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Tribunal de Contas da União que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e, caso adequado a sua realidade, adote as medidas necessárias à implementação no seu âmbito.*

340. *Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Câmara dos Deputados que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e, caso adequado a sua realidade, adote as medidas necessárias à implementação no seu âmbito.*

341. *Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Senado Federal que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e, caso adequado a sua realidade, adote as medidas necessárias à implementação no seu âmbito.*

342. *Recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex/TCU) que avalie a conveniência e oportunidade de empreender estudos para rever a IN-TCU 28/1999, com vistas a implementar modelo de negócio para o sítio Contas Públicas de forma a, simultaneamente, facilitar a publicação e manutenção de informação atualizada pelos gestores públicos, e permitir a consolidação e disponibilização dessas informações preferencialmente em dados abertos, podendo valer-se da avaliação de soluções tecnológicas baseadas em webservices (item 2.3.4).*

343. *Autorizar que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU):*

343.1. *notifique às organizações que não responderam ao questionário do levantamento que elas possuem novo prazo de trinta dias para essa finalidade, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;*

343.2. *encaminhe relatório individualizado para as organizações participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados e comparações com os resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio e de toda a APF, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações, incluindo neste relatório orientação para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, avaliem a divulgação, preferencialmente na Internet, das informações constantes do relatório encaminhado pela Selog, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei (item 2.1.4);*

343.3. *divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativo e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes (item 6);*

343.4. *promova, com os OGS, a divulgação, inclusive por meio de eventos, das deliberações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do acórdão que vier a ser proferido, como forma de mitigar os riscos da sua implementação (item 6);*

343.5. *oriente os OGS para que, ao cumprir as recomendações de expedir orientações aos seus jurisdicionados, não se limite a reproduzir as orientações do TCU por meio de comunicados, avaliando a necessidade de detalhar os procedimentos necessários a implementação de cada controle recomendado na medida da necessidade das organizações sob sua jurisdição (item 6);*

343.6. *encaminhe, caso solicitado, para cada OGS os dados individualizados dos seus jurisdicionados, alertando-os para a classificação da informação (item 5);*

343.7. *remeta cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, além da cópia integral do relatório da equipe de auditoria, à(o)(s):*

343.7.1. *Organizações a que foram dirigidas as deliberações;*

343.7.2. *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal;*

343.7.3. *Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;*

343.7.4. *Casa Civil da Presidência da República;*

343.7.5. *Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho (item 6).*

343.8. *Indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo (peças 4, 5, 1357, 1376, 1392, 1404, 1406, 1408, 1412, 1414 e 1419).*

344. *Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.”*

É o relatório.

VOTO

Trago à consideração de Vossas Excelências levantamento realizado com o objetivo de sistematizar informações a respeito da situação da governança e da gestão das aquisições no âmbito da Administração Pública Federal (APF) e identificar os pontos vulneráveis para induzir melhorias nessa área.

2. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem buscado, nos últimos anos, incorporar aos seus trabalhos a realização de diagnósticos setoriais a respeito da situação da governança na Administração Federal, de modo a incentivar a adoção de boas práticas pelos órgãos e entidades, a exemplo de levantamentos na área de governança e gestão de tecnologia da informação (TI); de maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; de governança e gestão de pessoas; e de governança e gestão das aquisições. Nesta oportunidade, aprofunda a análise do importante tema contratação pública, que envolve de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, com valores de aproximadamente R\$ 500 bilhões/ano. Além disso, em pesquisa realizada pela equipe de fiscalização, apenas *“4% das organizações afirmaram não ter suas atividades relevantes afetadas pelas aquisições, ao passo que praticamente metade das organizações para imediatamente suas ações relevantes se não ocorrerem aquisições”*.

3. O referido levantamento teve por base os dados coletados por meio de questionários de autoavaliação respondidos por 376 organizações públicas federais, representando 97% da amostra selecionada. A fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) apresentou resultados que demandam atenção por parte deste Tribunal. Os respondentes apresentaram níveis insatisfatórios na maior parte dos componentes do modelo utilizado neste levantamento, com a indicação de que existem deficiências relevantes nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações avaliadas. Sem prejuízo dos destaques que farei adiante, incorporo às minhas razões de decidir a manifestação da unidade técnica.

4. Governança das aquisições pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam 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. Não deve, portanto, ser confundida com gestão das aquisições, que representa uma função da governança e traduz a maneira pela qual se executa o direcionamento estratégico estabelecido.

5. Os principais objetivos desse tipo de governança são alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; e assegurar a utilização eficiente de recursos.

6. As conclusões obtidas neste trabalho viabilizam a obtenção de amplo diagnóstico a ser utilizado por esta Corte no direcionamento das ações de controle a serem adotadas em todas as áreas que envolvam aquisições.

7. Destaco que fiscalização complementar a que ora se delibera foi apreciada por este Plenário, por meio do Acórdão 2328/2015, com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em vinte órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente.

I – PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES

8. Considerando a inexistência de um modelo reconhecido para governança das aquisições, a equipe de fiscalização desenvolveu uma proposta que agrupou duas macrodimensões e oito dimensões. Na primeira macrodimensão (governança), foram consideradas as três dimensões sugeridas pelo Referencial Básico de Governança do TCU: “Liderança”, “Estratégia” e “Controle”; enquanto na segunda (controles da gestão), inspirada no modelo contido no Referencial do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPublica), as dimensões foram “Planos”, “Pessoas”,

“Processos”, “Informações e conhecimento” e “Resultados”.

9. Na dimensão “liderança”, a metodologia utilizada pela Selog, com base nos dados coletados pela pesquisa, indicou que aproximadamente 75% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial, o que sugere que a maior parte da alta administração das organizações tem se responsabilizado de forma inadequada pelos instrumentos de governança das aquisições, comprometendo a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão das aquisições.

10. As principais deficiências identificadas nessa dimensão estão relacionadas à seleção dos ocupantes das funções-chave, vez que 60% das organizações declararam não selecionar profissionais na área das aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado em competências; avaliação da estrutura de recursos humanos, com apenas 40% informando que utilizam algum critério técnico em avaliação periódica; implantação de código de ética; e liderança organizacional, com mais de 70% deixando de fixar pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições ou mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

11. Em termos de “estratégia”, cerca de metade das organizações encontra-se em estágio inicial, ou seja, estabelece de forma inadequada diretrizes que devem ser seguidas pela gestão para o alcance dos objetivos fixados. As principais deficiências estão relacionadas à equivocada estipulação de critérios para as aquisições; definição de competências, atribuições e responsabilidades; e instituição de instâncias colegiadas.

12. No “controle”, aproximadamente 75% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial, o que indica que a ausência de monitoramento adequado pela alta administração da gestão das aquisições dificulta a adoção de medidas corretivas em casos de desvios em relação às diretrizes por ela definidas. Os principais problemas identificados relacionam-se a áreas de gestão de riscos, onde 84% das organizações declararam que não estabelecem diretivas para o gerenciamento de riscos das aquisições; deficiências nos canais de denúncia; deficiências na função de auditoria interna, setor em que foi detectada a possibilidade de atividades de cogestão pela ausência de distinção entre as ações de controle interno e de auditoria interna; e fragilidade em **accountability**.

13. Na dimensão “Planos”, quase metade das organizações encontra-se em estágio de capacidade inicial, o que indica a ausência de controles que viabilizem o direcionamento dado pela alta administração. As deficiências identificadas relacionam-se ao processo de planejamento estratégico e de planejamento das aquisições. De acordo com a equipe, *“46% das organizações executam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano, e apenas 27% dos planos elaborados são publicados na Internet”*.

14. No mesmo sentido, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta no trabalho, mais da metade das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em “Pessoas”, resultado próximo àqueles identificado pelo TCU quando do levantamento de governança de pessoas (Acórdão 2.023/2013-Plenário), o que demonstra a dificuldade de órgãos e entidades em atrair, desenvolver e reter talentos necessários para a boa gestão das aquisições. Os principais problemas estão correlacionados às áreas de mapeamento de competências e capacitação.

15. No que tange a “Processos”, a situação é um pouco mais confortável. Foi a dimensão em que as organizações apresentaram menor deficiência de capacidade, com problemas identificados na formalização de processos de trabalho; nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição; e no estabelecimento e adesão a padrões.

16. Na dimensão “Informação e conhecimento”, cerca de 60% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial. As principais deficiências relacionam-se a iniciativas de gestão do conhecimento promovidas pelos Órgãos Governantes Superiores - OGS.

II – ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES (iGov Aquisições)

17. A definição de um modelo geral de governança tem sido buscada pelo TCU desde os primeiros levantamentos realizados em 2007, inicialmente na área de TI. O cálculo de indicador de governança, decorrente do amadurecimento desses levantamentos, tem se tornado um robusto

referencial orientador para gestores que se preocupam em aprimorar as práticas de governança nas organizações públicas.

18. Recentemente, tive oportunidade de relatar levantamento, realizado em conjunto com a quase totalidade dos Tribunais de Contas do país, com o intuito de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, oportunidade em que foi apresentado o índice de governança pública (iGG) por meio de metodologia que atribui pesos a diversos quesitos avaliados (Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário). Naturalmente, como destaquei naquele voto, esses tipos de índices não devem ser compreendidos como uma medida precisa de governança pública de uma dada organização, e sim como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área em subsídio ao seu processo de melhoria.

19. Neste trabalho, a equipe buscou definir o índice iGovAquisições, calculado por meio de média aritmética, ponderando o valor atribuído a variável resposta obtida nas questões com o peso dessa variável. Vale lembrar que as informações utilizadas para cálculo desse índice foram fornecidas pelos gestores por meio de encaminhamento de questionário, ou seja, a equipe do TCU não teve, até o momento, a oportunidade de verificar, com base numa amostra estatisticamente válida, a real confiabilidade de todas as respostas. Nesse sentido, cabe lembrar que o Acórdão 2328/2015-TCU-Plenário, que tratou de fiscalização em vinte unidades jurisdicionadas com o objetivo de ratificar (ou retificar) as informações apresentadas em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições tratado neste trabalho, constatou que em dezenove delas a situação real apresenta maior quantidade de deficiências de que a declarada, sugerindo que na Administração Pública Federal o cenário também pode ser o mesmo em relação ao apresentado por meio da tabulação dos dados declarados pelos jurisdicionados no perfilGovAquisicoes2013.

20. Os resultados da avaliação com base no iGovAquisições demonstram que a maior parte das organizações (56,5%) encontra-se em estágio inicial de capacidade em governança e gestão das aquisições, 40% em nível intermediário, e somente 3,5% estão em estágio aprimorada. Interessante análise estatística conclui que a correlação entre as dimensões estudadas tem destaque para a “liderança”, ou seja, sempre que esta dimensão é maior, as demais capacidades também tendem a ser de melhor qualidade.

21. Essa quantidade de dados levantada permite também um mapeamento de risco nas contratações públicas, excelente indicativo para orientar as próximas fiscalizações deste Tribunal, isto é, a comparação entre o valor das despesas licitáveis com o iGovAquisições das organizações avaliadas pode fornecer uma distribuição indicativa de risco, conforme demonstrou a equipe na figura 34 de seu relatório. Naquela figura, aparecem em vermelho e laranja, as organizações que despendem quantias vultosas em aquisições e não dispõem de boa capacidade de governar e gerir bem essas aquisições, o que indica maior risco na utilização dos recursos públicos. Por sua vez, a faixa amarela apresenta as organizações com boa governança e elevadas despesas em aquisições ou com governança inicial, mas sem grandes valores em aquisições. Em verde e azul, as organizações que têm razoável governança e administram despesas medianas e, em princípio, com controles suficientes.

22. Dessa forma, pode-se concluir que quanto menor a capacidade de governança de uma organização pública, maior o risco de que não sejam bem aplicados os recursos públicos em benefício da sociedade. Por consequência, a Administração Pública, por meio de seus órgãos governantes superiores e da Secretaria do Tesouro Nacional, possui três frentes de atuação: criar condições para que as organizações aumentem suas capacidades em governança e gestão das aquisições; priorizar a alocação de recursos públicos segundo a capacidade de as organizações converterem tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão das aquisições das organizações com maiores riscos; e priorizar a liberação de recursos, em caso de contingenciamento, também segundo esse critério.

23. As deficiências listadas pela equipe da Selog são suficientes para que o Tribunal formule o conjunto de recomendações propostas pela equipe de fiscalização de modo a aprimorar os sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram, o que as expõe

a diversos riscos relevantes, resumidos no parágrafo 312 do relatório de fiscalização, e contribui para a redução de sua capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade. Especial atenção deve ser dada aos Órgãos Governantes Superiores (OGS) para que orientem as organizações sob sua supervisão quanto à melhor estratégia de amadurecimento nas práticas de governança e gestão de aquisições.

24. Entendo, entretanto, oportuno que se promova ajuste no teor da proposta da unidade técnica em relação à recomendação formulada para a Segecex quanto à avaliação da conveniência e oportunidade de empreender estudos para rever a IN 28/1999 – TCU, em especial pela evolução dos Portais de Transparência da Administração ocorrida nestes últimos quinze anos, assim como diante da aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

25. Também importante o encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser profêrido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho e possibilidade de difusão do tema nas esferas estaduais e municipais.

26. Por fim, considerando a natureza sigilosa das informações coletadas nestes autos por meio de pesquisa junto a 376 organizações públicas federais, proponho o indeferimento de todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo.

27. Agradeço as valiosas sugestões apresentadas diretamente ao meu gabinete e na fase de discussão do processo em Plenário pelos eminentes ministros-substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira que aperfeiçoaram o acórdão em questão.”

28. Feitas essas considerações, parabênizo a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) e a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), bem como os servidores desta Casa que se dedicaram com afinco para que este trabalho inovador pudesse ser materializado: Cláudio Souza Castello Branco, Frederico Júlio Goepfert Junior, Carlos Renato Braga, Luiz Geraldo Santos Wolmer e Rui Ribeiro.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2622/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.068/2013-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda (vinculador); Advocacia-Geral da União; e outros.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Jacir Scartezini (7323/SC-OAB) e outros, representando Banco da Amazônia S.A.;
 - 8.2. Nelson Antonio de Souza, Célia Maria de Sousa (CPF 244.602.733-49) e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
 - 8.3. Maria Fernanda Nascimento Silva Castellani (115.366/RJ-OAB) e outros, representando Casa da Moeda do Brasil;
 - 8.4. Alcione Soares Menezes Filho (CPF 710.244.177-00) e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos;
 - 8.5. Andre Ribeiro Mignani (CPF 078.614.147-060) e outros, representando Eletrobrás Termonuclear S.A.;
 - 8.6. Guilherme Rodrigues Dias (58476/RJ-OAB) e outros, representando Petrobras Distribuidora S.A. - MME;
 - 8.7. Nilton Antônio de Almeida Maia (67460/RJ-OAB) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias na área,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

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

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

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

9.2.1.3. avaliar se os normativos internos estabelecem:

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

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

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

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

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

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

9.2.1.7. realizar gestão de riscos nas aquisições;

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

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

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

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

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

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

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

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na **internet**;

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

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

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

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

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

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

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

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

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

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

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

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

9.6. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) que, com base no art. 20, II, do Decreto 8.189/2014, inclua nas normas de elaboração do orçamento federal a obrigatoriedade de as organizações encaminharem, juntamente com as propostas orçamentárias, documento que materialize a gestão de riscos das aquisições relevantes, contendo identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos;

9.7. recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, em atenção ao art. 5º, I e §1º, do Decreto 5.707/2006 estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições.

9.8. recomendar ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições;

9.9. recomendar aos órgãos e entidades a seguir relacionados que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e adotem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:

9.9.1. Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR);

9.9.2. Conselho Nacional de Justiça;

9.9.3. Conselho Nacional do Ministério Público;

9.9.4. Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);

9.9.5. Conselhos Federais das Profissões Regulamentadas;

9.9.6. direções nacionais das organizações integrantes do “Sistema S”;

9.10. recomendar ao Senado Federal, Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e, caso adequado a sua realidade, adotem as medidas necessárias à implementação no seu âmbito;

9.11. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que avalie a conveniência e oportunidade de empreender estudos para rever a IN 28/1999 – TCU com vistas a harmonizar as informações com os demais Portais de Transparência da Administração existentes e com as regras da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a fim de evitar duplicidade de trabalho e facilitar o acesso à informação pelos usuários;

9.12. autorizar que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU):

9.12.1. encaminhe relatório individualizado para as organizações participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados e comparações com os resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio e de toda a Administração Pública Federal, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações;

9.12.2. divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativo e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes;

9.12.3. promova, com os Órgãos Governantes Superiores (OGS), a divulgação, inclusive por meio de eventos, das deliberações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do presente acórdão, como forma de mitigar os riscos da sua implementação;

9.12.4. oriente os OGS para que, ao cumprir as recomendações de expedir orientações aos seus jurisdicionados, não se limite a reproduzir as orientações do TCU por meio de comunicados, avaliando a necessidade de detalhar os procedimentos necessários a implementação de cada controle recomendado na medida da necessidade das organizações sob sua esfera de atuação;

9.12.5. encaminhe, caso solicitado, para cada OGS os dados individualizados dos seus jurisdicionados, alertando-os para a classificação da informação;

9.13. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam à(o)(s):

9.13.1. Organizações a que foram dirigidas as deliberações;

9.13.2. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.13.3. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.13.4. Casa Civil da Presidência da República;

9.13.5. Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho;

9.14. indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo, bem como os que porventura sejam encaminhados no mesmo sentido, tendo em vista a importância de que as respostas individualizadas dos questionários sejam mantidas reservadas;

9.15. classificar como público o presente acórdão, assim como o relatório e voto que o fundamentam, classificando todas as demais peças deste processo como reservadas, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º, c/c art. 7º, VIII e parágrafo único, todos da Resolução-TCU 254/2013;

9.16. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 42/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-42/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral