



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

TC 007.891/2015-6

Relator: Augusto Nardes



Sumário

APRESENTAÇÃO	4
1 INTRODUÇÃO	5
1.1. Deliberação	5
1.2. Objetivo e escopo	5
1.3. Visão geral sobre governança e gestão das aquisições no setor público	5
1.4. Método e limitações	7
1.5. Estrutura do questionário e modelo de avaliação	11
1.6. Categorização, atribuição de valores às respostas e cálculo de agregadores	17
2 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES	28
2.1. Governança das Aquisições	31
2.2. Controle da Gestão das Aquisições	40
2.3. Controles Internos em Nível de Atividades no Processo de Aquisições	46
3 ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES	63
3.1. Definição	63
3.2. Resultados da avaliação com base no iGovGestAq simplificado	68
4 CONCLUSÃO	72
5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	74
Apêndice I. Método de Cálculo do iGovAquisicoes2014	77
Apêndice II. Percepções da pesquisa realizada pela ouvidoria do TCU	83
Apêndice III. Esclarecimentos sobre Análise Fatorial	88

APRESENTAÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e assim estimular suas organizações a adotarem as boas práticas de governança. Até o momento, já haviam sido realizados, na esfera pública federal, sete levantamentos: quatro de governança e gestão de tecnologia da informação (TI); um da maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; um de governança e gestão de pessoas; e um de governança e gestão das aquisições. Em 2013, o TCU avançou na promoção do tema “governança pública”, realizando levantamento com a participação voluntária de 25 das 27 organizações de segurança pública estadual.

2. Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

3. Este trabalho, realizado em 2014, buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. A avaliação teve como principais objetivos: identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

4. Essa fiscalização se fundamentou exclusivamente em dados coletados por meio de dois questionários de autoavaliação, um sobre governança pública e outro sobre governança e gestão das aquisições.

5. Devido à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, **este relatório tratará somente dos dados de governança e gestão das aquisições**. Registre-se que, no relatório de governança pública (TC 020.830/2014-9), foi proposta a constituição deste processo apartado para analisar os dados de governança e gestão das aquisições.

6. O questionário sobre governança e gestão das aquisições foi elaborado utilizando-se como base o modelo de avaliação aplicado em 2013 às organizações da esfera federal (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).

7. No total, considerando-se somente as respostas válidas, 7.390 organizações responderam ao questionário de governança e gestão das aquisições, representando cerca de 62% da amostra selecionada, que foi de 11.865 organizações.

8. O perfil de governança e gestão das aquisições obtido neste levantamento apontou significativas deficiências na administração pública. Grande parte dos respondentes apresentaram baixa capacidade em quase todas as práticas dos modelos de avaliação utilizados neste trabalho. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes, e reduzindo a capacidade de alcance de resultados.

9. A análise completa dos dados é apresentada por meio de duas seções no relatório:

9.1. **Perfil de governança e gestão das aquisições**, em que é apresentado o panorama das organizações públicas estaduais, distritais e municipais na referida área; e

9.2. **Índice de governança e gestão das aquisições**, em que são apresentados a definição e o método de cálculo desse índice, o qual cria uma referência acerca da situação de governança e gestão das aquisições das organizações públicas estaduais, distritais e municipais.

10. Ao final deste relatório, foram propostas ações para induzir melhorias na situação encontrada, mas que não contemplam orientações aos Órgãos Governantes Superiores, ante a jurisdição do TCU.

1 INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação

11. Esta fiscalização decorre do Acórdão 2.187/2014 - Plenário, proferido no TC 018.057/2014-4 (sigiloso).

1.2. Objetivo e escopo

12. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, e da governança e da gestão das aquisições em órgãos e entidades das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

13. As finalidades do levantamento foram:

13.1. Divulgar os temas “governança pública” e “governança e gestão das aquisições” para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país;

13.2. Identificar os pontos mais vulneráveis no tema e induzir melhorias;

13.3. Contribuir para o planejamento das ações de controle do TCU e dos demais tribunais de contas partícipes do trabalho, auxiliando-os como indutores do processo de aperfeiçoamento da governança pública e da governança e gestão das aquisições nos órgãos e entidades públicos.

14. Ao final deste trabalho, sugere-se que cada organização receba relatório individualizado com o resultado comparativo das autoavaliações, o qual se pretende que seja o principal instrumento 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 pública e governança e gestão das aquisições.

15. Devido à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, **este relatório tratará somente dos dados de governança e gestão das aquisições**. Registre-se que, no relatório de governança pública (TC 020.830/2014-9), foi proposta a constituição deste processo apartado para analisar os dados de governança e gestão das aquisições.

1.3. Visão geral sobre governança e gestão das aquisições no setor público

16. 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.

17. Para esclarecer o tema, transcrevemos excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições em organizações federais, realizado pelo TCU em 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado, peça 61):

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.

(...)

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

(...)

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).

18. Com respeito à importância para a produção de resultados, a governança das aquisições tende a evitar ou mitigar deficiências na gestão de uma organização, como processo de planejamento inadequado, recorrência de projetos mal sucedidos e contratações que não alcançam seus objetivos, os quais se refletem em perda de qualidade e de eficiência de serviços públicos prestados à sociedade.

19. Como mencionado, o levantamento realizado em 2013 teve como escopo as organizações públicas da esfera federal (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado), de forma que esse é o primeiro trabalho dessa natureza envolvendo estados e municípios.

1.4. Método e limitações

20. Este levantamento foi realizado pelo TCU, em coordenação com o Instituto Rui Barbosa, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), e mais 28 tribunais de contas de estados/municípios. Para ajustar os termos do levantamento, foi celebrado, em 4/8/2014, um Acordo de Cooperação Técnica entre os partícipes (peça 13).

21. Durante a fase de planejamento, foram elaborados dois questionários de autoavaliação, um para governança pública e outro para governança e gestão das aquisições.

22. O questionário sobre governança pública foi elaborado com base Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), desenvolvido pelo TCU em 2013. Uma equipe de auditores do TCU - designada por meio da ordem de serviço CCG 1/2014 - utilizou-se de revisão da literatura, análise de conteúdo (Bardin, 1977) e grupo focal para elaborar a proposta inicial dos itens de controle que comporiam o instrumento de avaliação.

23. O questionário de governança e gestão das aquisições foi elaborado utilizando-se como base o modelo de avaliação aplicado em 2013 às organizações da esfera federal (TC 025.068/2013-0). Esse modelo teve como referências, fontes internas, como os diversos levantamentos de governança realizados pelo TCU e o RBG, e fontes externas, como 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*).

24. Os excertos dos referenciais de boas práticas em governança pública e em governança e gestão das aquisições que inspiraram os itens avaliados nos questionários podem ser consultados no endereço eletrônico <http://www.tcu.gov.br/perfilgov>.

25. A versão final dos questionários (peças 18, 19 e 21) resultou de um amplo processo de revisão e validação, envolvendo reuniões com representantes de organizações federais para validação do questionário de governança pública, e a realização de dois painéis de referência para validação de ambos os questionários.

26. Para aperfeiçoar o questionário de governança pública, o TCU realizou reuniões junto à Casa Civil (grupos focais), com participação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), durante os meses de maio a agosto de 2014.

27. Para validação de ambos os questionários - governança pública e governança e gestão das aquisições, e eventuais ajustes, foram realizados dois painéis de referência.

28. O primeiro ocorreu no período de 22 a 24 de junho de 2014, com a presença de representantes do Instituto Rui Barbosa e de dezenove Tribunais de Contas de estados/municípios: Tribunal de Contas do Estado do Amapá, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de Tocantins.

29. O segundo painel de referência foi realizado em 31/7/2013, e contou com a presença de gestores públicos das seguintes organizações: Instituto Rui Barbosa (IRB), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), União dos Vereadores do Brasil (UVB), Prefeitura de Cumaru - Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado do Pará.

30. No evento dos dias 22 a 24 de junho de 2014, foi validado também, pelo TCU, IRB e tribunais de contas representados, o método de seleção das organizações que seriam convidadas a responder os questionários.

31. Na ocasião foi também definido que haveria dois tipos de questionário: um **simplificado**, contendo menor quantidade de itens de controle (perguntas), com aplicação em organizações com estrutura mais simples (e que, em princípio, necessitam de menos controle por estarem sujeitas a menor quantidade de riscos relevantes); e um **completo**, contendo todos os itens de controle (perguntas) do modelo, aplicável a organizações mais complexas (e que, em princípio, necessitam, de mais controle por estarem sujeitas a maior quantidade de riscos relevantes).

32. Inicialmente foram selecionadas, para participar do levantamento, 12.319 organizações públicas - 10.607 municipais, 1.295 estaduais e 417 federais (peças 20 e 23). Contudo, durante a execução, 60 organizações foram excluídas da amostra (peça 24), por motivos de duplicidade, ou ainda a pedido dos tribunais de contas partícipes, por não pertencerem ao primeiro escalão no que diz respeito à autonomia em governança pública ou governança das aquisições. Assim, a amostra foi composta por 12.259 organizações (394 federais, 1.272 estaduais, e 10.593 municipais).

33. A composição da amostra para ambos os questionários foi estabelecida da seguinte maneira:

33.1. Nos municípios com menos de 100.000 habitantes, foram selecionadas a prefeitura e a câmara municipal para responderem ao questionário simplificado de governança pública e governança e gestão das aquisições;

33.2. Nos municípios com mais de 100.000 e menos de 1.000.000 de habitantes, foram selecionadas a prefeitura e a câmara municipal para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições;

33.3. Nos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, foram selecionadas, além da prefeitura e câmara de vereadores, todas as secretarias da prefeitura, para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições;

33.4. Nos estados e Distrito Federal, foram selecionados, no Poder Executivo, os governos dos estados e do Distrito Federal e secretarias; no poder legislativo, as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas; no poder judiciário, os Tribunais de Justiça. Além desses, foram selecionados também as organizações do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e demais organizações escolhidas por cada tribunal de contas partícipe, para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições; e

33.5. Na esfera federal, as organizações foram selecionadas segundo critério de representatividade no orçamento da União, para responderem ao questionário completo. Dessa maneira, a partir da lista de organizações avaliadas no último levantamento de governança e gestão das aquisições, realizado em 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado), foram incluídas as Seções Judiciárias de cada estado da Federação e removidos alguns órgãos setoriais e conselhos federais de fiscalização das profissões regulamentadas. A esfera federal respondeu somente ao questionário de governança pública, tendo em vista que, em 2013, a APF já havia participado do 1º levantamento de governança e gestão das aquisições realizado pelo TCU.

34. Assim, das 12.259 organizações convidadas a participar do levantamento, todas responderiam ao questionário de governança pública, e 11.865 (12.259 menos as 394 federais) responderiam também ao questionário de governança e gestão das aquisições.

35. Para construir a infraestrutura de coleta de dados, utilizou-se a ferramenta livre de pesquisa LimeSurvey®, a qual foi instalada, configurada e mantida na infraestrutura tecnológica do TCU, para coleta das respostas do questionário. As informações recebidas foram, inicialmente, importadas e tratadas utilizando-se o *software* Microsoft Access.

36. Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados na página do levantamento na internet os seguintes materiais de apoio: instruções de preenchimento, respostas para as dúvidas mais frequentes (FAQ) e glossário (peças 17, 15 e 16). Esses documentos de autoajuda, atualizados durante toda a execução do trabalho (inclusive durante a coleta de dados), constituiu-se no suporte de 1º nível aos respondentes.

37. Cada tribunal de contas participe designou uma equipe de servidores para esse trabalho. Tais equipes ficaram responsáveis pelo suporte de segundo nível, esclarecendo as dúvidas dos jurisdicionados e acompanhando-os durante o período de aplicação do questionário. Os contatos das equipes ficaram disponíveis no site www.tcu.gov.br/perfilgov. A equipe do TCU responsabilizou-se pelo suporte de 3º nível, esclarecendo dúvidas das equipes dos tribunais de contas, por meio do endereço eletrônico perfilgov@tcu.gov.br; e também pelo suporte de segundo nível, somente por *e-mail*, aos municípios do estado de São Paulo, com exceção da capital.

38. A fim de preparar os técnicos das equipes dos tribunais de contas para prestarem o suporte de segundo nível aos seus jurisdicionados, o Instituto Serzedello Corrêa (TCU) organizou um curso sobre governança pública, com ênfase no instrumento de avaliação de governança, ministrado pela equipe de coordenação do TCU.

39. Para coordenar as equipes envolvidas no trabalho, foi criado um grupo de discussões no ambiente virtual *moodle*, e também foram realizadas diversas reuniões por meio de videoconferências.

40. Os produtos da fase de planejamento foram:

40.1. Os questionários, revisados e validados, implementados em uma ferramenta de coleta de dados (peças 18, 19 e 21);

40.2. Os documentos de apoio aos respondentes (instruções de preenchimento, FAQ e glossário - peças 17, 15 e 16); e

40.3. As comunicações que seriam enviadas às organizações convidadas a responder ao questionário.

41. Todas as comunicações para as organizações selecionadas foram encaminhadas com aviso de recebimento, dando ciência da realização do levantamento, informando um código de acesso individual de acesso e o endereço eletrônico onde se encontrava o questionário, assim como o prazo para preenchimento.

42. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro elaboraram e encaminharam, diretamente, as comunicações aos seus jurisdicionados. As comunicações e reiteração de comunicações enviadas aos jurisdicionados dos demais tribunais de contas partícipes foram encaminhadas pelo TCU. Para isso, os presidentes desses tribunais assinaram ofícios, posteriormente publicados no sítio eletrônico do levantamento, pelos quais autorizaram o TCU a enviar essas correspondências aos seus jurisdicionados.

43. Para obtenção da lista de contatos e endereços das prefeituras e câmaras de vereadores para envio das comunicações, a equipe do TCU contou com o apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), por meio do Programa Interlegis. Os demais contatos foram disponibilizados pelas equipes dos tribunais de contas partícipes.

44. A elaboração e envio, pelo TCU, dessas mais de 12.800 comunicações foram viabilizados com a criação de rotinas para uso direto da tecnologia V-Post - serviço de postagem eletrônica de documentos, disponibilizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), por meio de contrato anteriormente firmado com o TCU.

45. Com o V-Post, os Correios receberam do TCU, por meio seguro, os arquivos eletrônicos das comunicações e realizaram todo o processo de impressão, envelopamento e entrega dos documentos, além da digitalização dos AR (Avisos de Recebimento).

46. Juntamente à solicitação de preenchimento, foi informando que o questionário deveria ser respondido e enviado ao TCU somente na forma eletrônica, por meio do site <http://www.tcu.gov.br/perfilgov>.

47. Como estratégia de divulgação do trabalho, foram realizados, pelos tribunais de contas partícipes, quinze eventos para esclarecimentos de dúvidas e distribuição de material de apoio, com a participação de palestrantes da equipe do TCU:

47.1. Doze eventos em unidades da federação, organizados pelos TC locais: Bahia, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Amapá, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas, Rondônia e Roraima;

47.2. Um evento em Brasília, para as organizações federais, organizado pelo TCU;

47.3. Um evento para os Ministérios, solicitado pela Casa Civil, organizado pelo TCU; e

47.4. Uma reunião com a Câmara dos Deputados, solicitada pela própria e realizada com o TCU.

48. O trabalho foi divulgado ainda no “Minuto do TCU” - parte do programa de rádio “A Voz do Brasil”, e nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas partícipes, da Associação Paulista de Municípios (APM), da União dos Vereadores do Brasil (UVB) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

49. A cartilha “10 Passos para a Boa Governança” (acessível em <http://www.tcu.gov.br/governanca>) foi elaborada a fim de informar, em linguagem mais acessível, um roteiro simplificado e prático para que os gestores públicos possam implantar mecanismos de governança nas suas organizações.

50. O prazo inicial para envio das respostas foi fixado para o dia 30/9/2014, mas, no decorrer da execução, a equipe verificou a necessidade de prorrogar o prazo para o dia 31/10/2014 e, posteriormente, para o dia 3/11/2014. Essas necessidades de prorrogação ocorreram devido aos seguintes fatores:

50.1. Diversidade e quantidade grande de dúvidas apresentadas pelos jurisdicionados quanto ao preenchimento do questionário;

50.2. Alguns tribunais de contas partícipes assinaram o Acordo de Cooperação do levantamento após o início da aplicação do questionário, o que obrigou a extensão do prazo para envio das respostas;

50.3. Falhas na ferramenta LimeSurvey®; e

50.4. Problemas de lentidão no acesso simultâneo ao questionário *online*.

51. Após o recebimento das respostas, a equipe de auditoria realizou uma análise preliminar dos dados coletados, e teve a percepção de que poderia haver interpretações distintas das pretendidas para algumas questões. A equipe, então, contatou, por meio da ouvidoria do TCU, 149 gestores que já haviam enviado suas respostas. A pesquisa, descrita no apêndice III deste relatório, não obteve respostas suficientes que permitissem que a equipe fizesse inferências estatísticas, mas levantou dados importantes no auxílio da análise das informações coletadas.

52. Ao fim da coleta de dados, foram utilizados os *softwares* do pacote Microsoft Office, R e SPSS para realizar as análises e calcular as capacidades e os índices de governança pública simplificado e de governança e gestão das aquisições (iGGs e iGovAquisicoes2014). Neste relatório, conforme supracitado, será apresentado apenas a análise das informações de governança e gestão das aquisições.

53. Após a conclusão do relatório e elaboração das propostas de encaminhamento, foi realizada uma reunião de encerramento do trabalho, em 26/3/2015, com a presença de representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), onde foram apresentados os principais resultados e discutidas as recomendações propostas. As solicitações dos presentes foram registradas na ata da reunião (peça 58) e consideradas na elaboração das propostas.

54. Como fatores de limitação à execução dos trabalhos, identificaram-se os seguintes:

54.1. Dificuldade para obter, com agilidade, o apoio e a participação dos demais tribunais de contas brasileiros, tendo em vista as dificuldades operacionais de reunir seus presidentes e acordar os termos do trabalho. Cinco tribunais de contas não participaram do Acordo de Cooperação e, conseqüentemente, seus jurisdicionados não participaram deste amplo processo de autoavaliação em nível nacional;

54.2. Grande quantidade de organizações da administração pública e a ausência de informações que permitissem aferir os seus respectivos graus de autonomia de governança pública e das aquisições, o que pode ter levado a não inclusão de organizações públicas que deveriam ter sido selecionadas; e

54.3. Falhas na ferramenta utilizada para coleta de dados - ferramenta livre de pesquisa LimeSurvey®, causando a necessidade de atualização e substituição de códigos de acesso com grande frequência, o que pode ter desmotivado os respondentes, além da perda de cinco registros, conforme mencionado na seção de análise dos dados.

1.5. Estrutura do questionário e modelo de avaliação

55. A partir dos dois instrumentos de autoavaliação desenvolvidos, foram elaboradas três versões do questionário *online*, conforme explicitado abaixo, cujas assertivas são chamadas de “itens de controle”.

55.1. Questionário completo de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 138 itens de controle de governança pública e 95 itens de controle de governança e

gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas estaduais, e também às municipais cujos municípios possuem mais de 100.000 habitantes;

55.2. Questionário simplificado de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 62 dos 138 itens de controle de governança pública, e 61 dos 95 itens de controle de governança e gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas municipais cujos municípios possuem menos de 100.000 habitantes;

55.3. Questionário completo de Governança Pública - composto pelos 138 itens de controle de governança pública - aplicado às organizações da administração pública federal.

56. A redação das assertivas dos instrumentos de autoavaliação pode ser consultada nas peças 17,19 e 21 do processo.

57. Os questionários simplificados foram compostos por questões retiradas dos questionários completos. A escolha dos itens foi feita com base em critérios como simplicidade, importância e aplicabilidade em organizações de menor porte orçamentário e administrativo.

58. O questionário foi composto por questões objetivas, tipo “única escolha”, sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao usuário a escolha de apenas um valor entre os sete possíveis: Atende em grande parte ou totalmente, Atende em parte, Atende em menor parte, Decidiu adotá-lo, Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo, Não atende porque o custo-benefício é desfavorável ou Não atende e não deliberou a respeito.

59. As assertivas foram classificadas em duas categorias:

59.1. (*D) Definição de diretrizes/processos ou produção de informações/documentos: por exemplo, formulação de estratégia, fixação de diretrizes, elaboração de planos, levantamento de informações.

59.2. (*E) Execução de atividades: por exemplo, execução da estratégia e o desenvolvimento de competências de membros da alta administração, elaboração de relatórios.

60. Para a categoria (*D) - Definição de diretrizes/processos ou produção de informações/documentos - foi orientada a seguinte interpretação semântica para as possíveis respostas:

60.1. Atende em grande parte ou totalmente: quando os documentos/informações produzidos foram revisados nos últimos 3 anos, ou menos, e contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

60.2. Atende em parte: quando os documentos/informações produzidos foram revisados há mais de 3 anos e há menos de 6 anos, e contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

60.3. Atende em menor parte: quando os documentos/informações produzidos foram revisados há mais de 6 anos ou não contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

60.4. Decidiu adotá-lo: quando houve uma decisão formal de adotar o item de controle, podendo, ou não, ter realizado ações que visam à implantação do controle;

60.5. Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo: quando o item de controle não é praticado por haver impossibilidade legal de adotá-lo;

60.6. Não atende porque o custo-benefício é desfavorável: quando o item de controle não é praticado, tendo em vista que o custo-benefício é desfavorável; e

60.7. Não atende e não deliberou a respeito: quando o item de controle não é praticado e não houve deliberação a respeito.

61. Para a categoria (*E) - Execução de atividades - foi orientada a seguinte interpretação semântica para as possíveis respostas:

61.1. Atende em grande parte ou totalmente: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos dois anos, em mais de 85% dos casos em que é possível adotá-lo;

61.2. Atende em parte: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos dois anos, em mais de 15% e menos de 85% dos casos em que é possível adotá-lo;

61.3. Atende em menor parte: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos dois anos, em menos de 15% dos casos em que é possível adotá-lo;

61.4. Decidiu adotá-lo: quando houve uma decisão formal de adotar o item de controle, podendo, ou não, ter realizado ações que visam à implantação do controle;

61.5. Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo: quando o item de controle não é praticado por haver impossibilidade legal de adotá-lo;

61.6. Não atende porque o custo-benefício é desfavorável: quando o item de controle não é praticado, tendo em vista que o custo-benefício é desfavorável; e

61.7. Não atende e não deliberou a respeito: quando o item de controle não é praticado e não houve deliberação a respeito.

62. Também foi utilizado o recurso de inclusão de “questões condicionadas”, que só ficam disponíveis aos respondentes em função da resposta atribuída a uma questão anterior. Assim, se o respondente assinalava uma das respostas “Atende em menor parte”, “Atende em parte”, ou “Atende em grande parte ou totalmente”, indicando que ele implementa o item de controle em algum nível, eram apresentadas duas questões adicionais:

62.1. Este item está formalizado: quando existe documento formal que define o item de controle e atribui responsabilidade e periodicidade de execução; e

62.2. Este item é periodicamente avaliado em auditoria: quando o item de controle é avaliado por procedimentos formais de auditoria interna ou externa com a finalidade de verificar se o controle é eficaz, ou seja, se ele trata adequadamente o risco para cujo tratamento foi projetado.

63. As questões condicionadas foram utilizadas com os seguintes objetivos:

63.1. Aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado; e

63.2. Aumentar o espectro de respostas possíveis, o que facilitaria a adoção da análise fatorial como método para o cálculo dos índices de governança e de governança e gestão das aquisições.

64. A escala de resposta, juntamente com a interpretação semântica que deveria ser utilizada em cada caso, pode ser também encontrada nas instruções de preenchimento disponibilizadas aos respondentes (peça 17).

65. Conforme exposto no item 6, o questionário de governança e gestão das aquisições foi elaborado utilizando-se como base o modelo de autoavaliação aplicado em 2013 às organizações da esfera federal (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).

66. As assertivas sobre “Governança das Aquisições” do questionário aplicado em 2013 foram comparadas com as do questionário de Governança Pública. Do resultado da comparação, verificou-se que treze assertivas do questionário de Governança Pública abrangiam o conteúdo que seria avaliado em sete questões presentes no questionário de Governança das Aquisições.

67. Considerando que as organizações que responderiam ao questionário de Governança das Aquisições também teriam que responder ao de governança pública, a equipe decidiu excluir as sete assertivas de governança das aquisições, manter as treze questões de governança pública, e utilizar as respostas dessas treze questões como complemento na análise do perfil de governança das aquisições e no cálculo do respectivo índice.

68. A tabela abaixo relaciona as sete assertivas de governança das aquisições com as treze questões de governança pública de que trata o parágrafo anterior:

Assertivas sobre “Governança das Aquisições” 2013 (TC 025.068/2013-0)	Assertivas sobre “Governança Pública”
A7	L2.1.1 / L2.1.2 / L2.1.3 / L2.1.4 / L2.1.5
C4	L2.2.3
D1	E2.2.4
C1	C1.1.1
C3	C1.1.2 / C1.1.3 / C1.1.4
C6 (item 6)	C3.1.2
C6 (item 4)	C3.2.2

69. Feitas as exclusões, as demais assertivas foram ajustadas pela equipe, com a contribuição dos participantes do 1º painel de referência (itens 26 a 28), para formarem a nova versão do questionário de governança e gestão das aquisições.

70. A Figura 1 sintetiza a estrutura do questionário completo de governança e gestão das aquisições 2014. O esquema obtido considera quatro macrodimensões: Governança das Aquisições, Controle da Gestão, Controle da Gestão das Aquisições e Controles Internos em Nível de Atividades.



Figura 1 - Agrupamento das assertivas do questionário completo de Governança e Gestão das Aquisições

71. Conforme explicitado no item 17 deste relatório (transcrição de excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições em organizações federais, realizado pelo TCU em 2013 - TC 025.068/2013-0):

A governança das aquisições pode ser definida como 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.

72. Assim, a macrodimensão “Governança das Aquisições” contém três mecanismos (liderança, estratégia e controle) e foi inspirada no modelo proposto no RBG. O mecanismo de “Liderança” é formado pelo conjunto de práticas que asseguram a existência de corpo diretivo competente e motivado. O mecanismo “Estratégia” envolve as práticas relacionadas à definição e monitoramento de objetivos, avaliação dos ambientes interno e externo, e à avaliação das demandas das partes interessadas. O “Controle” estabelece as práticas essenciais para gerenciamento de riscos, prestação de contas e responsabilização.

73. As macrodimensões de “Controle da Gestão” e “Controle da Gestão das Aquisições” foram inspiradas no modelo de autoavaliação utilizado no levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado). “Gestão”, nesse modelo, representa a atuação dos gestores designados pela alta administração para exercer papéis e responsabilidades definidas; paralelamente, “Gestão das Aquisições” representa a atuação dos agentes designados para atuar na função de aquisições da organização. Assim, essas macrodimensões estabelecem mecanismos de controles da gestão (controles internos) que permitam à alta administração garantir que os processos de gestão sejam executados com eficácia e eficiência, assegurando o alcance de resultados.

74. Os mecanismos das macrodimensões “Controle da Gestão” - Pessoas e Processos - e “Controle da Gestão das Aquisições” - Planos, Pessoas, Processos, e Informação e Conhecimento – também são inspirados em três dimensões do GesPublica: “Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade”; “Pessoas e Processos”; e “Informação e Conhecimento”. Essas três dimensões foram remodeladas no GesPublica 2014. Segundo esse referencial:

A gestão pública pode ser representada graficamente como um sistema constituído por oito dimensões integradas e interativas...

...

Estratégias e Planos - Uma gestão pública de excelência deve contemplar processos formais de formulação e implementação da estratégia, fundamentados no exercício de pensar o futuro e integrados ao processo decisório. A estratégia deve atender aos objetivos e dispor de metas e planos articulados, para as unidades internas. Deve ser formulada a partir da prospecção dos resultados institucionais que se espera alcançar, considerados os recursos internos e externos; assim como os fatores intervenientes, especialmente aqueles que possam representar riscos ou oportunidades ao desempenho organizacional.

Pessoas - A excelência da gestão pública pressupõe sistemas de trabalho estruturados, que considerem as competências, os requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos necessários para a execução dos processos institucionais, de forma a cumprir as finalidades do órgão ou entidade. Inclui as adequadas estruturação e alocação de cargos efetivos, funções e cargos em comissão; os padrões remuneratórios e a alocação interna. São particularmente relevantes os investimentos em adequado dimensionamento da força de trabalho; em gestão de competências institucionais e profissionais; e na estruturação de sistemas de - 25 - remuneração e de gestão do desempenho sintonizados com os paradigmas do gerenciamento por resultados. Além disso, implica a existência de processos de capacitação e desenvolvimento dos servidores e da garantia de um ambiente de trabalho humanizado, seguro, saudável e promotor do bem-estar, da satisfação e da motivação dos agentes públicos.

Processos - A Gestão pública de excelência exige processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais. O monitoramento e o controle dos processos devem induzir mecanismos de tratamento de não

conformidades e implantação de ações corretivas, melhoria dos processos e incorporação de inovações, de forma a assegurar o permanente alto desempenho institucional.

Informação e Conhecimento - A Dimensão representa a capacidade de gestão das informações e do conhecimento, especialmente a implementação de processos gerenciais que contribuam diretamente para a seleção, coleta, armazenamento, utilização, atualização e disponibilização sistemática de informações atualizadas, precisas e seguras aos usuários internos e externos, com o apoio da tecnologia da informação.

75. A macrodimensão “Controles Internos em Nível de Atividades” refere-se aos controles chamados transacionais ou *Transaction-Level Control* (TLC). Conforme descrito no material do curso “Avaliação de Controles Internos”, ministrado pelo Instituto Serzedello Corrêa do TCU, em 2012, esses controles:

Incidem direta ou indiretamente sobre atividades, operações, processos ou sistemas específicos. Esses controles se desdobram em dois níveis:

Indiretos ou abrangentes: definem como fazer. Por exemplo, manuais de processos de trabalho (manual do patrimônio, procedimentos operacionais etc.). Os controles indiretos em nível de atividades têm, geralmente, função preventiva.

Diretos, de monitoramento ou de registros: controlam ou evidenciam a execução de atividades durante o fluxo de operação ou processamento. Incidem sobre produtos ou serviços, atividades e tarefas. Exemplos: controles de qualidade na produção (estatístico ou individual), registro de horas despendidas em atividades, registros de produção, conciliações etc. Os controles diretos em nível de processos têm, em geral, função detectiva.

76. O documento “*Standards for Internal Control in the Federal Government*” publicado em 2014 pelo *United States Government Accountability Office* (GAO) explicita, na página 50, a definição de “*Transaction control activities*”:

As atividades de controle de transações incidem diretamente em processos operacionais para apoiar a entidade no alcance dos seus objetivos e no tratamento dos riscos relacionados. “Transações” tendem a ser associadas com os processos financeiros (por exemplo, operações de contas a pagar), enquanto o termo “atividades” é geralmente aplicado a processos operacionais ou de conformidade. Para efeito da presente norma, “transações” abrange ambas as definições. A administração pode desenvolver uma variedade de atividades de controle de transações para os processos operacionais, que podem incluir verificações, reconciliações, autorizações e aprovações, as atividades de controle físicos e atividades de controle de supervisão (tradução nossa).

77. A divisão da macrodimensão de “Controles Internos em Nível de Atividades” em três mecanismos foi elaborada com base na IN-SLTI 4/2014, e no documento, de caráter doutrinário, denominado “Riscos e Controles nas Aquisições” (RCA), publicado pelo TCU por meio do Acórdão 1.321/2014 - TCU – Plenário (acessível em www.tcu.gov.br/selog). Esse documento mapeou legislações, jurisprudências, normas, acórdãos, padrões, estudos e pesquisas, sistematizando informações sobre aquisições públicas em geral.



Figura 2 - Agrupamento das assertivas do questionário simplificado de Governança e Gestão das Aquisições

78. Conforme o RCA, o metaprocesso de aquisição pública é formado por 3 fases:
- 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;
- Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e
- 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. (Fonte: RCA publicado em www.tcu.gov.br/selog)
79. De acordo com a explicação do item 57, a escolha das assertivas do questionário simplificado foi realizada com base em critérios como simplicidade, importância e aplicabilidade em organizações de menor porte orçamentário e administrativo. Dessa forma, o questionário simplificado de Governança e Gestão das Aquisições apresenta três macrodimensões em sua estrutura, conforme representado na Figura 2. A macrodimensão “Controle da Gestão” e o mecanismo “Informação e Conhecimento” estão presentes apenas no questionário completo.
80. Após a definição das macrodimensões, as assertivas do questionário foram divididas em grupos com objetivo de harmonizar a estrutura do questionário de governança e gestão das aquisições à infraestrutura anteriormente montada, na ferramenta de coleta LimeSurvey[®], para o questionário de governança pública.

1.6. Categorização, atribuição de valores às respostas e cálculo de agregadores

81. Nos itens 58 a 62 foi descrita a escala de respostas utilizada nos questionários. As organizações respondentes deveriam escolher, entre as alternativas de resposta, a que melhor representava o seu nível de adesão ao controle exposto na assertiva. Assim, era possível marcar uma das seguintes opções:

- 81.1. Não atende e não deliberou a respeito;
- 81.2. Não atende porque o custo-benefício é desfavorável;
- 81.3. Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo;
- 81.4. Decidiu adotá-lo;
- 81.5. Atende em menor parte;

- 81.6. Atende em parte;
- 81.7. Atende em grande parte ou totalmente.
82. Essa escala de respostas seguiu, com algumas inovações e adaptações descritas abaixo, a mesma lógica utilizada em questionários de levantamentos anteriores realizados pelo TCU, a exemplo do de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013 - TCU - Plenário) e do de governança e gestão das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).
83. Foram realizadas as seguintes adaptações:
- 83.1. Foi acrescentada a opção de: “Atende em menor parte”, como um nível entre “Não Atende” e “Atende em parte”, a fim de permitir maior diferenciação entre os respondentes;
- 83.2. A opção “Atende em grande parte ou totalmente” substituiu a alternativa “Adota Integralmente a prática”, de forma a representar melhor os limites desse nível de adesão ao controle.
- 83.3. A resposta “Decidiu adotá-lo” foi condicionada à existência de decisão formal de adotar o controle.
84. As inovações ocorreram nos tipos de resposta “Não Atende”. Foram elas:
- 84.1. Foram criadas as opções “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável” e “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo”, pois se considerou, conforme resposta à pergunta 27 do FAQ (peça 15), que as organizações que assim responderam de fato analisaram seus riscos e concluíram pela não necessidade de adoção dos controles sugeridos, por uma das duas razões a seguir:
- 84.1.1. Por haver impossibilidade legal, tendo em vista que a atividade relacionada ao risco não é de competência da organização, ou não se encontra no âmbito da sua governabilidade por força de legislação;
- 84.1.2. Pelo custo-benefício da adoção do controle ser desfavorável por não haver risco, ou pelo fato do risco existente já estar adequado ao “apetite” a risco da organização, ou ainda porque o custo de implementação do controle supera o benefício de mitigar o risco.
85. Tais alternativas foram inseridas no questionário para discriminar as organizações que não adotam controles que, no seu contexto de atuação, não deveriam ser implementados, conforme orientação do art. 14 do Decreto-Lei 200:
- “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e **supressão de controles** que se evidenciarem como puramente formais ou **cujo custo seja evidentemente superior ao risco**”. (grifamos)**
86. Todas as assertivas do questionário apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança e gestão das aquisições na organização. Assim, a maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver mais governança na organização. Dessa forma, atribuiu-se maior valor às respostas que indicavam maior adoção dos controles descritos em cada assertiva, e menor valor àquelas que apontavam menor adoção desses controles, com as seguintes observações:
- 86.1. Dentre as respostas “Decidiu adotá-lo” e “Não atende e não deliberou a respeito”, atribuiu-se maior valor à primeira, seguindo-se a mesma lógica utilizada nos questionários dos levantamentos de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013 - TCU - Plenário) e do de governança das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado). Entende-se que a opção “Decidiu adotá-lo” indica, comparativamente à resposta “Não atende e não deliberou a respeito”, mais avanço na implementação do controle, tendo em vista declarar que foi tomada uma decisão formal de aderir à boa prática.

86.2. Às respostas “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável” e “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” foi atribuído valor semelhante ao da opção “Atende em grande parte ou totalmente”. Considerou-se que, para atender aos critérios desses dois tipos de respostas, a organização tenha realizado adequada avaliação de riscos, a qual apontou a não necessidade do controle sugerido na assertiva. Assim, a não adoção do controle contribuiria efetivamente para a boa governança, tendo em vista a realização de adequado gerenciamento de riscos, evitando a implantação de controles desnecessários e o consequente desperdício de recursos.

87. Ante os critérios supracitados, as respostas foram ordenadas, em ordem crescente de valor, da seguinte forma:

- 1º - Não atende e não deliberou a respeito;
- 2º - Decidiu adotá-lo;
- 3º - Atende em menor parte;
- 4º - Atende em parte;
- 5º - Atende em grande parte ou totalmente.
- 5º - Não atende porque o custo-benefício é desfavorável;
- 5º - Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo;

88. Além das respostas às assertivas principais do questionário, foram analisadas também as opções de resposta para as questões condicionadas, as quais eram apresentadas ao respondente somente no caso de ele assinalar a opção “atende em menor parte”, “atende em parte”, ou “atende em grande parte ou totalmente”. Eram elas:

- 88.1. Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria;
- 88.2. Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria;
- 88.3. Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria;
- 88.4. Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria.

89. Conforme descrito nos itens 62 a 63, as questões condicionadas foram aplicadas com o objetivo principal de aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado. Para isso, considerou-se que:

89.1. A organização que respondesse que “o controle está formalizado” teria identificado o documento formal que define o item de controle e atribui responsabilidade e periodicidade de execução.

89.2. A organização que respondesse que “o controle é periodicamente avaliado em auditoria” teria identificado o(s) relatório(s) de auditoria onde consta a avaliação do controle sugerido na assertiva.

90. Na análise das respostas às perguntas condicionadas, admitiram-se as premissas a seguir.

90.1. Comparando o controle formalizado com o não formalizado, deveria ser atribuído maior valor à resposta que declarasse o controle como formalizado. Esse entendimento foi no sentido de que:

90.1.1. Controles formalizados tornam-se critérios formais de auditoria, viabilizando o monitoramento, a avaliação e o aprimoramento contínuo desses controles;

90.1.2. A execução de controles formalizados não está sujeita à vontade de pessoas específicas, pois se torna regra na organização, com processos, papéis e responsabilidades definidos;

90.1.3. 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; e

90.1.4. Organizações cujos controles estão formalizados têm geralmente maior nível de maturidade. Por exemplo, a norma da ISO/IEC 15504, que define os níveis de capacidade de processos, utiliza a definição do processo estabelecido (definido e implantado) como exigência para avanço na escala de maturidade.

90.2. Comparando o controle ‘somente formalizado’ com o ‘formalizado e periodicamente auditado’ ou ‘somente auditado’, atribuiu-se maior valor aos últimos. Considerou-se que a **auditoria do controle é fator fundamental no aprimoramento da governança**, tendo em vista que a auditoria avalia a eficácia dos controles internos existentes, ou seja, verifica se os controles implantados são necessários e adequados para mitigar os riscos relevantes, capazes de impactar os objetivos da organização.

91. Usando os critérios de valoração descritos acima, as respostas às questões condicionadas foram ordenadas, em ordem crescente de valor, da seguinte forma:

1º - Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria;

2º - Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria;

3º - Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria;

4º - Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria.

92. Somando-se os critérios de valoração aplicados às assertivas principais com os definidos para as questões condicionadas, têm-se a ordem crescente de valoração das respostas representada na Figura 3.

CATEGORIA DE RESPOSTA	RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS CONDICIONADAS	
1ª - Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há
2ª - Decidiu adotá-lo	Não há	Não há
3ª - Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
4ª - Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
5ª - Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado
6ª - Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado
7ª - Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
8ª - Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
9ª - Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado
10ª - Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado
11ª - Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
12ª - Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
13ª - Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado
14ª - Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado
14ª - Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há
14ª - Não atende porque o custo-benefício é desfavorável	Não há	Não há

Figura 3 - Ordem crescente de valoração das respostas do questionário

93. Para apresentar os dados de forma mais clara, optou-se por categorizar as respostas em três níveis, chamados de “estágios de capacidade”, conforme modelo seguido em levantamentos

anteriores realizados pelo TCU. Assim, foram definidos três estágios de capacidade: inicial, intermediária e aprimorada. Posteriormente, dividiu-se o estágio inicial em três subníveis (Inexistente, Insuficiente e Iniciando), a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes.

94. A Figura 4 mostra a categorização das respostas nos estágios de capacidade.

INICIAL				
Inexistente	Insuficiente	Iniciando	Intermediária	Aprimorada
Não atende e não deliberou	Atende menor parte () ()	Atende menor parte () (A)	Atende parte () (A)	Atende maior parte () (A)
Decidiu adotá-lo	Atende menor parte (F) ()	Atende menor parte (F) (A)	Atende parte (F) (A)	Atende maior parte (F) (A)
		Atende parte () ()	Atende maior parte () ()	Não Atende - impedimento legal
		Atende parte (F) ()	Atende maior parte (F) ()	Não Atende - custo-benefício

LEGENDA:
 () () - Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria
 (F) () - Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria
 () (A) - Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria
 (F) (A) - Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria

Figura 4 - Categorização das respostas

95. Para realizar a categorização mostrada na Figura 4, utilizou-se a lógica a seguir:

95.1. Estágio de capacidade Inexistente - Foram classificadas neste estágio as respostas do tipo “Não atende e não deliberou a respeito” e “Decidiu adotá-lo”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declaram a inexistência do controle proposto;

95.2. Estágio de capacidade Insuficiente - neste estágio, foi classificada a alternativa do tipo “Atende em menor parte” seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Considerou-se que essas respostas indicam a insuficiência do controle proposto em mitigar riscos relevantes, tendo em vista o baixo nível de adoção e a ausência de auditoria que avalie sua eficácia e recomende melhorias necessárias.

95.3. Estágio de capacidade Iniciando - nesse estágio, foram classificadas as alternativas:

95.3.1. “Atende em menor parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Considerou-se que esse tipo de resposta indica o início da adoção do controle, com o diferencial da segurança proporcionada pela existência de auditoria periódica, a qual contribui para elevar a qualidade do controle, potencializando os resultados decorrentes da sua implementação;

95.3.2. “Atende em parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Entendeu-se que, apesar do nível de adoção mediano do controle, a ausência de auditoria periódica impede que haja segurança razoável sobre a utilidade e eficácia desse controle adotado, o que faz com que não fosse considerado na faixa intermediária.

95.4. Estágio de capacidade Intermediária - nesse estágio, foram classificadas as respostas do tipo:

95.4.1. “Atende em parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Considerou-se, neste caso, o nível intermediário de adoção do controle e a existência de auditoria periódica;

95.4.2. “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Neste estágio, entende-se que houve a implementação efetiva do controle, mas com ausência de auditoria periódica que assegure razoavelmente a sua eficácia.

95.5. Estágio de capacidade Aprimorada - nesse estágio, considera-se que o controle, além de repetível é está no nível de eficácia adequado, garantido pela avaliação da auditoria. Ou, como segunda alternativa, considera-se que o controle compôs pauta da avaliação de riscos da organização e foi adequadamente descartado. Dessa forma, foram classificadas, nessa categoria, as respostas do tipo:

95.5.1. “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 4). Entende-se que, além da implementação efetiva do controle, há também a razoável segurança da sua utilidade e eficácia, devido à atuação da auditoria periódica;

95.5.2. “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” e “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável”. Conforme explicado no item 86.2, entende-se que esses tipos de respostas têm o mesmo grau de valor da alternativa “Atende em grande parte ou totalmente”.

96. Após a categorização, deu-se início à análise estatística dos dados, a qual exigiu a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1. A equipe optou por iniciar a conversão utilizando-se da lógica usada em levantamentos anteriores realizados pelo TCU, como o de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013 - TCU - Plenário) e do de governança e gestão das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).

97. A Figura 5 mostra os valores atribuídos a cada tipo de resposta do questionário e a classificação das respostas em estágios de capacidade, segundo a lógica que será explicada a seguir.

CATEGORIA DE RESPOSTA	RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS CONDICIONAIS		ESTÁGIO DE CAPACIDADE	VALOR ATRIBUÍDO
Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há	Inexistente	0
Decidiu adotá-lo	Não há	Não há		0,03
Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado	Insuficiente	0,07
Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,11
Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Iniciando	0,16
Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,21
Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,27
Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,33
Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Intermediária	0,4
Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		0,48
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,56
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,66
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Aprimorada	0,77
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado		1
Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há		1
Não atende porque o custo-benefício é desfavorável	Não há	Não há		1

Figura 5 - Valores atribuídos às respostas do questionário

98. Primeiramente, atribui-se valor de:

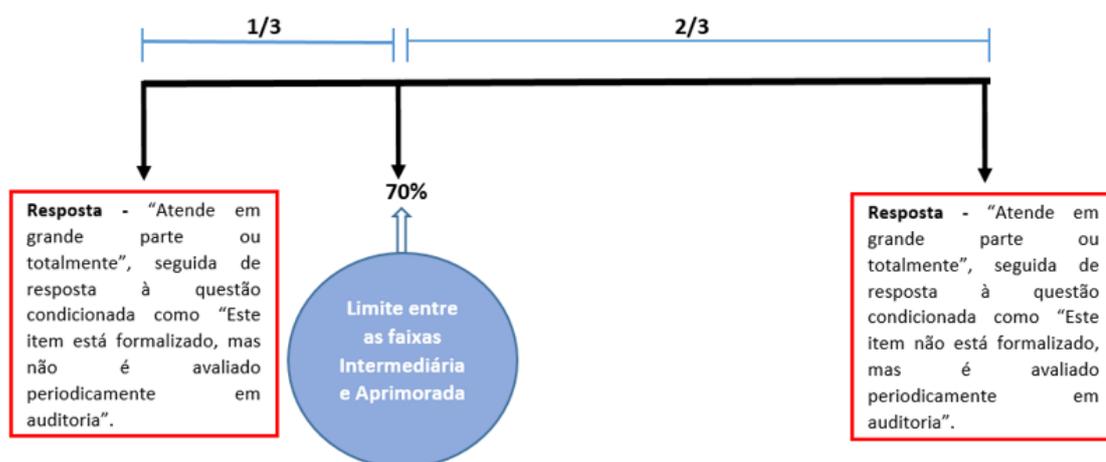
98.1. 0,4 ao limite inferior do faixa (estágio de capacidade) Intermediária, que equivale à resposta “Atende em parte”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”. Assim, as repostas com valores menores que 40% seriam classificadas no estágio inicial;

98.2. Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial, que equivale à resposta “Não atende e não deliberou a respeito”;

98.3. Valor 1 ao limite superior da faixa Aprimorada, que equivale à resposta “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria”; e às respostas do tipo “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” e “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável”.

99. Após a delimitação dos extremos e do início da faixa Intermediária, a equipe considerou razoável estabelecer que o final da faixa Intermediária fosse o ponto médio entre 0,4 e 1,00: 0,70 (70%), fixando-se assim a faixa aprimorada entre 70 e 100%. Decidiu-se ainda que o limite de 70% - limite inferior da faixa Aprimorada - não coincidiria com o valor atribuído à resposta “Atende em grande parte ou totalmente (seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”). Esta decisão decorreu do fato de que essa escolha acarretaria percepção de que as organizações deveriam ter **todos** os controles em nível aprimorado para serem aprimoradas, opção que se entendeu **não adequada para este momento**.

100. A Figura 6 ilustra a lógica utilizada para estabelecer o limite entre as faixas Intermediária e Aprimorada.



Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Intermediária	
Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado		
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		
				0,7
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado	Aprimorada	
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado		
Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há		
Não atende porque o custo-benefício é desfavorável	Não há	Não há		

Figura 6 - Limite entre as faixas Intermediária e Aprimorada

101. Observa-se, na Figura 6, que se propôs que o limite de 70% ficasse situado mais próximo do valor do último tipo de resposta da faixa Intermediária (Atende em grande parte ou totalmente, está formalizado e não é periodicamente auditado) do que da primeira resposta da faixa Aprimorada (Atende em grande parte ou totalmente, não está formalizado e é periodicamente auditado). Assim, incluiu-se um “degrau” fictício entre essas respostas antes de se proceder ao próximo passo, que foi a utilização de uma função exponencial. Essa premissa permite que, quando calculado o somatório dos valores de resposta de todas as assertivas do questionário, seja possível classificar, na faixa Aprimorada, organizações que tenham maior parte das respostas na faixa

Intermediária e menor parte na faixa Aprimorada. Ou seja, impede que sejam classificadas na faixa Aprimorada somente organizações que auditem todos os seus controles internos (o que vai de encontro à relação custo-benefício da auditoria).

102. Fixados os valores 0, 0,4, 0,7 e 1, os valores das demais respostas foram calculados utilizando-se de uma função exponencial crescente, representada na Figura 7. A equipe entendeu ser necessário atribuir valores que representassem o esforço exponencial que a organização supostamente teria que fazer para avançar nos estágios de capacidade. Observa-se que essa premissa se alinha com a semântica das respostas: não pratica, decidiu praticar, pratica até 15% (pouco), pratica entre 15% e 85% (bastante) e pratica em mais de 85% (praticamente sempre).

103. Feita a escolha dos valores para cada categoria de resposta, os intervalos dos estágios de capacidade ficaram definidos da seguinte forma: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 69,99%; e Aprimorada, de 70 a 100%; e conforme supracitado, o estágio Inicial, que foi subdividido em 3 níveis, teria as subcategorias Inexistente, de 0 a 6,99%, Insuficiente, de 7 a 15,99%, e Iniciando, de 16 a 39,99% (Figura 4). Com isso, tornou-se possível a classificação das organizações respondentes, nos estágios de capacidade, de acordo com as respostas dadas a cada item de controle (assertiva) do questionário.

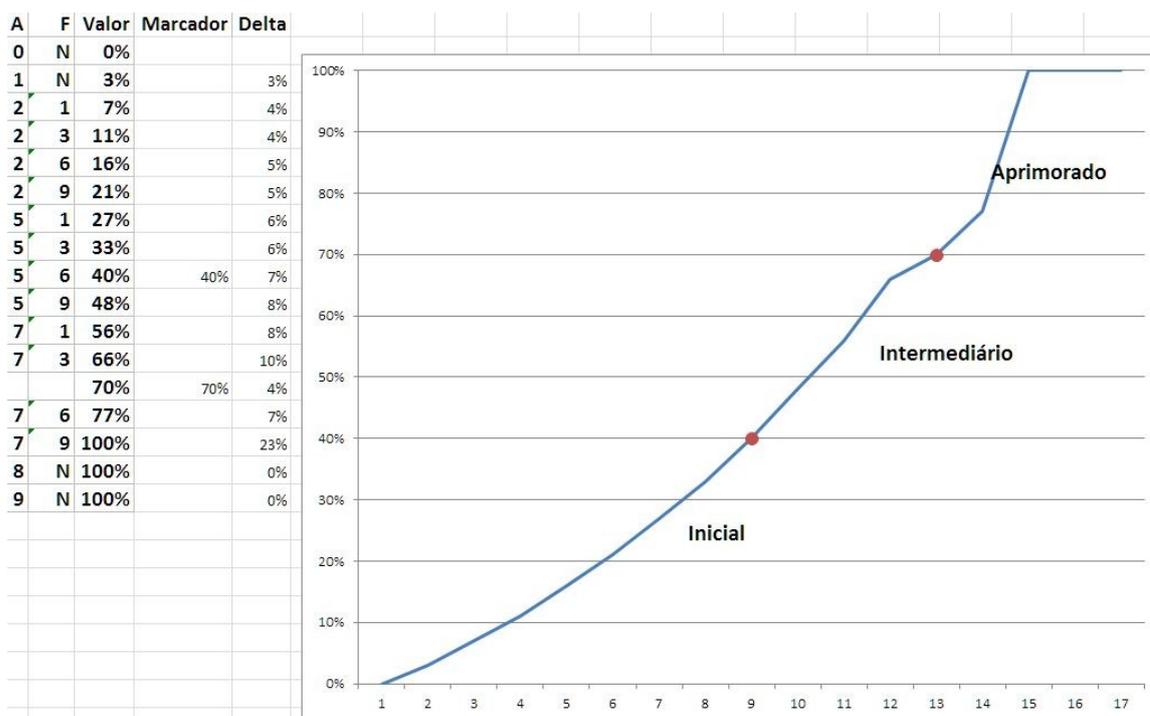


Figura 7 - Curva exponencial utilizada para cálculo de valores

104. A Figura 8 mostra um exemplo de representação gráfica das respostas das organizações ao item de controle GAC1.1 - assertiva “A auditoria interna produz relatórios de avaliação da função de aquisição que contemplam: a avaliação de conformidade; a avaliação dos controles internos (procedimentos) implementados pelos gestores”. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 60% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial, sendo que 42% dessas declararam que não atendem ao controle (estágio de capacidade inexistente).

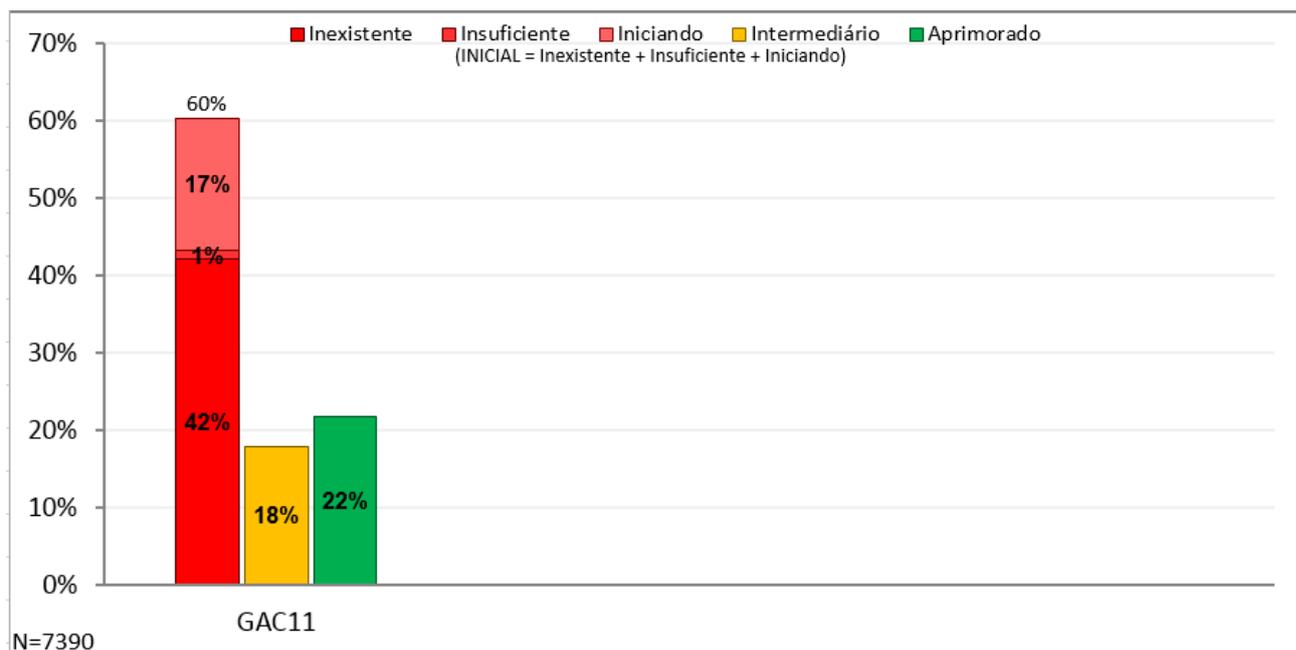


Figura 8 - Capacidade no item de controle GAC1.1 (todas as organizações)

105. Com o objetivo de apresentar os resultados do levantamento não somente por cada assertiva do questionário, mas também por grupos de assertivas, a equipe utilizou o método de análise fatorial para construir agregadores de informação, que indicam a capacidade na unidade agregada.

106. Por exemplo, para apresentação dos resultados de governança pública, foi aplicada análise fatorial para obter os valores (capacidades) em cada prática e em cada mecanismo do questionário. O mesmo método foi utilizado na exposição dos resultados do questionário de governança e gestão das aquisições, agrupando-se as assertivas conforme a estrutura do modelo de autoavaliação simplificado.

107. O método utilizado para cálculo dos valores está descrito com maiores detalhes nos apêndices I e III deste relatório. Em síntese, para obter os valores (capacidades) em cada mecanismo do questionário de governança e gestão das aquisições, foi aplicado o método de análise fatorial dos valores obtidos nos itens de controle do respectivo mecanismo.

108. A Figura 9 traz um exemplo de representação gráfica das capacidades das organizações no mecanismo Controle (questionário de governança e gestão das aquisições), seguida do desdobramento pelos quesitos “Gestão de Riscos” e “Transparência”, e pela assertiva GAC1.1. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 14% das organizações estariam no estágio de capacidade aprimorada no mecanismo Controle.

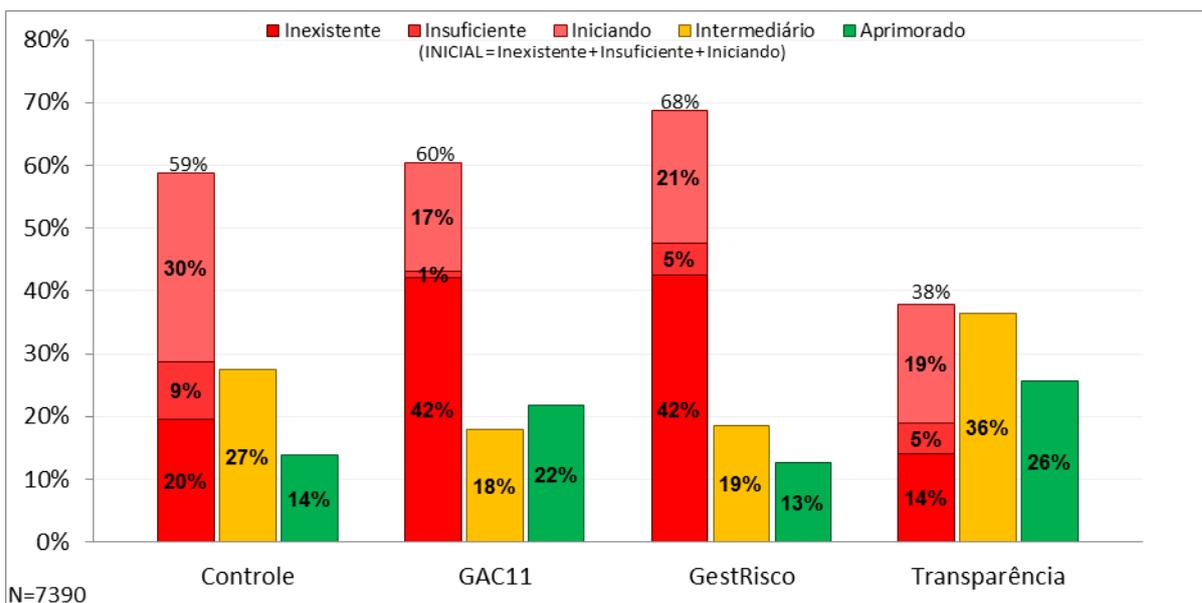


Figura 9 - Capacidade no mecanismo Controle (todas as organizações)

109. A Figura 10 ilustra a representação gráfica das capacidades das organizações na macrodimensão “Governança das Aquisições” (questionário de governança e gestão das aquisições), seguida das capacidades nos mecanismos que compõem essa macrodimensão. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 57% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial em governança das aquisições.

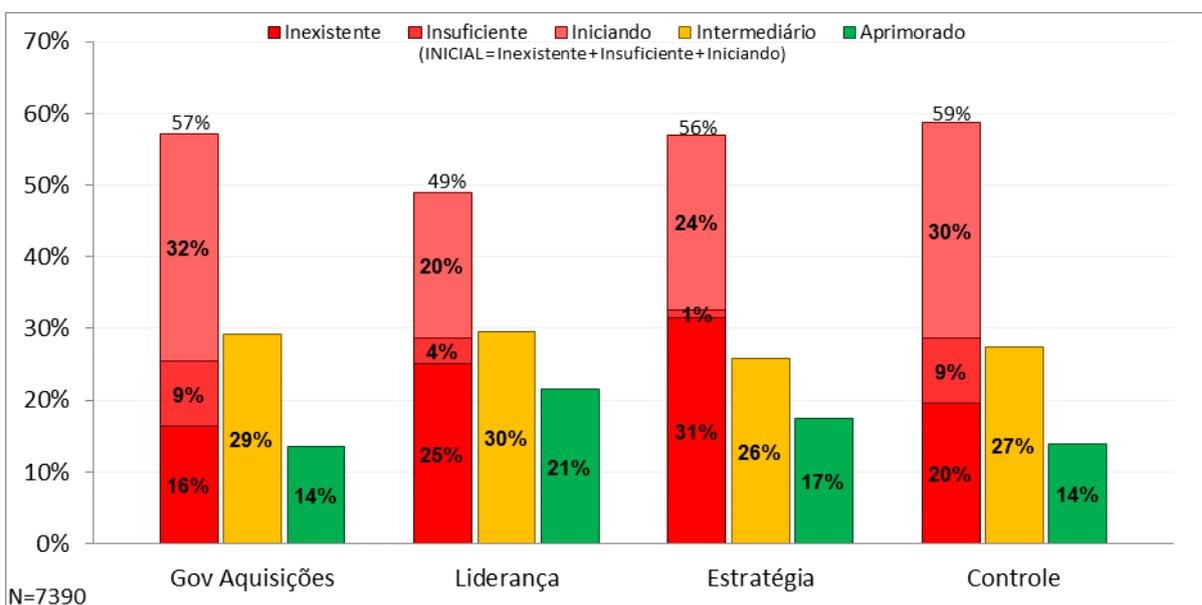


Figura 10 - Capacidade na macrodimensão “Governança das Aquisições” (todas as organizações)

110. Optou-se, neste relatório, por analisar descritivamente somente as práticas comuns entre os questionários simplificados e completos, tornando-se possível assim uma análise comparativa entre todas as organizações respondentes. Registre-se que, com esta opção, a análise se restringe às práticas consideradas (pela equipe e pelos participantes dos painéis) mais básicas.

111. Sem embargo, os resultados das questões constantes apenas nos questionários completos serão apresentados nos relatórios de *feedback*, a serem encaminhados a cada organização respondente, contendo sua avaliação individualizada e a comparação com os resultados consolidados do respectivo segmento de atuação, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações.

112. Devido a erros cometidos no processo de implementação dos questionários na ferramenta LimeSurvey[®], as questões CGAPe 1.2, CIAPe 1.2, CIAG 1.11 e CIAS 1.6 do questionário de governança e gestão das aquisições ficaram incompletas, motivo pelo qual foram excluídas da análise.

113. Também em decorrência de erros ocorridos na ferramenta de coleta de dados, os formulários de cinco organizações, listadas a seguir, foram recebidos com registros incompletos, o que obrigou a exclusão dessas organizações, do grupo considerado para as análises realizadas neste relatório.

113.1. Prefeitura Municipal de General Salgado - SP

113.2. Prefeitura Municipal de Lagoinha - SP

113.3. Prefeitura Municipal de Rorainópolis -RR

113.4. Polícia Civil do Distrito Federal

113.5. Prefeitura Municipal de Bandeira – MG

114. Mesmo assim, essas organizações receberão o relatório de *feedback*, com as informações das respostas que foram registradas sem problemas no LimeSurvey[®].

115. Conforme exposto no item 11 do Apêndice II, os resultados da pesquisa realizada pela ouvidoria do TCU com 149 organizações respondentes apontaram que:

115.1. 27% das organizações declararam não terem identificado os documentos formais que definem os itens de controle para os quais a organização afirmou que estão formalizados; e

115.2. 34% afirmaram não terem identificado pelo menos um relatório de auditoria que evidencie a existência de auditoria do controle.

116. Tais resultados sugerem (sem inferência estatística) que pode ser considerável o número de organizações que afirmou existirem formalização e auditoria periódica para os controles explicitados nas assertivas, mas de fato não existirem.

117. Assim, é importante observar que, na análise do perfil de governança e gestão das aquisições, possivelmente, os resultados da pesquisa da ouvidoria do TCU sugerem que a porcentagem de organizações classificadas no estágio de capacidade aprimorada (estágio que depende da auditoria do controle) pode ser menor do que o apresentado nos gráficos.

2 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES

118. Os resultados apresentados nesta seção referem-se às respostas de 7.390 organizações ao questionário de governança e gestão das aquisições (listadas na peça 22). Conforme explicado no item 32 deste relatório, foram selecionadas 10.607 organizações municipais e 1.295 estaduais, ou seja, um total de 11.902 organizações. Dessas, foram excluídas 23 estaduais e catorze municipais, por motivos de duplicidade, ou ainda a pedido dos tribunais de contas partícipes, por não pertencerem ao primeiro escalão no que diz respeito à autonomia em governança das aquisições (peça 24). Assim, o universo deste trabalho passou a ser de 11.865 organizações.

119. Das 11.865 organizações, 7.789 responderam ao questionário. Dessas, 32 estaduais e 367 municipais foram excluídas da análise por terem preenchido todas as assertivas de forma igual, com o mesmo tipo de resposta (peça 24). Ainda, conforme item 113, em virtude de erros ocorridos na ferramenta de coleta de dados, os formulários de cinco organizações (uma estadual e quatro municipais) apresentaram registros incompletos e, em virtude disso, essas organizações foram excluídas da análise realizada neste relatório (peça 24). Assim, 7.390 organizações responderam ao questionário com respostas válidas, sendo 6.497 municipais e 893 estaduais (peça 22).

120. As 7.390 organizações que responderam ao questionário e cujas respostas foram consideradas válidas representam 62% da amostra selecionada (11.865 organizações). Na Figura 11, apresenta-se a distribuição dos respondentes por esfera e por região geográfica:

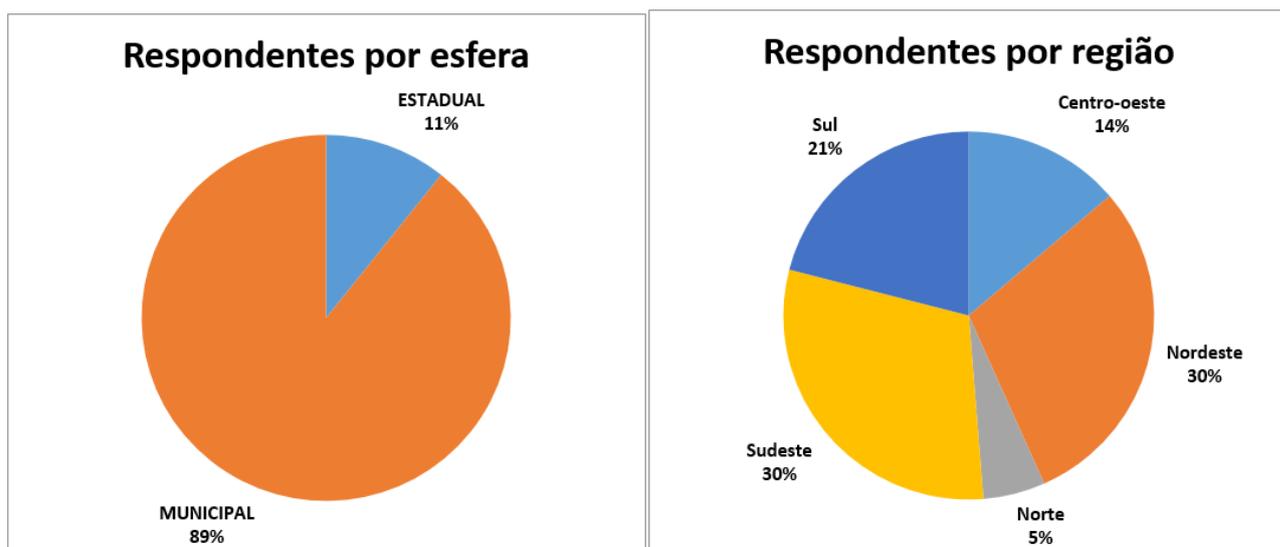


Figura 11 - Distribuição dos respondentes por grupo

121. A Figura 12 mostra as macrodimensões do questionário SIMPLIFICADO de governança e gestão das aquisições, cujos conceitos foram explicitados nos itens 71 a 78 deste relatório.



Figura 12 - Estrutura do questionário SIMPLIFICADO de Governança e Gestão das Aquisições

122. Conforme citado nos itens 66 a 68, os resultados de treze assertivas do questionário de governança pública foram utilizados na análise dos dados do questionário de governança e gestão das aquisições. São elas: L2.1.1, L2.1.2, L2.1.3, L2.1.4, L2.1.5, L2.2.3, E2.2.4, C3.1.2, C3.2.2, C1.1.1, C1.1.2, C1.1.3 e C1.1.4.

123. Para melhor entendimento da utilização dessas 13 questões na composição dos dados, seguem abaixo as figuras 13, 14 e 15, que mostram o desdobramento das macrodimensões e mecanismos, utilizado para análise das assertivas do questionário.

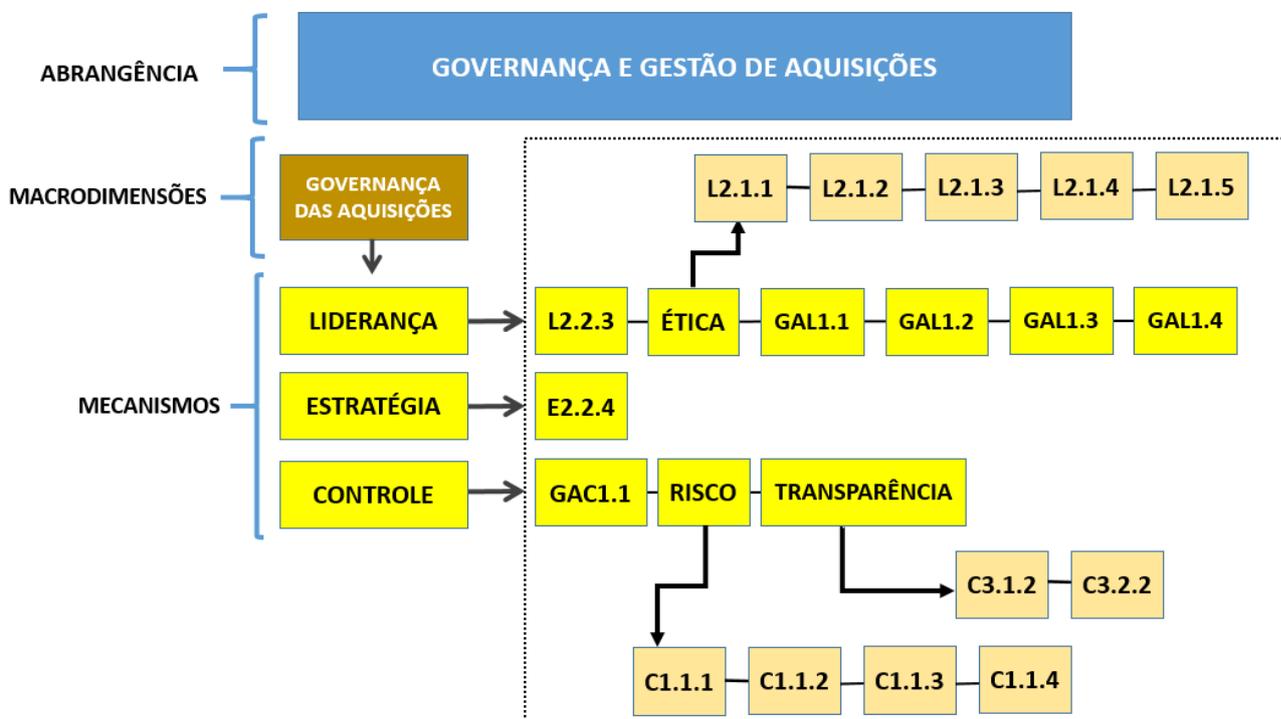


Figura 13 - Desdobramento das questões de “Governança das Aquisições”

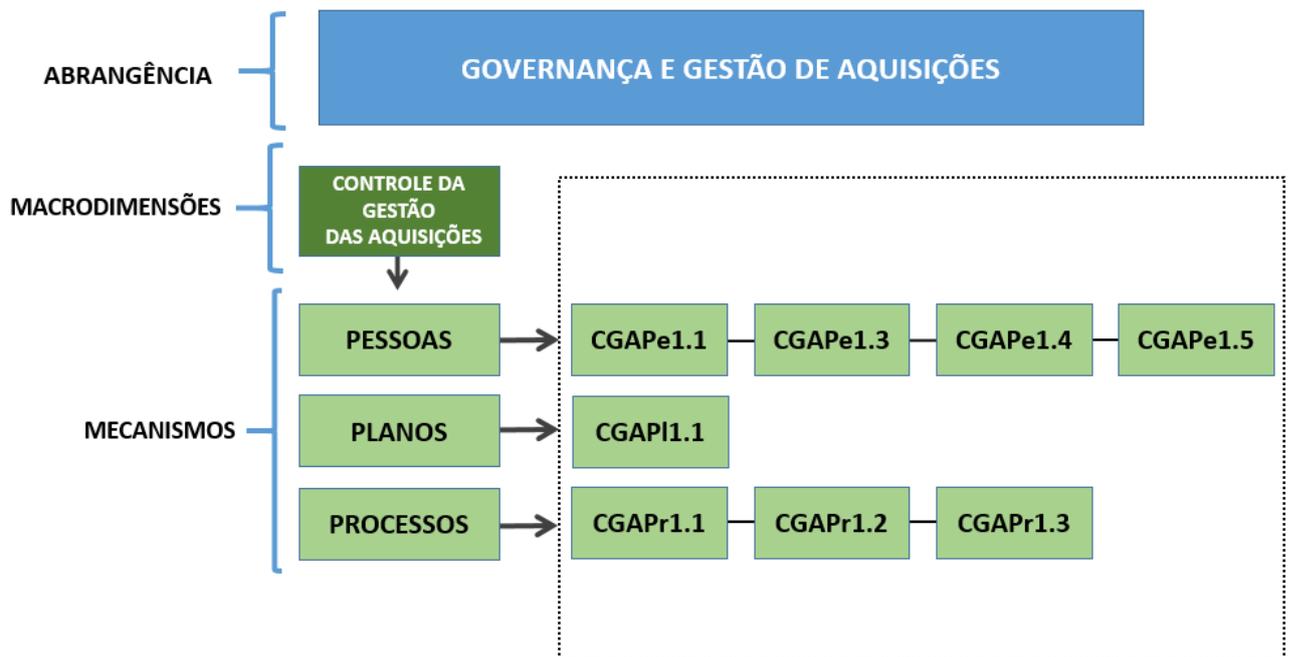


Figura 14 - Desdobramento das questões de “Controle da Gestão das Aquisições”

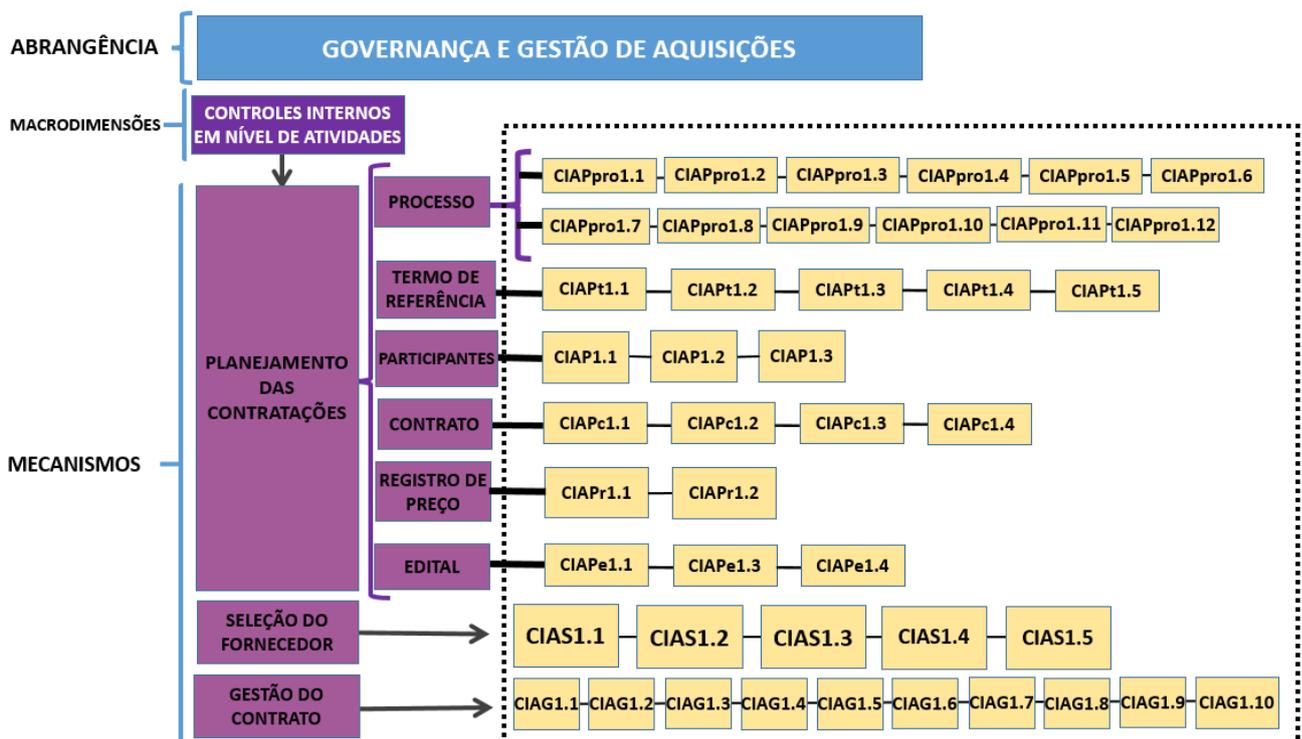


Figura 15 - Desdobramento das questões de “Controles Internos em Nível de Atividades”

124. A seguir, são apresentados os resultados do levantamento de governança e gestão das aquisições, por macrodimensões e mecanismos (conforme desdobramentos apresentados nas figuras 13, 14 e 15), na mesma ordem em que esses aparecem no questionário simplificado.

125. Destaque-se que as análises realizadas se baseiam nos dados declarados pelos respondentes e no método de classificação (estágios de capacidade) explicitado na seção 1.6 deste relatório

126. Nos textos da análise, onde estiver escrito “**todas as organizações**”, leia-se “organizações públicas das esferas estadual e municipal, cujas respostas foram consideradas válidas”.

127. Registre-se que, por ausência de jurisdição (haja vista terem participado do levantamento de governança e gestão das aquisições 2014 somente organizações estaduais e municipais), não foram feitas propostas de encaminhamento ao longo desta seção do relatório. Entretanto, para enriquecimento da análise, foram apresentadas, nesta seção, as propostas endereçadas aos OGS da esfera federal, por ocasião do levantamento realizado pelo TCU em 2013 (TC 025.068/2013-0 – peça 61).

2.1. Governança das Aquisições

128. A Figura 13 mostra o desdobramento da macrodimensão “Governança das Aquisições” em dois mecanismos - Liderança e Controle - e em mais um controle específico - a assertiva E2.2.4, que representa o mecanismo de Estratégia, no questionário simplificado.

129. Optou-se por retirar do questionário simplificado as questões sobre estratégia relativas a aquisições. Mas, conforme explicação dos itens 66 a 69, a questão E2.2.4 foi utilizada para análise dos resultados do questionário de governança e gestão das aquisições, tendo em vista que integrava o questionário do levantamento de governança das aquisições 2013 (utilizado como base para criar o questionário 2014), e estaria disponível a todos os respondentes do levantamento, por meio do questionário de governança pública.

130. A assertiva E2.2.4 avalia a capacidade dos respondentes em definir a estratégia da organização, em todos os campos de atuação, explicitando objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas (*D).

131. A Figura 16 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na macrodimensão “Governança das Aquisições”, seguida do desdobramento por mecanismos:

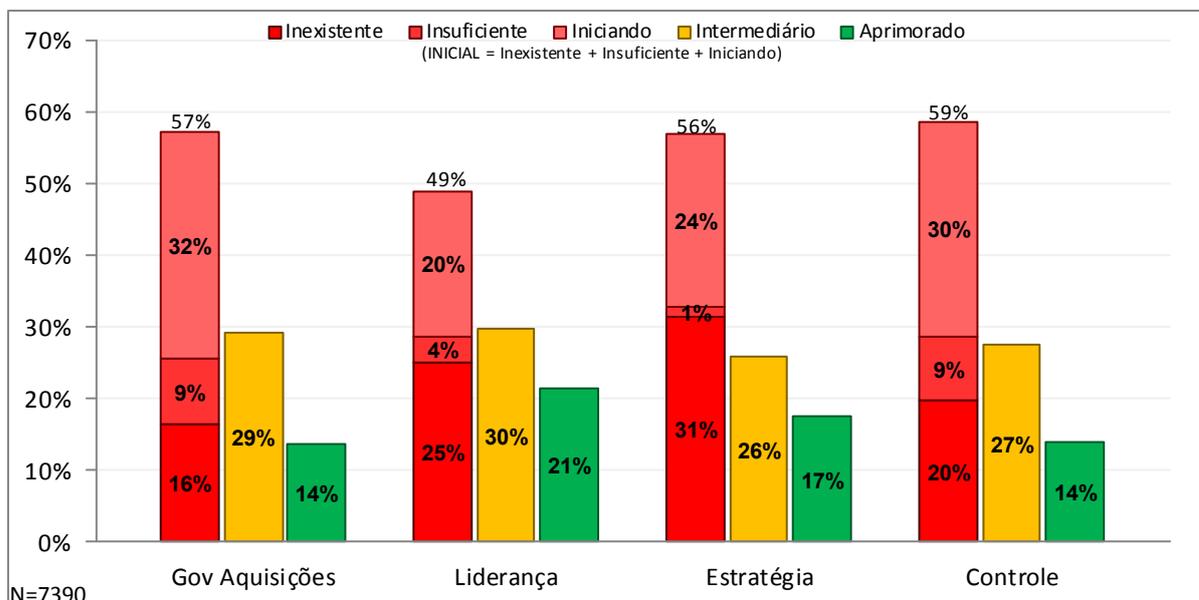


Figura 16 - Capacidade em Governança das Aquisições (todas as organizações)

132. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que apenas 14% das organizações estariam no estágio de capacidade aprimorada em governança das aquisições, ao passo que 57% estariam no estágio de capacidade inicial. Esse resultado sugere que as instâncias internas de governança (alta administração e conselhos ou colegiados superiores), em mais da metade das organizações respondentes, não estão efetivamente avaliando, direcionando e monitorando a atuação da gestão das aquisições com vista

ao alcance dos objetivos da organização.

133. Os dados sugerem deficiências em todos os mecanismos que formam a macrodimensão “Governança das Aquisições”. No que diz respeito à “Estratégia”, observa-se que 31% das organizações declararam que não possuem estratégia definida, ou seja, não traçam claramente seus objetivos, e não estabelecem diretrizes que direcionem a gestão para o alcance de resultados. (Estágio de Capacidade Inexistente - E2.2.4 - Figura 16). Sobre o assunto, cite-se trecho do relatório do levantamento de governança pública (TC 020.830/2014-9):

162. O planejamento estratégico possibilita à organização traçar planos e metas com vistas ao alcance dos seus objetivos. Ressalte-se a recomendação do TCU, por meio do Acórdão 1.233/2012–Plenário, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo:

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 Gespública, contemplando, pelo menos:

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;

9.1.1.4 Divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.1.5 Acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.1.6 Divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado.

163. Não é possível falar em governança em organizações que não tem definida sua estratégia, em especial, que não definiu seus objetivos, pois a finalidade da governança é que a organização atinja seus objetivos. Ante esta evidência, propor-se-á incluir este tema (estabelecimento da estratégia) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas.

134. As aquisições devem servir como meio para operacionalizar a estratégia das organizações, de forma que deficiências na definição da estratégia aumentam o risco de as aquisições não estarem alinhadas com os objetivos das organizações.

135. Com relação aos mecanismos “Liderança” e “Controle”, a análise dos dados obtidos está descrita a seguir, na seções 2.1.1 e 2.1.2.

2.1.1. Liderança

136. O mecanismo “Liderança” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

L2.2.3 (item extraído da prática L2.2 do questionário de governança pública) - os mecanismos para submissão de denúncias diretamente às instâncias internas de governança estão implantados (p.ex. corregedoria, ouvidoria, comitê de ética, conselho) (*E). A prática L2.2 avalia o estabelecimento de mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.

GAL1.1: as características e competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis ou necessárias ao principal gestor responsável pelas aquisições estão identificadas (*D).

GAL1.2: os critérios de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições estão definidos (*D).

GAL1.3: o processo de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições está estabelecido, dando-se ampla divulgação às competências requeridas, aos critérios de seleção e ao processo de escolha (*D).

GAL1.4: o principal gestor responsável pelas aquisições é selecionado por meio de processo transparente que leva em consideração as competências e os critérios de seleção definidos (*E).

137. Além das assertivas descritas acima, também complementaram os resultados do mecanismo “Liderança” as questões de ética, retiradas da prática L2.1 (Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior) do questionário de governança pública, conforme explicação dos itens 66 a 68. São elas:

L2.1.1 - O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros dos conselhos ou colegiado superior (*E).

L2.1.2 - O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros da alta administração (*E).

L2.1.3 - O código de ética e de conduta adotado possui as seguintes características: (*D)

- a) detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos;
- b) define tratamento de conflitos de interesses;
- c) estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse (p. ex., empregos anteriores, candidaturas a cargos eletivos, atividades políticas nos últimos cinco anos);
- d) proíbe o recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.

L2.1.4 - O código de ética e de conduta adotado define: (*D)

- a) sanções cabíveis em caso de seu descumprimento;
- b) mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento;
- c) papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de agentes públicos.

L2.1.5 - Ações de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta são efetivamente realizadas para seu público alvo (*E).

138. A Figura 17 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no quesito “Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior”, seguida do desdobramento pelas assertivas que o compõem.

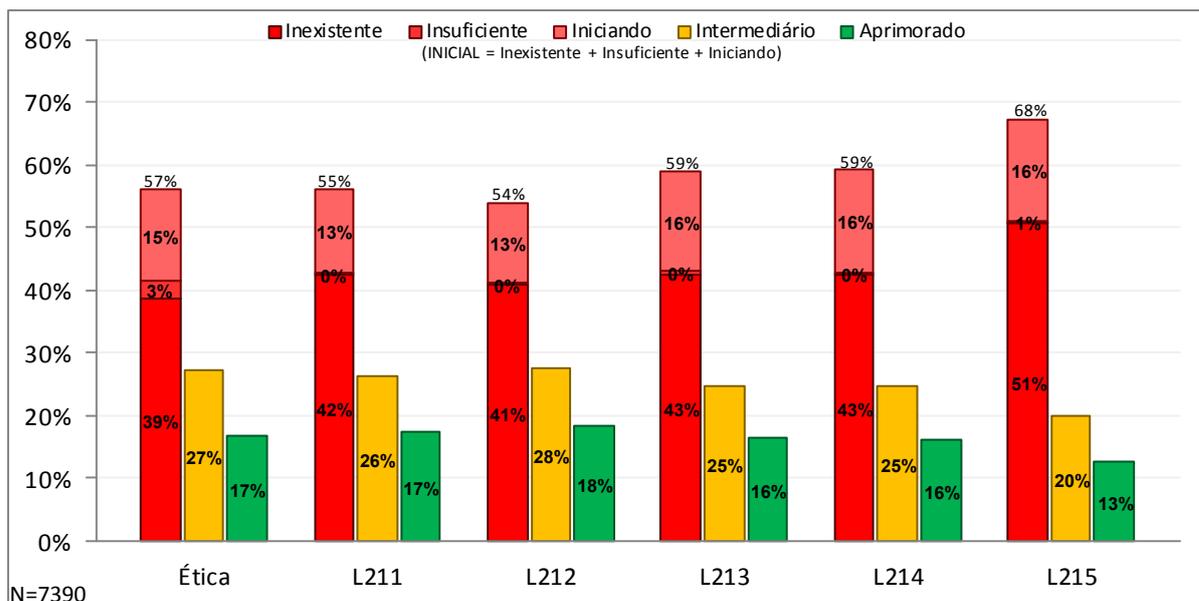


Figura 17 – Capacidade no quesito ética

139. Observando-se a figura acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 57%, ou seja, mais da metade das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no quesito “ética”. Todos os gráficos dos controles que compõem essa prática possuem declividade negativa, assim, demonstram percentuais reduzidos na faixa aprimorada e altos percentuais na faixa inicial. Esse resultado sugere haver baixo nível de capacidade da maior parte das organizações respondentes com respeito ao estabelecimento de código de ética e de conduta. Tal cenário é preocupante, tendo em vista que a atuação em conformidade com valores éticos, integridade, e observância e cumprimento da lei é requisito fundamental da boa governança, e contribui sobremaneira para a lisura dos processos de aquisição.

140. Dentre as deficiências apontadas, destacam-se:

140.1.1. 41% das organizações declararam que o código de ética, quando existente, não é aplicável aos membros da alta administração (L2.1.2 - Figura 17). Esse resultado sugere que quase metade das organizações não estabelecem mecanismos para motivar e reforçar o comportamento ético da sua alta administração. Conforme ressaltado no trabalho “Governança no Setor Público” (IFAC 2001), “os membros da alta administração de entidades públicas devem exercer a liderança atuando de acordo com elevados padrões de comportamento, como um modelo a ser seguido por todos os outros servidores da organização”. (tradução nossa). Já, segundo *Code of Practice for The Governance of State Bodies* - “A conformidade com o código de ética é considerada uma condição para nomeação ou ocupação de emprego público”. (tradução nossa).

140.1.2. 51% das organizações não têm código de ética ou, quando o possuem, não promovem a sua divulgação para o público alvo (L2.1.5 - Figura 17). Além disso, 43% das organizações não têm definidos, em seus códigos de ética, as sanções cabíveis em caso de seu descumprimento, os mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento, e os papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de agentes públicos e os mecanismos necessários o seu cumprimento (L2.1.4 - Figura 17). Tais falhas não contribuem para reduzir o risco de que o código, quando existente, não seja respeitado.

141. Conforme ressaltado nos parágrafos 66 e 67 do relatório que fundamentou o Acórdão 3.023/2013 - TCU - 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.

142. Deficiências nos controles ligados ao estabelecimento de ambiente ético impactam negativamente as aquisições.

143. A Figura 18 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Liderança”, seguida do desdobramento pelo quesito “ética” e pelas demais assertivas.

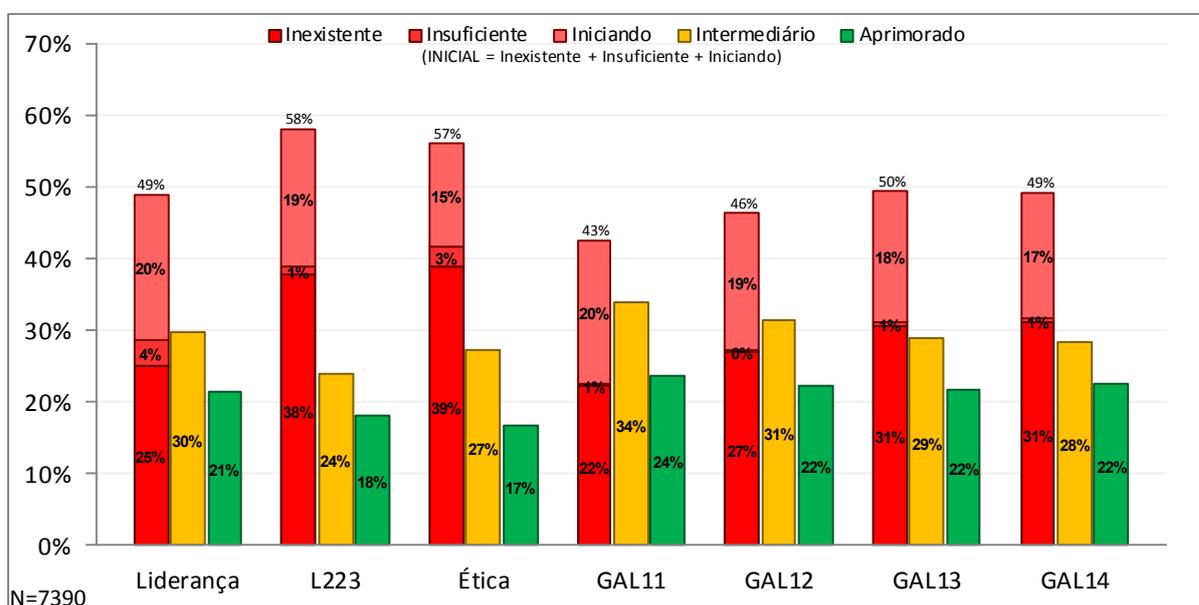


Figura 18 – Capacidade em Governança das Aquisições - Liderança (todas as organizações)

144. Observando-se a Figura 18, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, verifica-se que apenas 21% das organizações respondentes estariam no estágio de capacidade aprimorada no mecanismo “Liderança”, ao passo que 49%, ou seja, quase metade das organizações estariam no estágio de capacidade inicial. Esse resultado decorre, principalmente, de limitações relativas a:

144.1. Implantação de mecanismos para tratamento de denúncias relacionadas a conflitos de interesses que estejam influenciando decisões de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior. Tem-se que 58% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no controle L2.2.3, e, dentre essas, 38% estariam no estágio de capacidade inexistente, ou seja, declararam que não possuem mecanismos tais como ouvidoria, corregedoria e comitê de ética, necessários para que possíveis denúncias sejam submetidas às instâncias internas de governança (L2.2.3, Figura 18). Essa deficiência no tratamento de denúncias leva ao risco de que a credibilidade do corpo diretivo e a imagem da organização sejam impactadas; além de não contribuir para inibir ocorrências de fraudes e demais atuações divergentes do interesse público.

144.2. Baixa capacidade na adoção de código de ética. Conforme comentários nos itens 139 a 141.

144.3. Seleção do principal gestor responsável pelas aquisições. Observa-se, no gráfico da assertiva GAL1.4 - Figura 18 - que quase um terço das organizações (31%) declarou que não

seleciona o principal gestor responsável pelas aquisições por meio de processo transparente que considere as competências e os critérios de seleção definidos. E, somando-se a esse resultado, tem-se que 31% dos respondentes (GAL1.3, Figura 18) declararam não terem processo de seleção definido. Essas deficiências não contribuem para mitigar o risco de que organização selecione pessoas sem as competências necessárias para gerenciar e controlar a função de aquisições de forma eficaz, o que não inibe a ocorrência de erros, fraudes e atuações prejudiciais ao funcionamento da organização e à geração de resultados para a sociedade.

145. Pelo exposto, conclui-se que o mecanismo “liderança” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

146. Conforme item 127, registre-se, para fins elucidativos, a proposta de encaminhamento sobre o tema “Liderança”, realizada pelo TCU ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por ocasião do levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0 - peça 61):

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.

2.1.2. Controle

147. O mecanismo “Controle” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

GAC1.1 - A auditoria interna produz relatórios de avaliação da função de aquisição que contemplam: (*E)

a) A avaliação de conformidade.

b) A avaliação dos controles internos (procedimentos) implementados pelos gestores.

147.1. Assertivas relacionadas à prática C1.1 do questionário de governança pública - Estabelecer estrutura de gestão de riscos:

C1.1.1 Diretrizes para gestão de riscos e estabelecimento de controles internos estão definidas, e incluem a definição da tolerância ao risco, de papéis e responsabilidades, de critérios de classificação de riscos (*D).

C1.1.2 O processo de gestão de riscos está implantado e contempla os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento (*E).

C1.1.3 Riscos críticos da organização estão identificados (*D).

C1.1.4 Controles internos para reduzir os riscos críticos identificados estão implantados (*E).

147.2. Assertivas relacionadas ao quesito “Transparência”, formado por questões retiradas das práticas C3.1 e C3.2 do questionário de governança pública - “Dar transparência às partes interessadas” e “Prestar contas da implementação e resultados dos sistemas de governança e gestão”:

C3.1.2 Diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas (*D).

C3.2.2 Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão

publicados (*E).

148. A seguir, são apresentadas as análises dos resultados obtidos nos quesitos “Gestão de Riscos” e “Transparência”, seguidas da análise do mecanismo “Controle”, nessa ordem.

149. A Figura 19 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no quesito “Gestão de Riscos”, seguida do desdobramento pelas assertivas que o compõem.

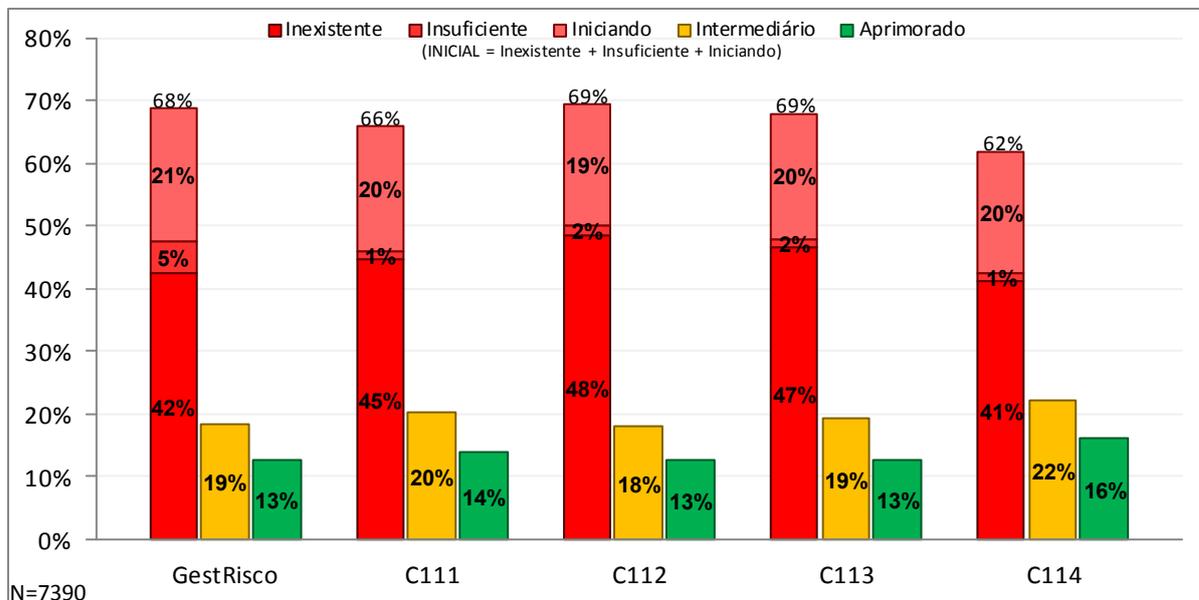


Figura 19 – Capacidade em Gestão de Riscos (todas as organizações)

150. Depreende-se da Figura 19 que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório:

150.1. 68% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no quesito “Gestão de Riscos” (Figura 19). Esses resultados sugerem a ineficácia da gestão de riscos nessas organizações. Conforme o estudo *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*, publicado em 2013, pela IFAC e Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), “é importante haver eficaz gestão de riscos na organização para que esta possa alcançar seus objetivos, operando de forma eficiente, ética e legal” (tradução nossa);

150.2. 48% das organizações declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado, ou não contempla todos os requisitos sugeridos (estágio de capacidade inexistente, item C1.1.2, Figura 19). Essa limitação é indesejável, pois interfere diretamente na capacidade das organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos. Segundo o estudo *The Good Governance Standard for Public Services*, publicado pelo CIPFA:

A gestão de riscos é importante para que o fornecimento de serviços públicos seja bem sucedido. Um sistema eficaz de gestão de riscos identifica e avalia riscos, decide quais são as respostas apropriadas e, então, garante que as respostas escolhidas são eficazes. (tradução nossa);

150.3. 47% das organizações declararam que não identificam riscos críticos (estágio de capacidade inexistente, item C1.1.3, Figura 19) e, portanto, não teriam como estabelecer controles internos para mitigá-los. Esse resultado pode expor a organização, fazendo com que eventos negativos tenham grande probabilidade de causar impactos significativos, e eventos positivos não sejam aproveitados.

151. Cabe mencionar que os normativos infralegais regulamentadores das contratações de tecnologia da informação na esfera federal (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.

152. A Figura 20 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no quesito “Transparência”, seguida do desdobramento pelas assertivas C3.1.2 e C3.2.2 utilizadas para complementar os resultados do mecanismo “Controle” em governança das aquisições.

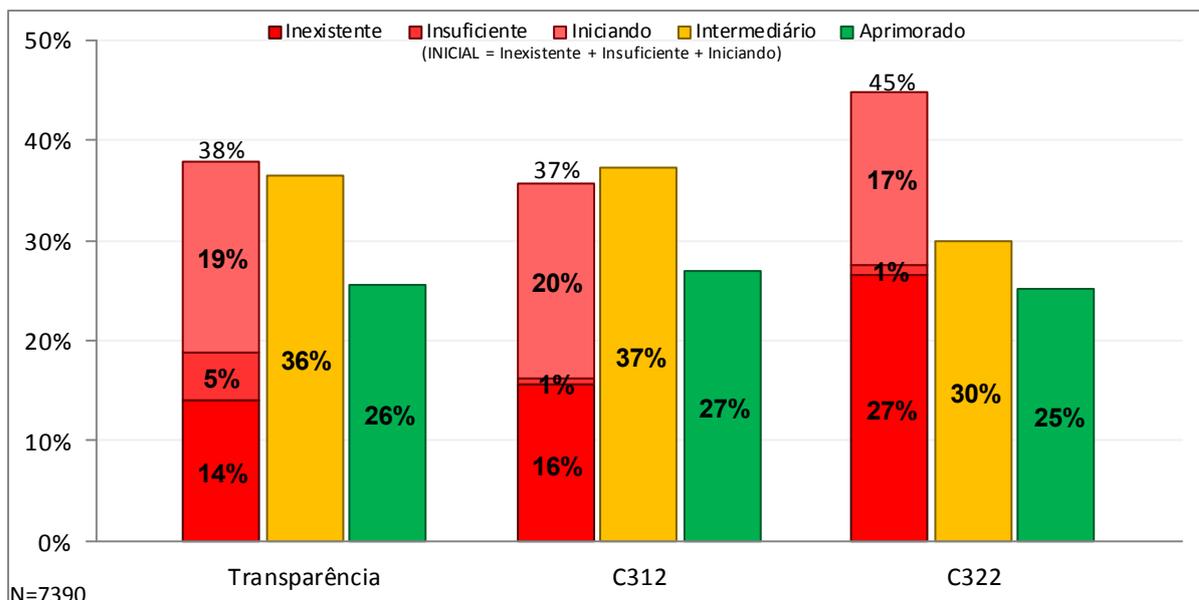


Figura 20 - Capacidade em Transparência (todas as organizações)

153. Depreende-se da Figura 20 que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório:

153.1. No quesito “Transparência”, considerando-se as assertivas C3.1.2 e C3.2.2, chama a atenção que mais de um terço das organizações (38% - Transparência - Figura 20) estariam no estágio de capacidade inicial. Ressalte-se que a Lei 12.527/2011 estabeleceu a transparência como

regra para a administração pública em todo o país, de modo a garantir que informações de interesse público sejam divulgadas independentemente de solicitação;

153.2. 37% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no controle C3.1.2. Dentre elas, 21% teriam definidas as diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas, mas não as revisariam há, pelo menos, três anos (Estágios de Capacidade Insuficiente e Iniciando - C3.1.2 - Figura 20). Considerando que as respostas a essa assertiva foram encaminhadas ao TCU até novembro de 2014, há risco de que as diretrizes de abertura de dados dessas organizações, se existentes, não atendam às peculiaridades definidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), haja vista a ausência de revisão há pelo menos três anos;

153.3. 27% das organizações estariam no estágio de capacidade inexistente no item C3.2.2, ou seja, declararam que não têm implantado o seguinte controle - Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (C3.2.2 - Figura 20). Instâncias externas de governança, conforme explicitado no glossário (peça 16), seriam, por exemplo, órgãos de controle externo, como os tribunais de contas. Dessa forma, essas organizações não estariam divulgando relatórios e demais informações relativas à sua governança e gestão, produzidas por órgãos de controle externo, o que leva ao risco de aumento da assimetria de informação entre os agentes públicos e a sociedade, a quem eles devem prestar contas.

154. Baixa capacidade em transparência impacta negativamente as aquisições, por exemplo, na medida em que o controle social fica dificultado.

155. A Figura 21 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Controle”, seguida do desdobramento pelos quesitos “Gestão de Riscos” e “Transparência”, e pela assertiva GAC1.1.

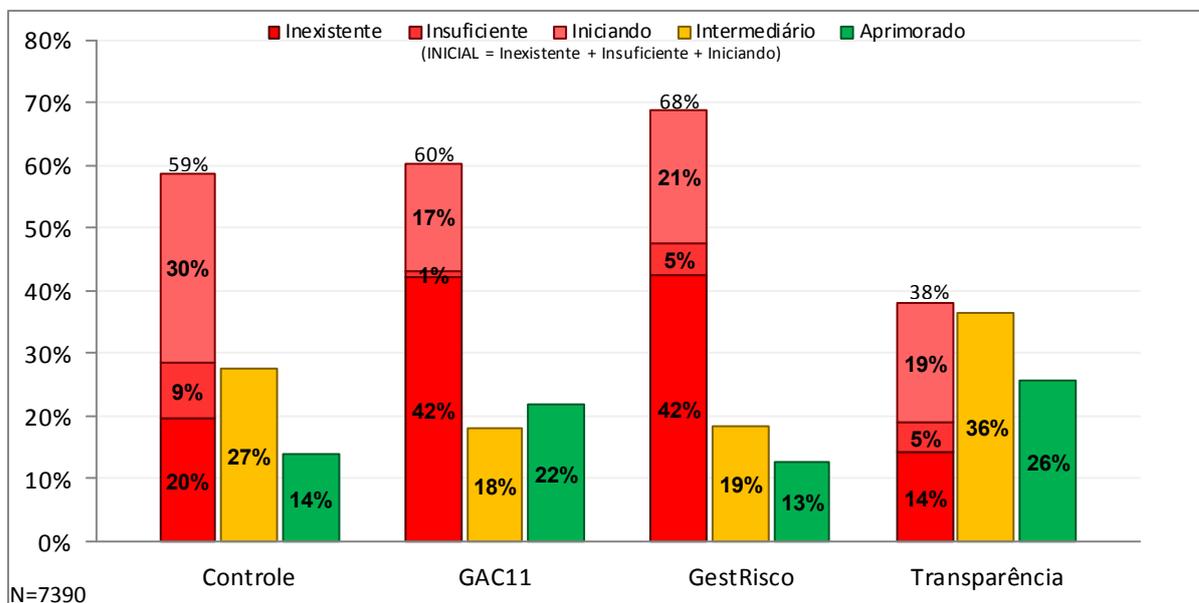


Figura 21 - Capacidade em Governança das Aquisições - Controle (todas as organizações)

156. Observando-se a Figura 21, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, verifica-se que 59%, ou seja, mais da metade das organizações respondentes estariam no estágio de capacidade inicial no mecanismo “Controle”. Esse resultado decorre, principalmente, de limitações relativas à Gestão de Riscos e Auditoria Interna.

157. Com relação às deficiências apontadas no quesito “Gestão de Riscos”, os resultados obtidos foram comentados nos itens 150 a 150.3, e refletem a baixa capacidade de mais de dois

terços das organizações (68% - GestRisco - Figura 19) em identificar e tratar riscos relevantes.

158. Tratando-se do tema auditoria interna, os percentuais retratados no gráfico da assertiva GAC1.1 evidenciam deficiências em 60% das organizações (GAC1.1 - Figura 21). Tem-se que, em 42% dos respondentes, a auditoria interna não produz relatórios de avaliação da função de aquisição, deixando de avaliar, por exemplo, os controles internos implementados pelos gestores, o que pode impactar negativamente na eficácia da gestão de riscos da organização.

159. O relatório do TC 020.068/2013-0 (peça 61) tratou, de forma bem extensa, no item 2.3.3 - Deficiências na função de auditoria interna, as causas das deficiências na atuação das auditorias internas e suas consequências no que diz respeito aos processos de aquisição.

160. Pelo exposto, conclui-se que o mecanismo “Controle” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

161. Conforme item 127, registre-se, para fins elucidativos, a proposta de encaminhamento sobre o tema “Controle”, realizada pelo do TCU à Controladoria-Geral da União (CGU/PR), por ocasião do levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0 - peça 61):

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;

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*).

2.2. Controle da Gestão das Aquisições

162. Conforme explicitado nos itens 73 e 74 deste relatório, a macrodimensão de “Controle da Gestão das Aquisições” representa a atuação dos gestores designados pela alta administração para exercer papéis e responsabilidades definidas na função de aquisições da organização. Assim, essa macrodimensão estabelece mecanismos de controles da gestão (controles internos) que permitam à alta administração garantir que os processos de gestão das aquisições sejam executados com eficácia e eficiência, assegurando o alcance de resultados.

163. Conforme item 74, os mecanismos da macrodimensão “Controle da Gestão das Aquisições” - Planos, Pessoas, Processos - são inspirados em três dimensões do GesPublica: “Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade”, e “Pessoas e Processos”

164. O mecanismo “Planos”, no questionário simplificado, é representado pela assertiva CGAPII.1:

CGAPII.1 - o plano de aquisições, elaborado com base nos objetivos e metas vigentes na organização, está aprovado. (*D)

165. A Figura 22 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na macrodimensão “Controle da Gestão das Aquisições”, seguida do desdobramento por mecanismos:

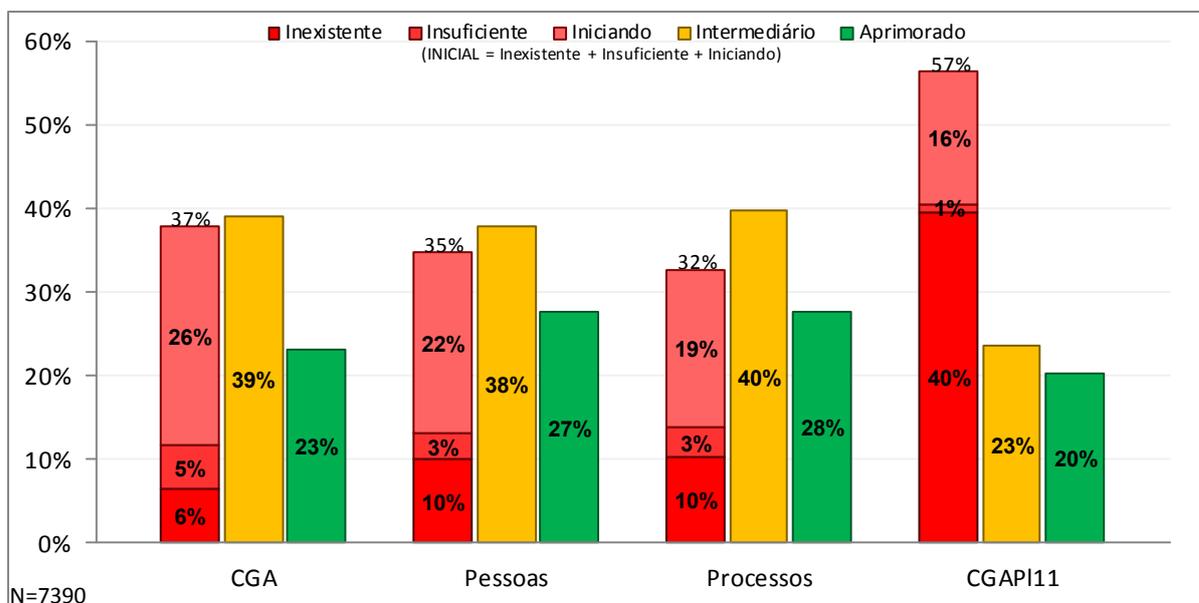


Figura 22 - CGA - Capacidade em Controle da Gestão das Aquisições (todas as organizações)

166. De acordo com as informações apresentadas na Figura 22, e segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 37% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial em “Controle da Gestão das Aquisições”, ou seja, nessas organizações, o risco de que os processos de gestão das aquisições não sejam executados com eficácia e eficiência não estaria sendo adequadamente tratado.

167. Os dados sugerem deficiências em todos os mecanismos que formam a macrodimensão de “Controle da Gestão das Aquisições”.

168. No que diz respeito ao mecanismo “Planos”, cujos resultados apresentam-se mais desfavoráveis, observa-se que 40% das organizações declararam que não aprovaram plano de aquisições elaborado com base nos objetivos e metas vigentes na organização (Estágio de Capacidade Inexistente - CGAPII.1- Figura 22).

169. O plano de aquisições, conforme definição do glossário (peça 16):

É o documento no qual a organização define o planejamento das aquisições para o período de um ano, e deve conter informações sobre os objetos a serem adquiridos, quantidade, valor estimado, identificação do requisitante, período estimado para a aquisição (por exemplo, o mês), além da Justificativa da necessidade Programa/Ação suportada pela aquisição.

170. O planejamento das aquisições traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:

170.1. Facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretendia adquirir no decorrer do ano;

170.2. Uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e

170.3. Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo “*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*”, publicado pelo *Government Accountability Office* (GAO): “O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais”. (tradução nossa)

171. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ressaltou a importância do plano de aquisições para assegurar o custo-benefício e aprimorar a transparência nas compras públicas, ao propor ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio do documento “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra” (p. 38), a seguinte medida:

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.

172. Ante todo o exposto sobre a importância da elaboração do plano de aquisições, considera-se preocupante que, conforme afirmado no item 168, 40% das organizações tenham declarado não atenderem a esse controle. Conclui-se assim que o mecanismo “Planos” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

173. Conforme item 127, registre-se, para fins elucidativos, a proposta de encaminhamento sobre o tema “Planos”, realizada pelo do TCU à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), por ocasião do levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0 – peça 61):

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:

325.1.12 executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

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; e

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

174. Com relação aos mecanismos “Pessoas” e “Processos”, as análises dos dados obtidos estão descritas a seguir, nas seções 2.2.1 e 2.2.2.

2.2.1. Pessoas

175. O mecanismo “Pessoas” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):
CGAPe1.1 Os papéis e responsabilidades das pessoas que atuam na função de aquisições estão definidos (*D).

CGAPe1.3 Os pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único são emitidos por servidores/empregados do quadro permanente da Organização (*E).

CGAPe1.4 Os responsáveis pela condução das licitações são servidores/empregados do quadro permanente da Organização (*E).

CGAPe1.5 Os responsáveis pela fiscalização/gestão dos contratos são servidores/empregados do quadro permanente da Organização (*E).

176. A Figura 23 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Pessoas”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

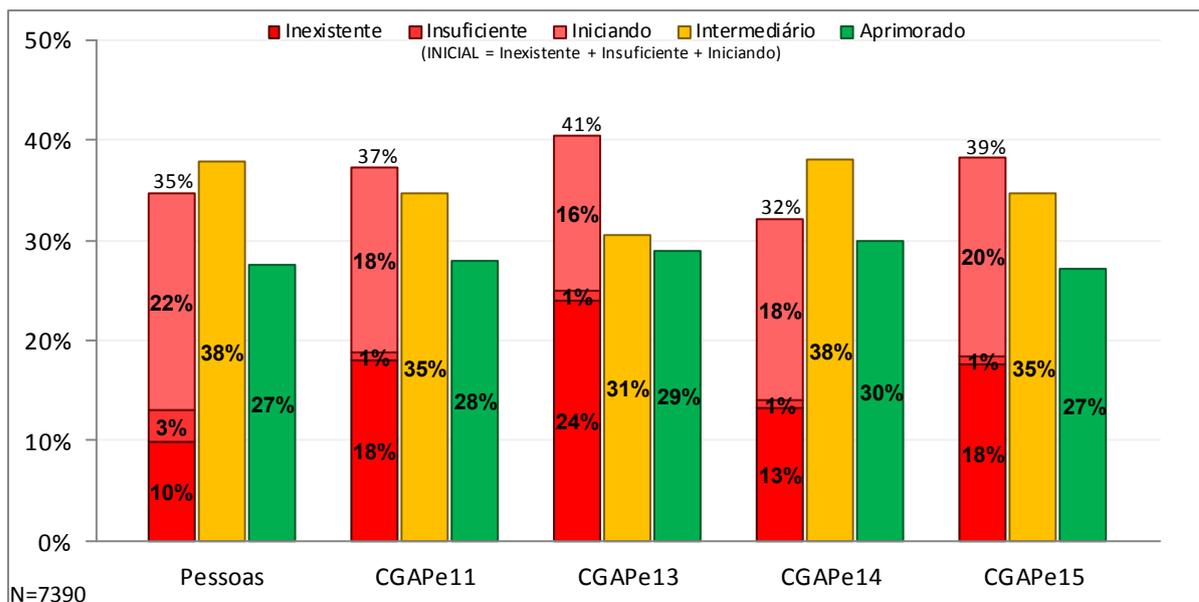


Figura 23 - Capacidade em Controle da Gestão das Aquisições - Pessoas (todas as organizações)

177. Observando-se a Figura 23, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que:

177.1. O mecanismo “Pessoas” apresentou resultados menos desfavoráveis, comparados aos de “Planos” e “Processos”, pois os dados sugerem que 38% das organizações estariam no estágio de capacidade intermediário e 27% no aprimorado. Entretanto, observa-se que 35% das organizações ainda estariam no estágio de capacidade inicial (Pessoas - Figura 23). Esse resultado sugere deficiências, em cerca de um terço das organizações, na gestão das pessoas que atuam na função aquisições, o que pode impactar diretamente na segurança, conformidade e eficiência dos processos de aquisição da organização;

177.2. Cerca de um terço das organizações (37% - CGAPe1.1 - Figura 23) não definiu, ou não definiu adequadamente, os papéis e responsabilidades das pessoas que atuam na função de aquisições. Esse comportamento tem o potencial de impactar a conformidade e eficiência das licitações realizadas pela organização, haja vista não contribuírem para mitigar o risco de que as pessoas envolvidas no processo não detenham as competências necessárias ao exercício do cargo e/ou não tenham plena consciência dos seus deveres e dos limites legais de suas atuações;

177.3. 13% dos respondentes declararam que não atendem ao controle descrito no item CGAPe1.4. Ou seja, os responsáveis pela condução das licitações não seriam servidores/empregados do quadro permanente da organização (CGAPe1.4 - Figura 23). Esse percentual é preocupante, pois o controle sugerido na assertiva é exigência legal (vide Lei 8.666/1993, art.51, § 1º e 2º, e Lei 10.520/2002, art 3º, inciso IV, § 1º e 2º);

177.4. Também chama a atenção o percentual de 18% de organizações que declararam não atenderem ao item CGAPe1.5 (CGAPe1.5 - Figura 23), ou seja, os fiscais de contrato designados

não seriam servidores/empregados do quadro permanente da organização, o que contraria o art. 67 da Lei 8.666/1993 que estabelece que a fiscalização dos contratos celebrados pelo Poder Público deverá ser desempenhada por um representante (agente) da Administração, sendo permitida a contratação de terceiros apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações.

178. Pelo exposto, conclui-se que o mecanismo “Pessoas” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

179. Conforme item 127, registre-se, para fins elucidativos, a proposta de encaminhamento sobre o tema “Pessoas”, realizada pelo TCU à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), por ocasião do levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0 - peça 61):

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 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;

(...)

325.1.3 avaliar se os normativos internos estabelecem:

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.

2.2.2. Processos

180. O mecanismo “Processos” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CGAPr1.1 Especificações técnicas padronizadas são utilizadas (*E).

CGAPr1.2 Minutas padronizadas de editais são utilizadas (*E).

CGAPr1.3 A consultoria jurídica utiliza uma lista de verificação padronizada (*E).

181. A Figura 24 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Processos”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

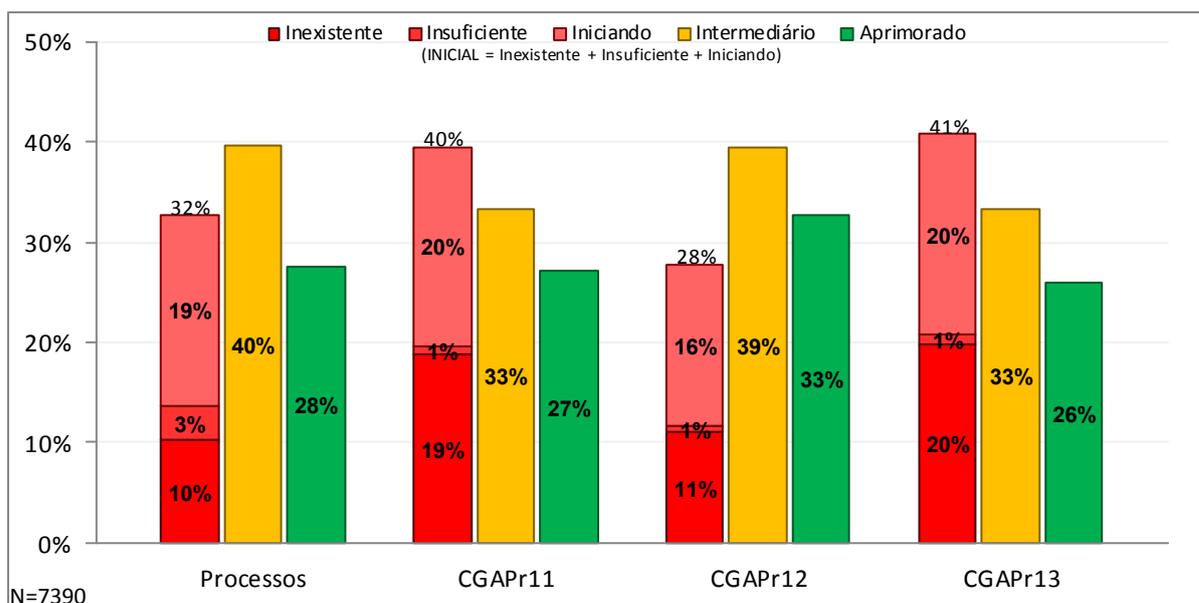


Figura 24 - Capacidade em Controle da Gestão das Aquisições - Processos (todas as organizações)

182. Observando-se a Figura 24, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que:

182.1. 19% das organizações declararam não utilizar especificações técnicas padronizadas para os objetos que pretendem contratar (CGAPr1.1 Figura 24); e 11% dos respondentes declararam não adotar minutas padronizadas de editais (CGAPr 1.2 - Figura 24). Tais resultados são contrários ao previsto na Lei 8.666/1993, que estabelece:

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;

182.2. Com relação ao item CGAPr1.3, 20% das organizações declararam que a assessoria jurídica, quando avalia os aspectos de legalidade das minutas do instrumento convocatório e seus anexos, o faz sem utilizar uma lista de verificação padronizada (CGAPr1.3 - Figura 24). E, 21% das organizações atenderiam a esse controle de maneira inadequada (estágios de capacidade insuficiente e iniciando - CGAPr1.3 - Figura 24). Somando-se esses percentuais, tem-se que 41% das organizações não utilizam, ou utilizam inadequadamente, o controle sugerido no item CGAPr1.3, não mitigando o risco de que a falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica leve a avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade, com conseqüente ineficiência e repetição de erros.

183. Registre-se, a título ilustrativo, a recomendação do TCU à Advocacia-Geral da União, por meio do acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, para que:

9.8.1 Identificasse todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas deveriam atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

9.8.2 Para cada momento de atuação identificado no item anterior, elaborasse listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

9.8.3 Promovesse, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios.

184. A ausência das padronizações questionadas faz com que as organizações:

184.1. Atentem contra 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;

184.2. Executem procedimentos com maior probabilidade de erro, visto que a execução passa a depender mais da pessoa que o executa;

184.3. Tenham dificuldade de identificar as causas de processos de contratação que não dão certo, e os fatores críticos de sucesso daqueles que deram certo.

185. Considerando o mecanismo “Processos” como um todo, depreende-se que apenas 28% dos respondentes estariam no estágio de capacidade aprimorada, e 32% estariam no estágio de capacidade inicial. Assim, ainda é significativo o número de organizações que estariam com deficiências em controles dos seus processos de compras, o que não mitiga o risco de haver resultados insatisfatórios nas aquisições, com entregas de produtos de baixa qualidade, fora do prazo, ou mesmo que não atendam às necessidades da organização (Processos - Figura 24).

186. Pelo exposto, conclui-se que o mecanismo “Processos” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3. Controles Internos em Nível de Atividades no Processo de Aquisições

187. Conforme explicitado nos itens 75 a 78 deste relatório, a macrodimensão “Controles Internos em Nível de Atividades” refere-se aos controles que incidem direta ou indiretamente sobre atividades, operações, processos ou sistemas específicos. Os três mecanismos que a compõem representam o metaprocessos de aquisição pública, formado pelas fases de “Planejamento da Contratação”, “Seleção do Fornecedor” e “Gestão do contrato”.

188. O mecanismo “Planejamento da Contratação” é formado por seis componentes: Processo, Termo de Referência, Participantes, Contrato, Registro de Preço e Edital. Devido ao grande número de questões relacionadas a esse mecanismo, a equipe optou por fazer a análise de todos os componentes em separado, e não do mecanismo isoladamente.

189. A Figura 25 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na macrodimensão “Controles Internos em Nível de Atividades” (CIA), seguida do desdobramento pelos mecanismos “Seleção do Fornecedor” e “Gestão do contrato”, e pelos componentes do mecanismo “Planejamento da Contratação”:

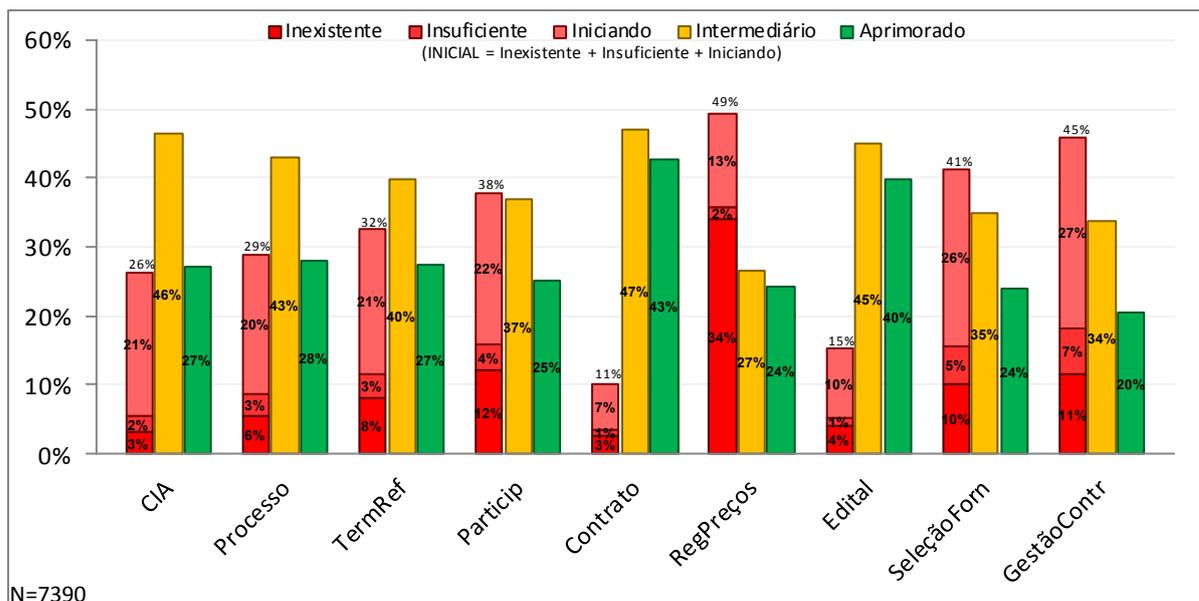


Figura 25 - CIA - Capacidade em Controles Internos em Nível de Atividades (todas as organizações)

190. Observando-se a Figura 25, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 26% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial em “Controles Internos em Nível de Atividades”. Esse resultado sugere que um quarto das organizações não implementaram de forma eficaz controles que mitiguem riscos incidentes em atividades, operações, processos ou sistemas específicos para garantir a efetividade das aquisições. O dado mais preocupante foi o relativo ao componente “registro de preços”, em que 49% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial.

191. Conforme item 127, registre-se, para fins elucidativos, a proposta de encaminhamento sobre o tema “Controles Internos em Nível de Atividades”, realizada pelo do TCU à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), por ocasião do levantamento de governança e gestão das aquisições 2013 (TC 025.068/2013-0 - peça 61):

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:

(...)

325.2 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:

(...)

325.2.8 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>.

192. São apresentadas a seguir as análises dos componentes do mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguidas das análises dos demais mecanismos integrantes da macrodimensão “Controles Internos em Nível de Atividades”.

2.3.1. Processo

193. O componente “Processo” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPpro1.1 Os processos administrativos das aquisições são iniciados por documento no qual consta explicitamente a necessidade da aquisição e o demandante do objeto do contrato (*E).

CIAPpro1.2 Nos processos administrativos de aquisição, há identificação explícita das soluções de mercado (produtos, fornecedores, fabricantes etc.) que atendem aos requisitos especificados (*E).

CIAPpro1.3 Nos processos administrativos de aquisição, constam as memórias de cálculo das quantidades a serem adquiridas e os documentos que evidenciam as informações nelas utilizadas (*E).

CIAPpro1.4 Nos processos administrativos de aquisição, constam a avaliação da possibilidade de parcelamento do objeto da aquisição e a avaliação da melhor forma de parcelamento (*E).

CIAPpro1.5 Nos processos administrativos de aquisição, constam as memórias de cálculo das estimativas de preços e os documentos que evidenciam as informações nelas utilizadas (*E).

CIAPpro1.6 Nos processos administrativos de aquisição, há justificativa explícita para considerar o objeto comum ou não comum (*E).

CIAPpro1.7 Nos processos administrativos de aquisição por adesão a ata de registro de preços, há declaração explícita de compatibilidade entre as especificações do objeto contratado e as necessidades da organização (*E).

CIAPpro1.8 Os processos administrativos das aquisições realizadas por meio de adesão a ata de registro de preços contêm documento com a autorização formal do gestor da ata para a adesão (*E).

CIAPpro1.9 Nos processos administrativos de aquisição, consta a motivação da exigência, ou não, de patrimônio líquido mínimo na qualificação econômico financeiro, como critério de habilitação (*E).

CIAPpro1.10 Os processos administrativos das aquisições incluem uma seção específica tratando da análise dos riscos da aquisição e dos respectivos controles internos (*E).

CIAPpro1.11 Nos processos administrativos das aquisições por meio de pregão presencial, constam justificativas da inviabilidade da utilização da forma eletrônica (*E).

CIAPpro1.12 A totalidade das providências internas necessárias (p.ex., adequação das instalações elétricas) para que as aquisições alcancem os resultados desejados é relacionada em cronograma que identifica prazos e responsáveis pela sua execução (*E).

194. A Figura 26 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Processo” - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

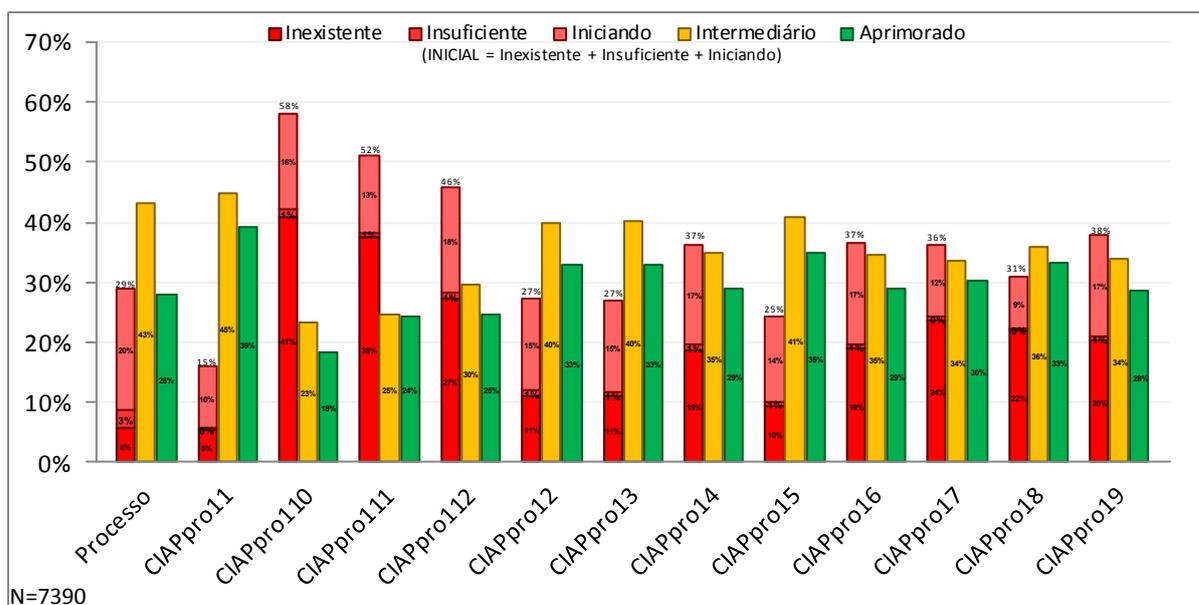


Figura 26 - Capacidade em Processo - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

195. Observando-se a Figura 26, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 28% das organizações estariam no nível de capacidade aprimorado no componente “processo”, ao passo que 29% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial. Esse resultado sugere a existência de deficiências, em quase um terço das organizações, nos controles incidentes sobre os processos de aquisição.

196. Dentre as deficiências apontadas, destacam-se:

196.1. 58% das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAPpro1.10. Dessas, 41% declararam que não realizam análise de risco nos processos de aquisição (CIAPpro1.10 - Figura 26). Esse resultado é indesejável, pois sugere que, nessas organizações, não há adequada identificação e tratamento dos riscos com potencial de impactar negativamente as contratações.

196.1.1. Conforme apontado no relatório de governança pública (TC 020.830.2014-9), a análise de gestão de risco foi a que apresentou o pior cenário dentre todas as práticas analisadas no perfil de governança pública. Observa-se situação desfavorável também no que concerne à gestão de riscos nos processos de aquisição, tendo em vista que as informações colhidas acerca do item CIAPpro1.10 sugerem que mais metade (58%) das organizações estaduais, distritais e municipais não tratam adequadamente os riscos relacionados a esse tipo de processo;

196.2. 27% das organizações declararam que não relacionam, em cronograma, a totalidade das providências internas necessárias (p.ex., adequação das instalações elétricas) para que as aquisições alcancem os resultados desejados (CIAPpro1.12 - Figura 26). Dessa forma, os resultados apresentados no item CIAPpro1.12 mostram-se preocupantes, pois sugerem que quase um terço das organizações não prepara adequadamente seu ambiente interno para o recebimento de novas aquisições, não mitigando o risco de que produtos adquiridos/serviços contratados não possam ser utilizados pela organização imediatamente após terem sido adquiridos. Conforme consta no “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação” - versão 1.0, publicado pelo TCU (p.110):

Providências para adequação do ambiente do órgão são os ajustes que precisam ser feitos, no ambiente do órgão, para que a contratação atenda à necessidade de negócio, em função do impacto esperado dos trabalhos da contratada durante a construção, implantação e operação da solução junto ao órgão, bem como da solução após a sua implantação.

197. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Processo” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal

2.3.2. Termo de Referência

198. O componente “Termo de Referência” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPt1.1 A elaboração dos termos de referência ou projetos básicos é precedida da realização de estudos técnicos preliminares (*E).

CIAPt1.2 Na seção de justificativa de cada projeto básico/Termo de referência elaborado é inserida motivação da contratação fundamentada nos instrumentos de planejamento, tais como plano estratégico institucional, PPA, LDO, planos de intensificação ou planos diretores específicos, a exemplo de PDTI e Plano de Comunicação e Publicidade (*E).

CIAPt1.3 As aquisições são precedidas da elaboração de termo de referência ou projeto básico (*E).

CIAPt1.4 O nível de detalhamento e precisão das informações produzidas no planejamento das contratações é proporcional aos seus riscos (*E).

CIAPt1.5 As estimativas de preço são realizadas com base numa cesta de preços (*E).

199. A Figura 27 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Termo de Referência” - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

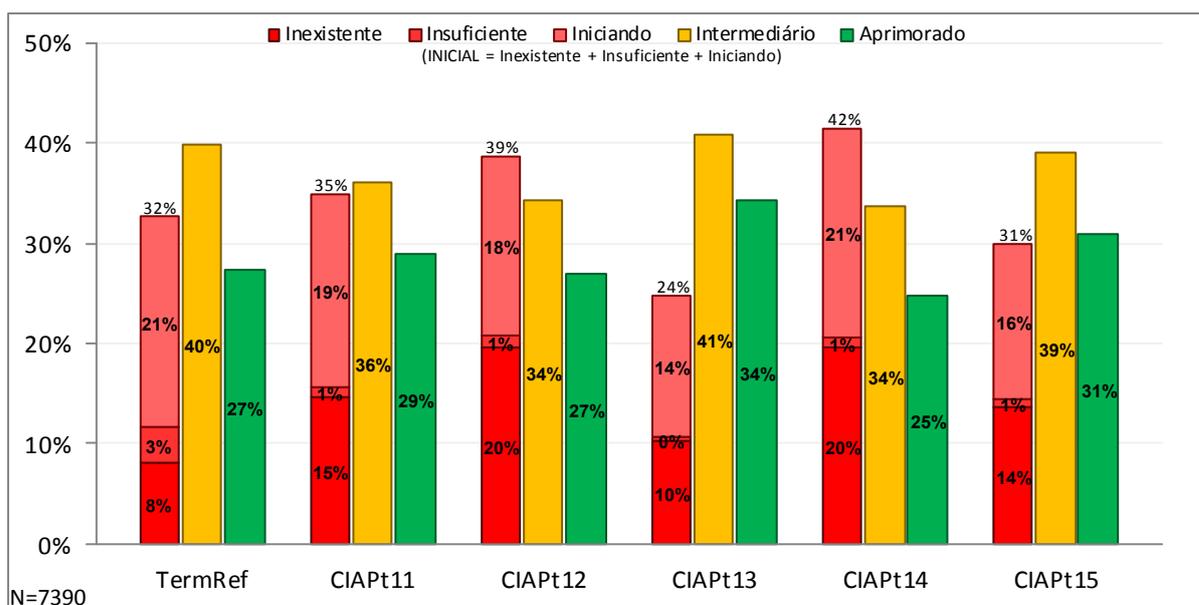


Figura 27 - Capacidade em Termo de Referência - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

200. Observando-se a Figura 27, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que:

200.1. 32% das organizações estariam em nível de capacidade inicial no componente “termo de referência” (TermRef - Figura 27). Esses dados sugerem a existência de deficiências, em um terço das organizações, no controle dos requisitos básicos do termo de referência ou projeto básico, o que pode acarretar a elaboração desses documentos com informações incompletas ou inconsistentes, e a consequente contratação de produtos/serviços que não atendam à necessidade que originou a contratação;

200.2. 35% das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAPt1.1. Dessas, 15% declararam que não elaboram estudos técnicos preliminares (CIAPt1.1 - Figura 27). Esses resultados são preocupantes, pois deficiências no projeto básico não mitigam o risco de haver desperdício de recursos públicos, pelo não atendimento da necessidade que originou a contratação,

pela diminuição da competição, ou ainda pelo aumento indevido do custo da contratação. Além disso, os dados sugerem infração ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 6º. Projeto Básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...) **(grifamos)**;

200.3. Cerca de um quarto das organizações (24%) estariam em estágio inicial no controle CIAPt1.3 (CIAPt1.3 - Figura 27). Dentre essas, 10% declararam que não elaboram termo de referência ou projeto básico. Esses resultados chamam a atenção, pois os documentos tratados neste controle são essenciais para estabelecer os elementos indispensáveis à formulação das propostas dos interessados em participar da licitação. Aqui os dados também sugerem infração aos dispositivos legais, visto que **toda aquisição, independentemente da forma de selecionar o fornecedor (e.g., dispensa, inexigibilidade, pregão, concorrência, adesão à ata de registro de preços) deve ser precedida da elaboração de termo de referência ou de projeto básico**;

200.4. 39% das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAPt1.2 (Figura 27). Dentre os 39%, 20% declararam que não atendem a esse controle. Portanto, esses percentuais sugerem que, pelo menos, um quinto das organizações não mitigam o risco de realizar aquisições em desacordo com os instrumentos de planejamento, de forma que essas aquisições podem não estar contribuindo para o atingimento dos objetivos da organização.

201. As aquisições devem estar alinhadas com os planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores), com as metas do Plano Plurianual (PPA) e com os planos do órgão governante superior ao qual a organização está sob orientação (e.g. CNJ ou SLTI), quando for o caso. Dentre os documentos nos quais se fundamenta esse controle, estão:

Art. 6º do Decreto-lei 200/1967: As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento.

Art. 7º, inciso IV, da Lei 8.666/1993: As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:(...) IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0, publicado pelo TCU: O alinhamento entre a contratação e os planos do Órgão Governante Superior, do órgão e de TI do órgão é a indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA).

202. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Termo de Referência” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.3. Participantes

203. O componente “Participantes” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPp1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).

CIAPp1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).

CIAPp1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).

204. A Figura 28 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Participantes” - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

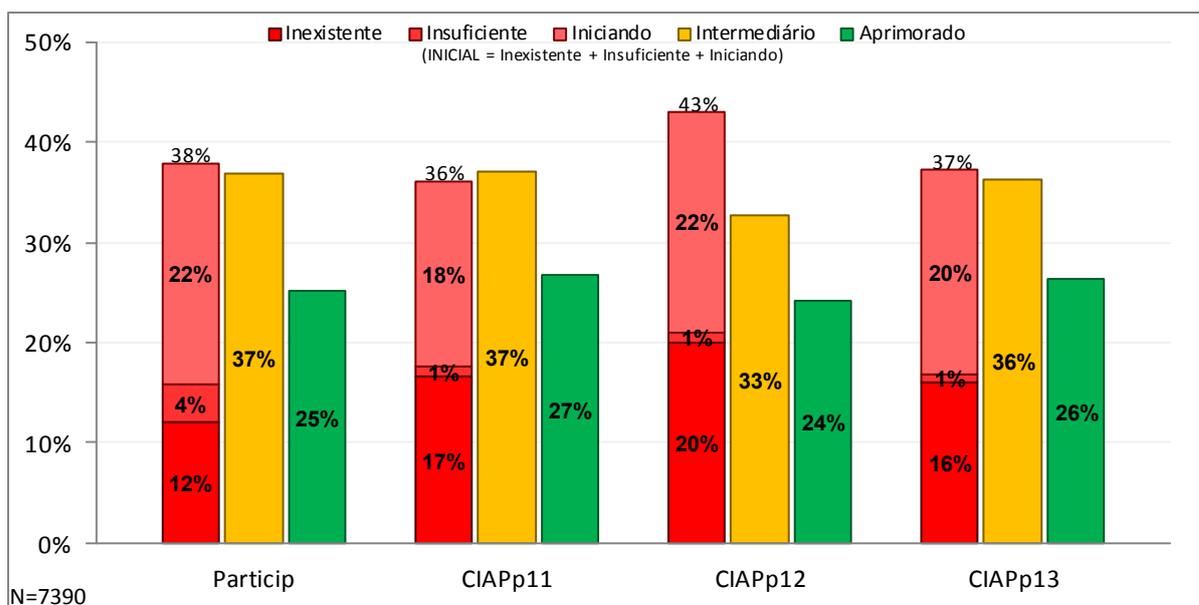


Figura 28 - Capacidade em Participantes - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

205. Observando-se a Figura 28, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que:

205.1. 38% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial no componente participantes. Esses dados sugerem que mais de um terço das organizações não estariam envolvendo, de forma eficaz, pessoas com as competências e conhecimentos necessários no planejamento das aquisições. Assim, elas estariam sujeitas ao risco de elaborar especificações incompletas, com requisitos irrelevantes ou indevidamente restritivos, podendo levar a indefinição do objeto; a dificuldade em obter a solução necessária ao atendimento da necessidade; a diminuição da competição; e o aumento dos custos;

205.2. Todos os três controles desse componente apresentam resultados semelhantes. De forma geral, em torno de 40% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial em todos os controles (CIAPp1.1, CIAPp1.3 e CIAPp1.3 - Figura 28). E, em torno de um quarto das organizações declararam não atender aos controles (17% - CIAPp1.1, 20% - CIAPp1.3, e 16% - CIAPp1.3- Figura 28).

206. Sobre o assunto, o GAO, no documento *Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*, recomenda que as agências utilizem equipes multifuncionais para planejar e gerenciar projetos, pois elas auxiliam no desenvolvimento do plano para implementação eficaz desses projetos.

207. Já a IN-SLTI 4/2014, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação, estabelece no art 2º:

IV - A Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:

- a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;
- b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;
- c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área.

208. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Participantes” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.4. Contrato

209. O componente “Contrato” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPc1.1 Os contratos, ou seus anexos (p.ex. edital, termo de referência), preveem que somente ocorram pagamentos vinculados à comprovação de entrega de produtos e/ou serviços pela contratada, e nunca pela mera disponibilidade da mão de obra (*E).

CIAPc1.2 Nos editais e/ou nos contratos estão previstas as regras relativas à fiscalização contratual e seus instrumentos (*E).

CIAPc1.3 Os contratos, ou seus anexos, incluem lista dos itens que serão verificados para fins de recebimento provisório e definitivo (*E).

CIAPc1.4 Os contratos, ou seus anexos, definem de forma clara e detalhada as sanções administrativas, observando: (*E)

- a) A vinculação aos termos contratuais;
- b) A proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;
- c) As situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão a uma escala gradual para as sanções recorrentes;
- d) As situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;
- e) As situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração, e será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei.

210. A Figura 29 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Contrato - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

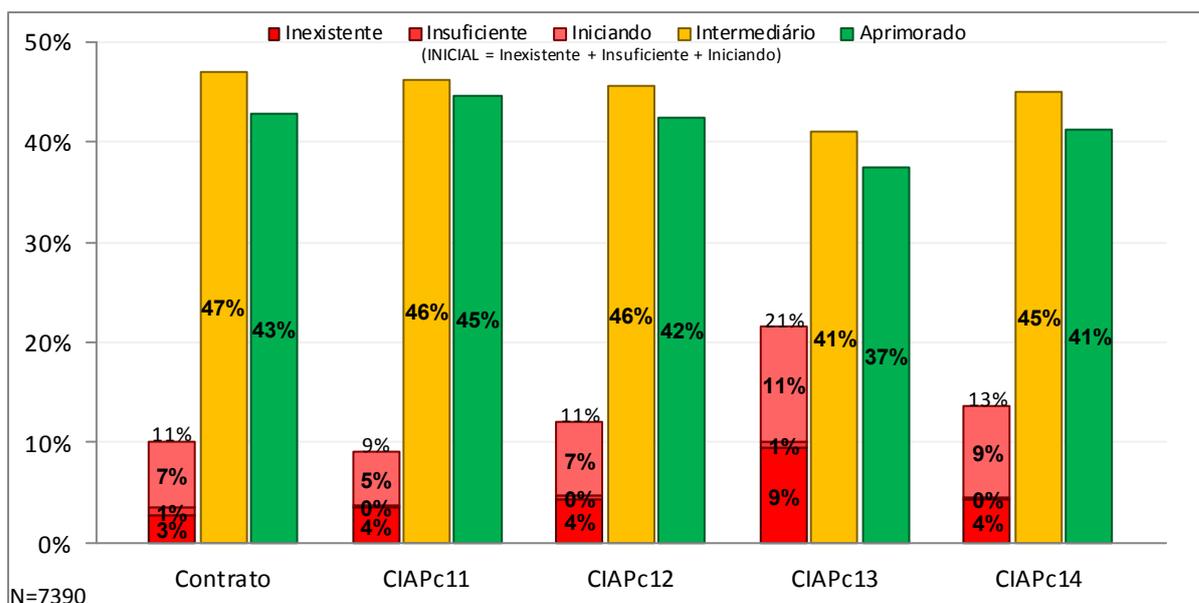


Figura 29 - Capacidade em Contrato - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

211. Observando-se a Figura 29, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que:

211.1. 43% das organizações estariam no estágio de capacidade aprimorada no componente “Contrato” (Contrato - Figura 29). Dentre todos os componentes do mecanismo “Planejamento da Contratação”, esse foi o que apresentou melhores resultados;

211.2. Dentre os percentuais apresentados nas faixas de estágio inexistente, destaca-se o apresentado no item CIAPc1.3 (Figura 29). Verifica-se que 9% das organizações não atendem ao controle, não mitigando assim o risco de receberem objeto que não atenda ao estipulado em contrato. Ressalte-se o comando da Lei 8.666/1993, em seu art. 73, inciso I, que estabelece que o recebimento definitivo do objeto esteja condicionado à comprovação da adequação aos termos contratuais. Para isso, faz-se necessária, no contrato, a lista de verificação.

212. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Contrato” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.5. Registro de Preços

213. O componente “Registro de Preço” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPr1.1 As licitações para constituição de ata de registro de preços são precedidas de consulta a outras organizações públicas quanto à sua intenção em participar da formação da ata (*E).

CIAPr1.2 Os gestores de atas de registro de preços somente permitem adesão após verificarem que a soma de todos os pedidos de uso da ata não extrapola o quantitativo total previsto na ata para participantes e não participantes (*E).

214. A Figura 30 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Registro de Preço” - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

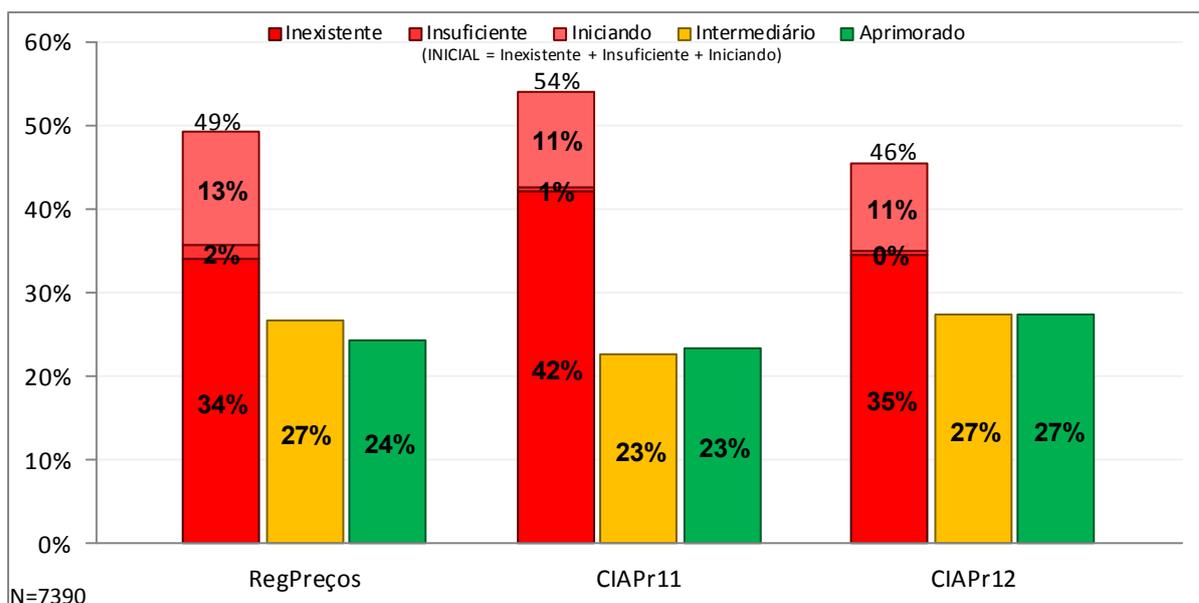


Figura 30 - Capacidade em Registro de Preço - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

215. Observando-se a Figura 30, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 49% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no componente “Registro de Preços”.

216. Dentre as deficiências apontadas, destaca-se que 42% das organizações declararam que não consultam outras organizações públicas quanto à intenção em participar da formação da ata de registro de preços (CIAPr1.1 - Figura 30). Esse resultado sugere que quase metade das organizações não utiliza o planejamento conjunto com outros entes para a criação de atas de registro de preços, o que leva ao risco de haver contratações de quantitativo inferior ao que poderia ser contratado, e em duplicidade de esforços na administração pública (outras organizações terão que realizar licitações independentes), o que pode gerar consequências como perda de economia de escala e perda de oportunidade de racionalização do esforço administrativo.

217. Registre-se que o presente tema foi abordado nos parágrafos 26 a 30 do Acórdão 1.233/2012 - TCU - Plenário:

26. Tema importantíssimo desenvolvido no relatório diz respeito aos aspectos legais nas contratações de soluções de TI. Os dados declarados pelos jurisdicionados, no levantamento GovTI2010, acerca de suas licitações e contratações no ano de 2009, evidenciam que, das 6.442 contratações declaradas, 47% (3.031) foram originadas do Sistema de Registro de Preços (SRT), por alguma das formas possíveis, indicando tendência de a APF dar cumprimento à Lei 8.666/1993, art. 15, inciso II.

27. A unidade técnica constatou, no entanto, que dessas 3.031 contratações por SRP, apenas 17% (199) foram realizadas por meio da prática de planejamento conjunto entre diversos entes, como fundamentado no Decreto 3.931/2001, art. 2º, inciso III. Registra, como agravante, o fato de que 30% (902) foram licitadas para criação de atas de registro de preços que não contaram com outras instituições participantes desde o planejamento da contratação.

(...)

30. O que se abstrai é que, o que deveria ser exceção virou prática comum. O planejamento conjunto para a criação de ata não vem se realizando.

218. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Registro de Preço” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.6. Edital

219. O componente “Edital” - mecanismo “Planejamento da Contratação” - é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAPe1.1 Os editais, ou seus anexos, definem de forma específica as características relevantes do objeto que serão exigidas nos atestados para comprovar a capacidade técnica (*E).

CIAPe1.3 Os editais, ou seus anexos, definem preços máximos unitários, adotados como critério de desclassificação de propostas de preços (*E).

CIAPe1.4 Os editais, ou seus anexos, definem de forma clara e detalhada as sanções administrativas aplicáveis às licitantes em consequência de condutas, incorridas na fase externa da licitação, previstas no art. 7º, da Lei 10.520/2002 (*E).

220. A Figura 31 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Edital” - mecanismo “Planejamento da Contratação”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

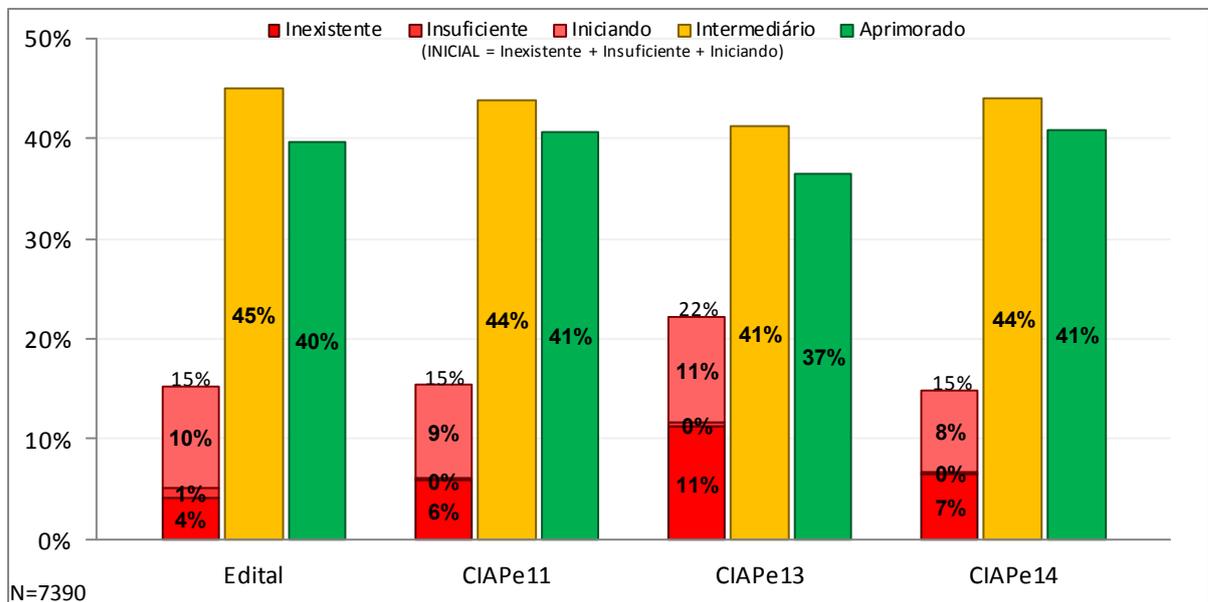


Figura 31 - Capacidade em Edital - mecanismo “Planejamento da Contratação” (todas as organizações)

221. Observando-se a Figura 31, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 15% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no componente “edital” e 40% estariam no estágio de capacidade aprimorada. Dentre as deficiências apontadas, destacam-se:

221.1. 15% (por volta de 1108 organizações - 15% de 7.390) das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAPe1.1 (Figura 31). Esses dados sugerem que há organizações que não estariam definindo, de forma clara e precisa, o objeto da aquisição, ou o fazem inadequadamente, em desconformidade com o que determina a Lei 8.666/1993, em seu art. 40:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: I - **objeto da licitação, em descrição sucinta e clara.** (grifamos)

221.1.1. Ainda sobre o assunto, o TCU aborda esse tema, no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 (p. 130):

A definição do objeto deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade da Administração deverá ser satisfeita, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição. Deve explicitar de modo conciso, mas completo, o que a Administração deseja contratar;

221.2. 11% das organizações declararam que não definem, em seus editais de licitação, preços máximos unitários, adotados como critério de desclassificação de propostas de preços (CIAPE1.3 - Figura 31), o que não mitiga o risco de que essas organizações não identifiquem propostas que se utilizem do chamado “jogo de planilhas” por apresentarem alguns preços unitários superfaturados, ainda que o preço global esteja compatível.

222. A Lei 8.666/1993, no art. 40, inciso X, prescreve que o “edital deverá indicar o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos”. Sobre o tema, por elucidativo, citem-se o voto do acórdão 3.524/2007- TCU - 2ª Câmara e o relatório do acórdão 2.207/2009-TCU-Plenário:

Voto do Acórdão 3.524/2007- TCU - 2ª Câmara - parágrafos 6 e 7:

6. Destaco que o entendimento pacífico nesta Corte de Contas é o de que, ainda que haja compatibilidade do preço global, há que se ter a adequabilidade dos custos unitários de modo a coibir o famigerado "jogo de planilhas". Assim, em licitações para obras e serviços, especialmente, sob o regime de empreitada por preço global, os Responsáveis pela licitação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, deverão efetuar análise individual dos preços unitários. Verificada a ocorrência de itens com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, o agente público deve negociar com o licitante vencedor do certame novas bases condizentes com os custos de mercado, envolvidos na formulação dos preços, e com os valores do projeto básico e da planilha de formação de preços.

7. Dessa forma, não releva demonstrar a existência no mercado de proposta mais vantajosa que aquela apresentada no âmbito do pregão sob exame. A verificação da inadequação dos custos unitários é suficiente para macular a proposta do licitante aceita pela pregoeira, ora Embargante. (...)

Relatório do Acórdão 2.207/2009- TCU – Plenário - parágrafos 1 e 2:

1. De acordo com vasta jurisprudência desta Corte, os responsáveis pela licitação de obras custeadas com recursos federais deverão incluir no respectivo edital critérios de aceitabilidade dos preços unitários propostos, mesmo que em licitações por preço global, com base no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993. Na exegese desse dispositivo, alargou-se o alcance sugerido pela mera interpretação literal de sua redação, sob pena de negar-lhe eficácia quanto ao objetivo pretendido.

2. Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha eivada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as alterações esperadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital.

223. Pelo exposto, conclui-se que o componente “Edital” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.7. Seleção do Fornecedor

224. O mecanismo “Seleção do Fornecedor” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAS1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).

CIAS1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).

CIAS1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).

CIAS1.4 Nas aquisições diretas decorrentes de situações emergenciais, constam do processo administrativo de aquisição as evidências dos fatos imprevistos ou imprevisíveis que as geraram (*E).

CIAS1.5 Nas aquisições emergenciais foram considerados apenas os quantitativos mínimos necessários ao atendimento da situação emergencial (*E).

225. A Figura 32 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Seleção do Fornecedor”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

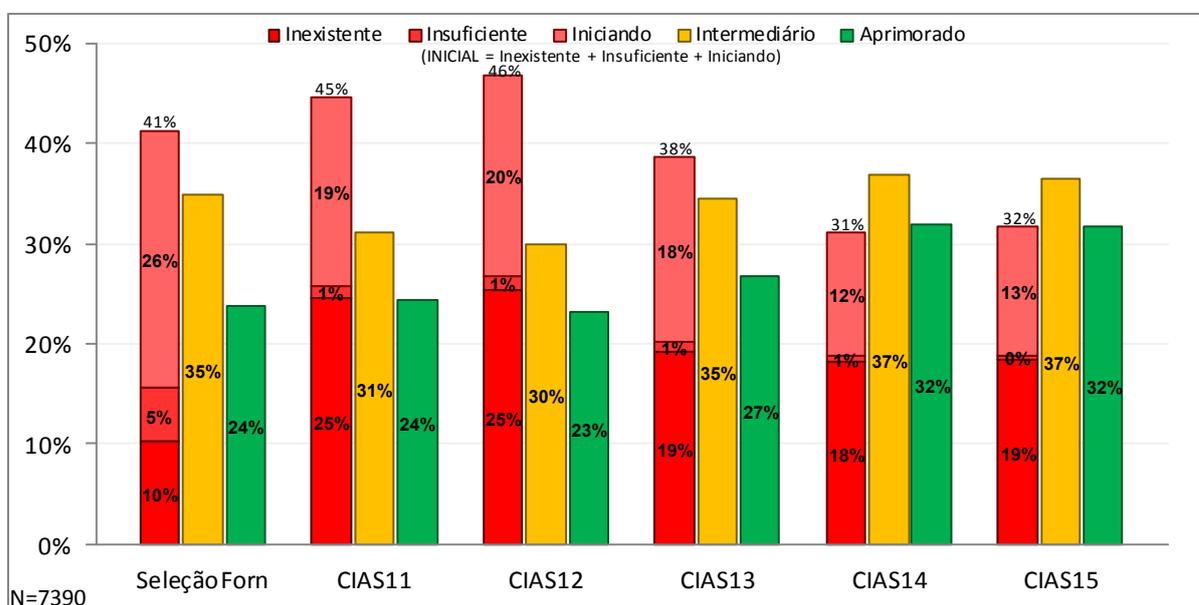


Figura 32 - Capacidade em Seleção do Fornecedor - Controles Internos em Nível de Atividades (todas as organizações)

226. Observando-se a Figura 32, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 41% das organizações estariam em estágio inicial no mecanismo “Seleção do Fornecedor”. Esse percentual sugere deficiências no processo de seleção de fornecedores, em uma quantidade elevada de organizações.

227. A participação dos representantes - técnico, requisitante, administrativo - na fase de seleção do fornecedor é uma boa prática que auxilia na mitigação do risco de que o objeto contratado não atenda às necessidades da organização. Conforme versou o TCU, no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 (p. 177): “Os critérios de seleção são o meio de diferenciar as propostas apresentadas e fazer sobressair a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando o princípio da isonomia entre as licitantes”.

228. Sobre o assunto, a IN-SLTI 4/2014, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação, estabelece:

Art. 29. Caberá a Área de Tecnologia da Informação, com a participação do Integrante Técnico, durante a fase de Seleção do Fornecedor:

I- analisar as sugestões feitas pelas Áreas de Licitações e Jurídica para o Termo de Referência ou Projeto Básico e demais documentos;

II- apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação na resposta aos questionamentos ou às impugnações dos licitantes; e

III - apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação na análise e julgamento das propostas e dos recursos apresentados pelos licitantes.

Art. 30. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

I - Gestor do Contrato;

II - Fiscal Técnico do Contrato;

III - Fiscal Requisitante do Contrato; e

IV - Fiscal Administrativo do Contrato.

(...)

§ 2º. Os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato poderão ser os Integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação.

229. Os controles CIAS1.1, CIAS1.2 e CIAS1.3 (Figura 32), tiveram grande influência no formato do gráfico do componente “seleção de fornecedores”. Observa-se, por exemplo, que as representações gráficas dos resultados desses itens apresentaram declividade negativa bastante acentuada, mesmo formato do componente analisado. Todos esses controles se referem à participação de representantes - técnico, requisitante ou administrativo - no processo de seleção de fornecedores. Assim, chamam a atenção os percentuais de organizações que estariam nos estágios de capacidade inexistente (CIAS1.1 - 25%, CIAS1.2 - 25%, CIAS1.3 - 19% - Figura 32), pois sinalizam riscos não tratados no processo de seleção dos fornecedores, o que pode acarretar em contratação de objeto que não atende à necessidade que a originou, ou até mesmo em interrupção do processo de contratação (e.g., mandado de segurança no poder judiciário, determinação dos órgãos de controle).

230. Pelo exposto, conclui-se que o mecanismo “Seleção do Fornecedor” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

2.3.8. Gestão do Contrato

231. O mecanismo “Gestão do Contrato” é composto pelas seguintes assertivas (peça 18 e itens 66 a 68):

CIAG1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).

CIAG1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).

CIAG1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).

CIAG1.4 Para as atividades de gestão e de fiscalização e acompanhamento dos contratos, são nomeados substitutos eventuais dos titulares no mesmo ato administrativo de nomeação dos titulares (*E).

CIAG1.5 É avaliado se os representantes da Administração que atuam na gestão/fiscalização dos contratos detêm, isolada ou conjuntamente (no caso de equipes), todas as competências necessárias à execução dessas atividades (*E).

CIAG1.6 Os pareceres dos responsáveis pela fiscalização dos contratos têm nível de detalhe e de profundidade adequados para cada caso (*E).

CIAG1.7 São executadas reuniões de iniciação dos contratos, quando são reunidas todas as partes interessadas da organização e dos contratados para o esclarecimento de aspectos operacionais dos contratos, como, por exemplo, seu funcionamento, penalidades e forma de pagamento (*E).

CIAG1.8 É avaliado se os representantes da Administração que atuam na gestão/fiscalização dos contratos disporão de tempo suficiente para executar as atribuições do encargo, considerando sua complexidade e as demais atribuições desses representantes (*E).

CIAG1.9 Os processos administrativos de pagamento incluem informações suficientes que possibilitam rastrear os pagamentos realizados, identificando para cada um deles os produtos ou serviços solicitados e entregues, bem como os responsáveis pela solicitação, recebimento e ateste (*E).

CIAG1.10 Informações gerenciais do contrato são utilizadas nos processos de reajustes de preços para, caso seja possível, propor redução de valores (*E).

232. A Figura 33 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no componente “Gestão do Contrato”, seguida do desdobramento pelas assertivas.

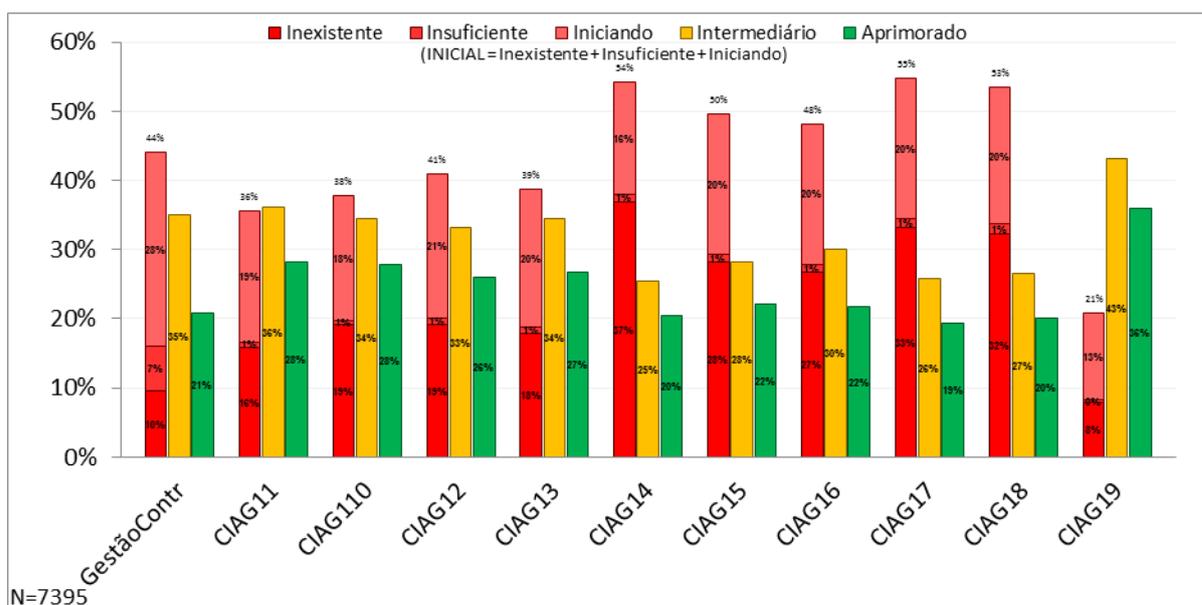


Figura 33 - Capacidade em Gestão do Contrato - Controles Internos em Nível de Atividades (todas as organizações)

233. Observando-se a Figura 33, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, pode-se afirmar que 44% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial no mecanismo “gestão de contratos”. Esse percentual sugere que existem problemas no controle da gestão dos contratos em cerca de metade das organizações, o que leva ao risco de alocação de pessoas sem as competências necessárias ou sem tempo suficiente para fiscalizar a execução dos contratos; leva ainda ao risco de descontrole no fluxo de pagamentos, e dificuldade na penalização em decorrência de não cumprimento dos termos do contrato. O TCU versou a respeito desse assunto no parágrafo 7 do relatório do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário:

Em relação aos contratos em vigor, este é o grupo de irregularidades mais grave. Sem os mecanismos de gestão contratual, que permitem ao gestor cobrar da contratada o adimplemento do que foi contratado, a efetiva execução do contrato passa a depender da boa vontade da contratada. Por exemplo, em um contrato para alocação de postos de trabalho, se o gestor desejar substituir um funcionário da contratada porque acha que ele não tem um bom desempenho e a contratada se negar, o gestor nada poderá fazer porque não há parâmetros para

determinar o que é um bom desempenho. Também na hipótese de emissão de uma ordem de serviço para construir um módulo de software, se não há critérios objetivos para determinar o número de horas necessário para sua construção, não há como mensurar a remuneração a ser paga. Por fim, não há como aplicar penalidades se as sanções previstas são genéricas. Assim, por exemplo, se houver uma cláusula prevendo a aplicação de uma multa de 10% (dez por cento) sobre o valor global do contrato por falta grave, não há como aplicá-la sem definir o que é uma falta grave. Destarte, os mecanismos de gestão do contrato são fundamentais para garantir o benefício que se pretende com a contratação. Sem eles, pode-se contratar o fornecedor mais competente e não atingir os resultados almejados.

234. Dentre as deficiências declaradas, destacam-se:

234.1. Os controles CIAG1.1, CIAG1.2 e CIAG1.3, todos da Figura 33, se referem à participação de pessoas chave (representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato; representante da área de aquisições; especialista com conhecimentos técnicos do objeto) no processo de gestão contratual. Assim, esses dados são preocupantes, pois sugerem que cerca de 40% das organizações não estariam realizando, de forma efetiva, o controle da gestão contratual, o que leva ao risco de haver impossibilidade de responsabilização, adoção de métodos subjetivos para avaliação da conformidade do objeto contratual, desperdício de recursos públicos e não atendimento das necessidades da organização. O TCU, no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0, versou acerca do assunto:

P. 170-171. 8.2) Comentários: (1) um órgão que disponha de processos de trabalho normatizados e que sejam efetivamente seguidos nos planejamentos das contratações e na gestão de seus contratos apresenta menos riscos para os participantes da gestão do contrato do que um ambiente não regado. Em um ambiente organizado, os procedimentos de gestão contratual são bem planejados (e.g. definição de lista de verificação para o aceite provisório em tempo de planejamento da contratação, e não durante a gestão contratual), **bem como os papéis de cada ator envolvido na gestão contratual são explicitados e seguidos, distribuindo a carga de trabalho e as responsabilidades, que, de outra forma, tendem a recair sobre o fiscal do contrato.** (grifamos);

234.2. 55% das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAG1.7 (Figura 33). Dessas, 33% declararam que não realizam reuniões de iniciação contratual. Esse resultado não é adequado, pois a falta da reunião inicial (quando seriam esclarecidos aspectos operacionais dos contratos) pode levar a diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, o que não mitiga o risco de haver deficiências na execução e gerenciamento do contrato. Quanto a esse assunto, a IN-SLTI 4/2014, prescreve:

Art. 31. A fase de Gestão do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato.

(...)

Art. 32. As atividades de início do contrato compreendem:

(...)

III - realização de reunião inicial convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, da contratada e dos demais intervenientes por ele identificados, cuja pauta observará, pelo menos:

- a) presença do representante legal da contratada, que apresentará o preposto da mesma;
- b) entrega, por parte da contratada, do termo de compromisso e do termo de ciência, conforme art. 19, inciso V; e
- c) esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gestão do contrato;

234.3. 53% das organizações estariam em estágio inicial do controle CIAG1.8 (Figura 33). Dessas 53%, 32% declararam que não avaliam se os gestores ou fiscais dos contratos terão tempo suficiente para acompanhar a execução dos contratos. Esse dado é preocupante, pois leva ao risco de que a fiscalização contratual não seja realizada adequadamente, e que possíveis descumprimentos de partes da avença não sejam observados. Sobre o assunto, ressalte-se a recomendação do TCU à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Acórdão 299/2007-Primeira Câmara:

3. À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no ato de designação do supervisor/encarregado do acompanhamento da execução do contrato, certifique-se de que tal profissional possui tempo hábil suficiente para desempenho das funções a ele confiadas, ainda considerando os possíveis deslocamentos pelo território nacional que esta atribuição poderá lhe trazer, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93;

234.4. 49% das organizações estariam em estágio inicial no controle CIAG1.5 (Figura 33). Dessas 49%, 28% declararam que não avaliam se os representantes da administração que atuam na gestão/fiscalização dos contratos detêm, isolada ou conjuntamente (no caso de equipes), todas as competências necessárias à execução dessas atividades. Esses percentuais sugerem riscos para a administração pública, como a falta de fiscalização adequada dos contratos, e a conseqüente não detecção do descumprimento de partes do contrato. Sobre o assunto, cabe destacar a recomendação do TCU à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, por meio do Acórdão 1.610/2013- Plenário:

9.3.1 institua norma geral, estabelecendo regras e critérios, obedecida a legislação aplicável, a serem observados nos processos de recrutamento e seleção dos profissionais a serem alocados no desenvolvimento das atividades dos hospitais universitários, especialmente para a área de licitações e contratos, buscando privilegiar a alocação de mão de obra capacitada;

(...)

9.3.3 institua política de capacitação (...) com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores (...) na legislação e jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho, especialmente aqueles relacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluio e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.

235. Ante o exposto, conclui-se que o mecanismo “Gestão do Contrato” deve ser aperfeiçoado no âmbito das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

3 ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES

3.1. Definição

236. Os levantamentos do TCU em governança e gestão das aquisições iniciaram em 2013, com a criação da Selog, e somente na esfera federal, jurisdicionada ao TCU. Em 2014, considerando que a maior parte dos recursos descentralizados a estados e municípios é consumida em aquisições, percebeu-se ser conveniente expandir o estudo da governança e gestão das aquisições para essas duas esferas, em colaboração com os demais tribunais de contas brasileiros.

237. O modelo de governança e gestão das aquisições ainda não estava consolidado quando do planejamento do presente levantamento, razão pela qual o método para cálculo do índice de governança e gestão das aquisições tem forte viés exploratório e não confirmatório. Adicionalmente, foram acrescentados diversos itens de controle que se alinham com a gestão das aquisições, o que é útil para investigar as relações entre o universo da governança das aquisições e o da gestão das aquisições.

238. O modelo inicial de governança e gestão das aquisições adotado no presente levantamento, já apresentado na seção 1.5, associa itens de controle originados da experiência da Selog em auditorias de aquisições a outros referenciais, tais como o Gespública, do poder executivo federal, e o RGB.

239. Da mesma forma que no questionário de Governança Pública, optou-se por coletar dos municípios menores (menos de 100 mil habitantes) apenas uma parcela dos itens de controle do questionário completo, exigindo-se a avaliação completa apenas dos entes estaduais e dos grandes municípios.

240. Diferentemente do modelo de governança pública, o modelo de governança e gestão das aquisições não está focado em práticas, mas somente em itens de controle, auditáveis e verificáveis, que foram agrupados por temática em vários níveis de agregação. Esses agrupamentos não correspondem ao conceito de boa prática fortemente definido no modelo de governança pública. Por isso, foram feitas extrações fatoriais para cada agrupamento temático (fator único) apenas para apresentação dos dados na seção anterior, mas esses fatores não foram usados no cálculo do índice final, e sim apenas dois agrupamentos: um para governança e outro para gestão.

241. Além disso, considerando que alguns itens de controle de governança das aquisições que existiam no questionário de 2013 deixaram de existir no atual questionário por já existirem de modo semelhante no questionário de governança pública, tais itens foram trazidos para análise em conjunto no contexto da governança e da gestão de aquisições.

242. Por essas razões (e pelas razões técnicas apresentadas no Apêndice I), o índice geral de governança e gestão de aquisições simplificado (iGovGestAq) é definido pelas funções lineares, onde ICs são os itens de controle de governança de aquisições e os da gestão das aquisições:

$$iGovAq = f(ICsGovernançaAq)$$

$$iGestAq = f(ICsGestãoAq)$$

$$iGovGestAq = 50\% \times iGovAq + 50\% \times iGestAq$$

243. Os pesos de cada IC no polinômio linear (primeiro grau) correspondem ao *score* resultante da análise fatorial feita em duas partes, e que resultou nos dois índices parciais: iGovAq e iGestAq. Ordenando a Tabela 5 (disponível no Apêndice I) pela coluna “peso ajustado a 100%” é possível observar quais são as práticas que mais contribuem para os fatores iGovAq (Tabela 1) e iGestAq (Tabela 2).

Item de Controle	Peso ajustado para 100%	Descrição da prática
L212	7,5%	L2.1.2 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros da alta administração (*E).
L214	7,5%	L2.1.4 O código de ética e de conduta define: (a) sanções cabíveis em caso de seu descumprimento; (b) mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; (c) papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de agentes públicos (*D).
L211	7,1%	L2.1.1 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros dos conselhos ou colegiado superior (*E).
L213	7,1%	L2.1.3 O código de ética e de conduta adotado possui as seguintes características: a) detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos; b) define tratamento de conflitos de interesses; c) estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse (p. ex., empregos anteriores, candidaturas a cargos eletivos, atividades políticas nos últimos cinco anos); d) proíbe o recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior (*D).
L215	6,6%	L2.1.5 Ações de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta são efetivamente realizadas para seu público alvo (*E).
C111	6,2%	C1.1.1 Diretrizes para gestão de riscos e estabelecimento de controles internos estão definidas, e incluem a definição da tolerância ao risco, de papéis e responsabilidades, de critérios de classificação de riscos (*D).
C112	6,2%	C1.1.2 O processo de gestão de riscos está implantado e contempla os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento (*E).
C113	6,1%	C1.1.3 Riscos críticos da organização estão identificados (*D).
GAL13	5,8%	GAL1.3 O processo de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições está estabelecido, dando-se ampla divulgação às competências requeridas, aos critérios de seleção e ao processo de escolha (*D).
GAL12	5,7%	GAL1.2 Os critérios de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições estão definidos (*D).
GAL11	5,3%	GAL1.1 As características e competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis ou necessárias ao principal gestor responsável pelas aquisições estão identificadas (*D).
GAL14	5,3%	GAL1.4 O principal gestor responsável pelas aquisições é selecionado por meio de processo transparente que leva em consideração as competências e os critérios de seleção definidos (*E).
C114	5,1%	C1.1.4 Controles internos para reduzir os riscos críticos identificados estão implantados (*E).
E224	4,1%	L2.2.4 Os mecanismos para acompanhamento de denúncias pelas partes interessadas estão implantados (*E).
L223	3,7%	L2.2.3 Os mecanismos para submissão de denúncias diretamente às instâncias internas de governança estão implantados (p.ex. corregedoria, ouvidoria, comitê de ética, conselho) (*E).
C312	3,6%	C3.1.2 Diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas (*D).
GAC11	3,5%	GAC1.1 A auditoria interna produz relatórios de avaliação da função de aquisição que contemplam (*E): a) A avaliação de conformidade. b) A avaliação dos controles internos (procedimentos) implementados pelos gestores. c) Avaliação de resultados.
C322	3,4%	C3.2.2 Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (*E).

Tabela 1 - Resultado da extração do fator iGovAq

Item de Controle	Peso ajustado para 100%	Descrição da prática
CIAPpro15	2,5%	CIAPpro1.5 Nos processos administrativos de aquisição, constam as memórias de cálculo das estimativas de preços e os documentos que evidenciam as informações nelas utilizadas (*E).
CIAPt11	2,5%	CIAPt1.1 A elaboração dos termos de referência ou projetos básicos é precedida da realização de estudos técnicos preliminares (*E).
CIAPt14	2,5%	CIAPt1.4 O nível de detalhamento e precisão das informações produzidas no planejamento das contratações é proporcional aos seus riscos (*E).
CIAG15	2,4%	CIAG1.5 É avaliado se os representantes da Administração que atuam na gestão/fiscalização dos contratos detêm, isolada ou conjuntamente (no caso de equipes), todas as competências necessárias à execução dessas atividades (*E).
CIAPe11	2,4%	CIAPe1.1 Os editais, ou seus anexos, definem de forma específica as características relevantes do objeto que serão exigidas nos atestados para comprovar a capacidade técnica (*E).
CIAPpro13	2,4%	CIAPpro1.3 Nos processos administrativos de aquisição, constam as memórias de cálculo das quantidades a serem adquiridas e os documentos que evidenciam as informações nelas utilizadas (*E).
CIAPt13	2,4%	CIAPt1.3 As aquisições são precedidas da elaboração de termo de referência ou projeto básico (*E).
CIAG11	2,3%	CIAG1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).
CIAPp13	2,3%	CIAPp1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).
CIAPt12	2,3%	CIAPt1.2 Na seção de justificativa de cada projeto básico/Termo de referência elaborado é inserida motivação da contratação fundamentada nos instrumentos de planejamento, tais como plano estratégico institucional, PPA, LDO, planos de intensificação ou planos diretores específicos, a exemplo de PDTI e Plano de Comunicação e Publicidade (*E).
CIAG110	2,2%	CIAG1.10 Informações gerenciais do contrato são utilizadas nos processos de reajustes de preços para, caso seja possível, propor redução de valores (*E).
CIAG12	2,2%	CIAG1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).
CIAG13	2,2%	CIAG1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente do acompanhamento/fiscalização dos contratos (*E).
CIAG16	2,2%	CIAG1.6 Os pareceres dos responsáveis pela fiscalização dos contratos têm nível de detalhe e de profundidade adequados para cada caso (*E).
CIAPc12	2,2%	CIAPc1.2 Nos editais e/ou nos contratos estão previstas as regras relativas à fiscalização contratual e seus instrumentos (*E).
CIAPc13	2,2%	CIAPc1.3 Os contratos, ou seus anexos, incluem lista dos itens que serão verificados para fins de recebimento provisório e definitivo (*E).
CIAPc14	2,2%	CIAPc1.4 Os contratos, ou seus anexos, definem de forma clara e detalhada as sanções administrativas, observando (*E): (a) A vinculação aos termos contratuais. (b) A proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações. (c) As situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão a uma escala gradual para as sanções recorrentes. (d) As situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos. (e) As situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração, e será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei.
CIAPpro11	2,2%	CIAPpro1.1 Os processos administrativos das aquisições são iniciados por documento no qual consta explicitamente a necessidade da aquisição e o demandante do objeto do contrato (*E).
CIAPpro12	2,2%	CIAPpro1.2 Nos processos administrativos de aquisição, há identificação explícita das soluções de mercado (produtos, fornecedores, fabricantes etc.) que atendem aos requisitos especificados (*E).
CIAPpro16	2,2%	CIAPpro1.6 Nos processos administrativos de aquisição, há justificativa explícita para considerar o objeto comum ou não comum (*E).
CIAPt15	2,2%	CIAPt1.5 As estimativas de preço são realizadas com base numa cesta de preços (*E).
CIAG18	2,1%	CIAG1.8 É avaliado se os representantes da Administração que atuam na gestão/fiscalização dos contratos dispõem de tempo suficiente para executar as atribuições do encargo, considerando sua complexidade e as demais atribuições desses representantes (*E).
CIAG19	2,1%	CIAG1.9 Os processos administrativos de pagamento incluem informações suficientes que possibilitam rastrear os pagamentos realizados, identificando para cada um deles os produtos ou serviços solicitados e entregues, bem como os responsáveis pela solicitação, recebimento e ateste (*E).
CIAPc11	2,1%	CIAPc1.1 Os contratos, ou seus anexos (p.ex. edital, termo de referência), preveem que somente ocorram

		pagamentos vinculados à comprovação de entrega de produtos e/ou serviços pela contratada, e nunca pela mera disponibilidade da mão de obra (*E).
CIAPe14	2,1%	CIAPe1.4 Os editais, ou seus anexos, definem de forma clara e detalhada as sanções administrativas aplicáveis às licitantes em consequência de condutas, incorridas na fase externa da licitação, previstas no art. 7º, da Lei 10.520/2002 (*E).
CIAPp11	2,1%	CIAPp1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).
CIAPp12	2,1%	CIAPp1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente da fase de planejamento das aquisições (*E).
CIAG17	2,0%	CIAG1.7 São executadas reuniões de iniciação dos contratos, quando são reunidas todas as partes interessadas da organização e dos contratados, para o esclarecimento de aspectos operacionais dos contratos, como, por exemplo, seu funcionamento, penalidades e forma de pagamento (*E).
CIAPpro112	2,0%	CIAPpro1.12 A totalidade das providências internas necessárias (p.ex., adequação das instalações elétricas) para que as aquisições alcancem os resultados desejados é relacionada em cronograma que identifica prazos e responsáveis pela sua execução (*E).
CIAS12	2,0%	CIAS1.2 Pelo menos um especialista com conhecimentos técnicos do objeto participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).
CIAS13	2,0%	CIAS1.3 Pelo menos um representante da área de aquisições participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).
CIAPpro14	1,9%	CIAPpro1.4 Nos processos administrativos de aquisição, constam a avaliação da possibilidade de parcelamento do objeto da aquisição e a avaliação da melhor forma de parcelamento (*E).
CIAPpro19	1,9%	CIAPpro1.9 Nos processos administrativos de aquisição, consta a motivação da exigência, ou não, de patrimônio líquido mínimo na qualificação econômico financeiro, como critério de habilitação (*E).
CIAS11	1,9%	CIAS1.1 Pelo menos um representante do conjunto de setores da organização que usufruirá diretamente das entregas do futuro contrato participa formalmente da fase de seleção do fornecedor das aquisições (*E).
CIAS14	1,8%	CIAS1.4 Nas aquisições diretas decorrentes de situações emergenciais, constam do processo administrativo de aquisição as evidências dos fatos imprevistos ou imprevisíveis que as geraram (*E).
CGAPr11	1,7%	CGAPr1.1 Especificações técnicas padronizadas são utilizadas (*E).
CGAPr12	1,7%	CGAPr1.2 Minutas padronizadas de editais são utilizadas (*E).
CIAPe13	1,7%	CIAPe1.3 Os editais, ou seus anexos, definem preços máximos unitários, adotados como critério de desclassificação de propostas de preços (*E).
CIAPpro17	1,7%	CIAPpro1.7 Nos processos administrativos de aquisição por adesão a ata de registro de preços, há declaração explícita de compatibilidade entre as especificações do objeto contratado e as necessidades da organização (*E).
CIAS15	1,7%	CIAS1.5 Nas aquisições emergenciais, foram considerados apenas os quantitativos mínimos necessários ao atendimento da situação emergencial (*E).
CGAPe11	1,6%	CGAPe1.1 Os papéis e responsabilidades das pessoas que atuam na função de aquisições estão definidos (*D).
CGAPr13	1,6%	CGAPr1.3 A consultoria jurídica utiliza uma lista de verificação padronizada (*E).
CIAG14	1,6%	CIAG1.4 Para as atividades de gestão e de fiscalização e acompanhamento dos contratos, são nomeados substitutos eventuais dos titulares no mesmo ato administrativo de nomeação dos titulares (*E).
CIAPpro110	1,6%	CIAPpro1.10 Os processos administrativos das aquisições incluem uma seção específica tratando da análise dos riscos da aquisição e dos respectivos controles internos (*E).
CIAPpro18	1,5%	CIAPpro1.8 Os processos administrativos das aquisições realizadas por meio de adesão a ata de registro de preços contém documento com a autorização formal do gestor da ata para a adesão (*E).
CGAPI11	1,2%	CGAPI1.1 O plano de aquisições, elaborado com base nos objetivos e metas vigentes na organização, está aprovado (*D).
CIAPpro111	1,2%	CIAPpro1.11 Nos processos administrativos das aquisições por meio de pregão presencial, constam justificativas da inviabilidade da utilização da forma eletrônica (*E).
CIAPr11	1,2%	CIAPr1.1 As licitações para constituição de ata de registro de preços são precedidas de consulta a outras organizações públicas quanto à sua intenção em participar da formação da ata (*E).
CIAPr12	1,2%	CIAPr1.2 Os gestores de atas de registro de preços somente permitem adesão após verificarem que a soma de todos os pedidos de uso da ata não extrapola o quantitativo total previsto na ata para participantes e não participantes (*E).
CGAPe15	1,0%	CGAPe1.5 Os responsáveis pela fiscalização/gestão dos contratos são servidores servidores/empregados do quadro permanente da Organização. (*E)
CGAPe14	0,9%	CGAPe1.4 Os responsáveis pela condução das licitações são servidores servidores/empregados do quadro

		permanente da Organização (*E).
CGAPe13	0,7%	CGAPe1.3 Os pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único são emitidos por servidores servidores/empregados do quadro permanente da Organização (*E).

Tabela 2 - Resultado da extração do fator iGestAq

244. Ressalte-se que o significado conceitual do peso do item de controle **não é** o grau de importância dele para uma boa governança ou gestão de aquisições ou a sua relevância para produção de resultados para o cidadão. O significado aqui é o quanto a variação na adoção desse item de controle é acompanhada por variações na mesma direção em outros itens de controle. Desse modo, é possível afirmar que, na amostra coletada (7.390 respostas oriundas de estados e municípios):

244.1. Com respeito ao universo da Governança das Aquisições, os cinco itens de controle da prática L21 (adoção de código de ética) são os que mais influenciam o iGovAq. Isso decorre de os itens dessa prática terem elevada convergência entre si, bem como pelo fato de representarem quase 30% (5/18) dos itens de controle utilizados para avaliar a governança das aquisições. Por isso, naturalmente o peso desses itens é maior;

244.2. Com respeito ao universo da Gestão das Aquisições, a Figura 34 ressalta que alguns itens de controle têm um peso significativamente menor (p.ex. o grupo CGAPe13, CGAPe14 e CGAPe15, todos referindo-se ao cuidado de que funções críticas do processo de aquisição sejam desempenhadas por pessoal interno), podendo, por exemplo, indicar que esses controles não foram bem comunicados e compreendidos no questionário, ou ainda que a adoção desses controles é especialmente difícil por alguma razão, havendo preferência pela adoção de outros controles em detrimento desses. São necessários mais estudos para compreender bem a dinâmica da adoção desses controles.

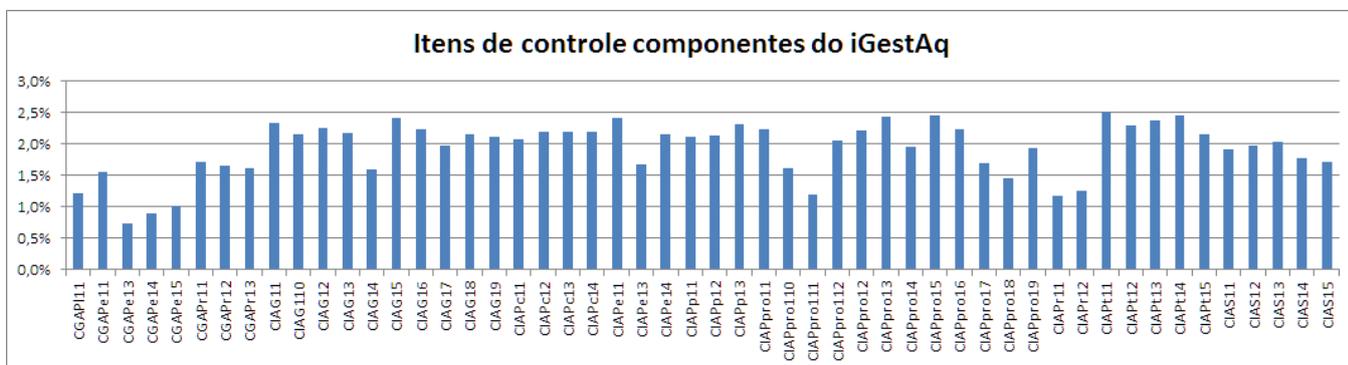


Figura 34 - Distribuição dos pesos dos componentes de iGesAq

245. Para estudar o grau de importância de uma prática/item de controle de governança de aquisições é necessário mensurar a sua influência sobre a qualidade da gestão e dos resultados das aquisições. Um estudo inicial nesse sentido é apresentado na seção logo a seguir.

246. Por outro lado, esses dados já permitem sugerir que a organização pública com baixa capacidade em governança de aquisições fará bem em começar a estruturar sua governança a partir do forte estabelecimento de um código de ética (prática L21), o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos (prática C21) e da rigorosa seleção do principal gestor responsável pela área de aquisições (itens de controle do grupo GAL), conforme apresentado na Tabela 1.

247. Por isso, o iGovGestAq não deve ser percebido como uma medida precisa da governança e da qualidade da gestão de aquisições de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria. Além disso, foram utilizados para cálculo do iGovGestAq apenas os itens de controle do questionário simplificado, de modo que todos os respondentes fossem comparáveis. As demais informações constarão do relatório devolutivo para

fins de *benchmarking*, mas não integrarão o iGovGestAq 2015. Estudos posteriores poderão indicar a conveniência de adotá-las em ciclos futuros do levantamento de governança e gestão das aquisições, conforme o interesse dos tribunais de contas brasileiros.

248. Frise-se que o iGovGestAq está baseado em informações declaradas pelos próprios gestores, não tendo havido qualquer verificação da real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não representar adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar as respostas imprecisas.

249. Há também a possibilidade de que certos itens de controle constantes do questionário não sejam perfeitamente aplicáveis à realidade de algumas organizações. No presente questionário, procurou-se detectar a ocorrência de não aplicabilidade em função de duas situações possíveis: a) quando a relação custo-benefício de certos itens de controle é desfavorável, o que recomenda a sua não-adoção por força do art. 14 do Decreto-lei 200/1967; e b) quando existe algum impedimento legal ou normativo à adoção do item de controle. Se existem outros casos relevantes de não aplicabilidade, isto será objeto de estudos futuros para aperfeiçoamento do questionário.

250. Registre-se que, apesar de imprecisa, a medida trazida pelo iGovGestAq é útil, pois:

250.1. Uma medida com alguma imprecisão é melhor do que nenhuma medida, que era a situação anterior a este trabalho;

250.2. Permite, assim como os demais agregadores (capacidades), comunicar de forma sintética à alta administração uma ideia aproximada da situação de governança e gestão das aquisições da organização, o que não seria possível ante a quantidade de perguntas do questionário;

250.3. Permitirá *benchmarking* entre as organizações, processo que traz sinergia na melhoria de todas as organizações em conjunto.

251. Nesse sentido, é muito importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGovGestAq. Entretanto, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31.000, 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 prática 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.

3.2. Resultados da avaliação com base no iGovGestAq simplificado

252. A distribuição de frequência das organizações estaduais e municipais com base no iGovGestAq simplificado é apresentada na Figura 35. Observa-se que, embora mais da metade dos respondentes pareça dispor de uma boa gestão das aquisições (46+26% no iGestAq), a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições pela óptica dos itens perguntados e segundo o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório. Por isso, 43% dos respondentes estariam no estágio inicial de governança e gestão das aquisições.

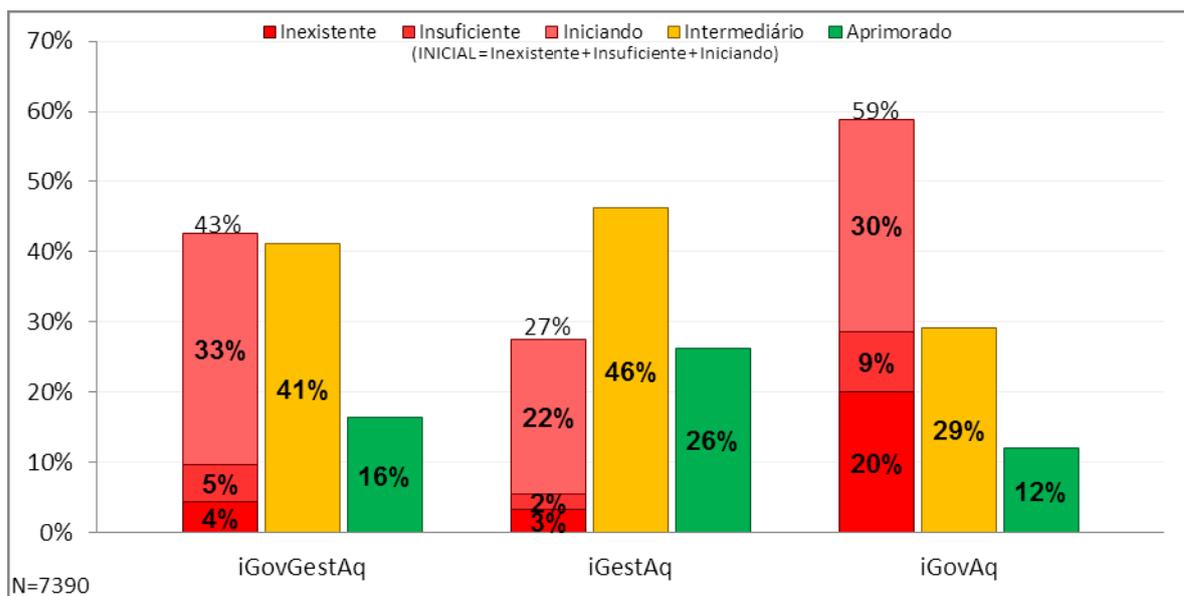


Figura 35 - Distribuição de frequência do iGovGestAq, e das parciais iGovAq e iGestAq, por estágio

253. O resultado não causa estranheza, haja vista já ser do conhecimento no TCU que as práticas e controles de governança ainda são pouco difundidos, razão pela qual o TCU tem se empenhado na sua divulgação e no estímulo à sua adoção pelos jurisdicionados, e agora, em parceria com os tribunais de contas brasileiros, em toda a administração pública brasileira.

254. Fazendo-se a regressão linear simples entre iGestAq e iGovAq, obtém-se o gráfico apresentado na Figura 36. À semelhança do encontrado em outros levantamentos de governança, aqui também se evidencia que existe uma relação razoável entre a governança e a gestão das aquisições. Nesse estudo, com 7.390 respostas, apura-se que o índice de correlação é Pearson=0,65, e que o índice de determinação da reta de regressão linear é $r^2=0,42$, ambos os valores bastante significativos para fenômenos sociais complexos.

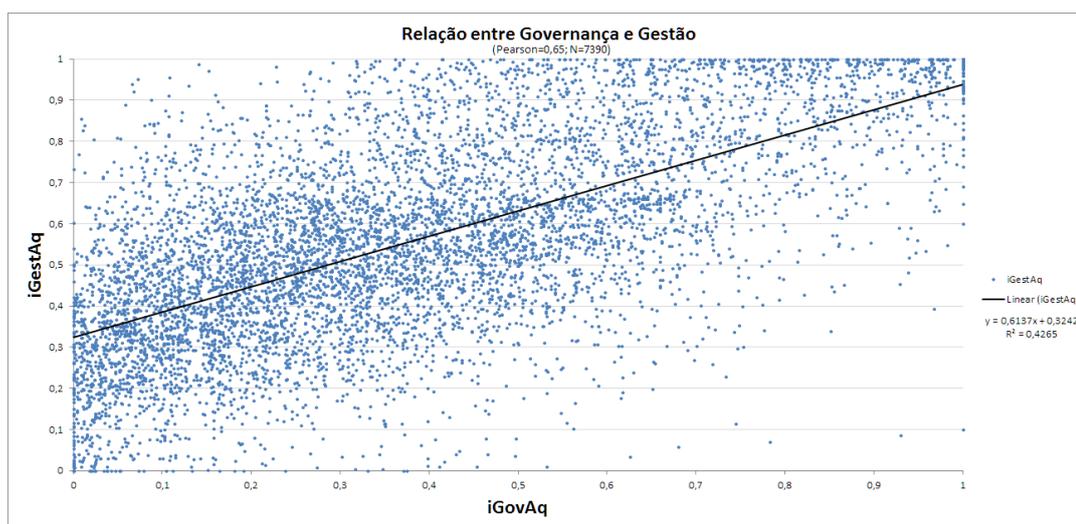


Figura 36 - Relação entre Governança e Gestão das aquisições (Pearson=0,65)

255. Assim, supõe-se que as organizações com maior capacidade de governar bem as suas aquisições são provavelmente as que alcançam maior qualidade na gestão de suas aquisições. Como, no presente estudo, o número de observações é grande (N=7390) e o número de variáveis estudadas também (70 variáveis ao todo), optou-se pela realização **especulativa** de uma análise de regressão linear múltipla tendo o iGestAq como variável dependente (efeito) e os itens de controle de iGovAq como variáveis independentes (causativas), para saber: **quais os itens de controle de governança que poderiam ter maior impacto sobre a qualidade da gestão de aquisições?**

256. Os resultados são apresentados na Tabela 5.

Componente	Peso	Peso100	Descrição
(Intercept)	0,259208	27,5%	Constante do polinômio de regressão linear
GAL11	0,11402	12,1%	GAL1.1 As características e competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis ou necessárias ao principal gestor responsável pelas aquisições estão identificadas (*D).
GAC11	0,106187	11,3%	GAC1.1 A auditoria interna produz relatórios de avaliação da função de aquisição que contemplam (*E): a) A avaliação de conformidade. b) A avaliação dos controles internos (procedimentos) implementados pelos gestores. c) Avaliação de resultados.
C312	0,103499	11,0%	C3.1.2 Diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas (*D).
C322	0,079416	8,4%	C3.2.2 Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (*E).
L223	0,070349	7,5%	L2.2.3 Os mecanismos para submissão de denúncias diretamente às instâncias internas de governança estão implantados (p.ex. corregedoria, ouvidoria, comitê de ética, conselho) (*E).
E224	0,060486	6,4%	E2.2.4 A estratégia da organização está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas (*D).
L212	0,035101	3,7%	L2.1.2 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros da alta administração (*E).
GAL14	0,034855	3,7%	GAL1.4 O principal gestor responsável pelas aquisições é selecionado por meio de processo transparente que leva em consideração as competências e os critérios de seleção definidos (*E).
GAL12	0,028573	3,0%	GAL1.2 Os critérios de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições estão definidos (*D).
C112	0,022801	2,4%	C2.1.2 Normas estabelecem a posição da função de auditoria interna na organização, autorizam o acesso aos recursos organizacionais (p. ex. informações, acesso a sistemas) relevantes à realização do trabalho de auditoria e definem o escopo de suas atividades (*D).
C113	0,021314	2,3%	C2.1.3 A função de auditoria interna está implantada (*E).
C114	0,017971	1,9%	C2.1.4 A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança (*E).
L213	0,013338	1,4%	L2.1.3 O código de ética e de conduta adotado possui as seguintes características: a) detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos; b) define tratamento de conflitos de interesses; c) estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse (p. ex., empregos anteriores, candidaturas a cargos eletivos, atividades políticas nos últimos cinco anos); d) proíbe o recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior (*D).
GAL13	0,008688	0,9%	GAL1.3 O processo de seleção do principal gestor responsável pelas aquisições está estabelecido, dando-se ampla divulgação às competências requeridas, aos critérios de seleção e ao processo de escolha (*D).
L215	0,005434	0,6%	L2.1.5 Ações de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta são efetivamente realizadas para seu público alvo (*E).
C111	-0,00713	-0,8%	C2.1.1 O propósito, a autoridade, o mandato e a responsabilidade da auditoria interna estão definidos em estatuto (*D).
L214	-0,01257	-1,3%	L2.1.4 O código de ética e de conduta define: (a) sanções cabíveis em caso de seu descumprimento; (b) mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; (c) papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de agentes públicos (*D).
L211	-0,01794	-1,9%	L2.1.1 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros dos conselhos ou colegiado superior (*E).

Tabela 3 - Resultado da regressão linear múltipla de iGestAq contra os itens de controle de iGovAq

257. Os resultados sugerem que 27,5% da qualidade da gestão não dependem da qualidade da governança existente, e que a governança mínima existente na maioria das organizações é

suficiente para manter esse patamar básico de qualidade da gestão de aquisições. Parece bastante razoável que seja assim, visto que a legislação brasileira de licitações e contratos é bastante rigo rosa e existem diversos mecanismos de fiscalização em efetivo funcionamento (p.ex. atuação das consultorias jurídicas, do controle interno e do controle externo).

258. Por outro lado, chama a atenção que os dados sugerem que:

258.1. 12,1% da qualidade da gestão dependam de conhecer claramente as competências necessárias ao principal gestor responsável pelas aquisições (GAL1.1);

258.2. 11,3% da qualidade da gestão dependam da efetividade da função auditoria interna (GAC1.1);

258.3. 11% da qualidade da gestão dependam da definição de diretrizes para transparência (C3.1.2);

258.4. e 8,4% da qualidade da gestão dependam da publicidade da avaliação feita por atores externos com respeito à implementação e aos resultados do sistema de governança e gestão da organização (C3.2.2).

259. A interpretação desses dados deve ser cautelosa, uma vez que este trabalho não foi originalmente concebido para identificar as práticas ou itens de controle mais importantes, e sim para conhecer melhor o comportamento da governança e da gestão, como base para futuros trabalhos de auditoria. Porém, os indicativos são teleologicamente razoáveis.

260. Isso sugere que, no contexto do processo de controle externo da governança e gestão das aquisições, os tribunais de contas poderão maximizar o efeito de sua ação ao focalizar seus esforços, principalmente, na garantia de que a alta administração das respectivas organizações jurisdicionadas:

260.1. adote e divulgue o código de ética para a alta administração e membros do colegiado superior (L21);

260.2. estabeleça o sistema de gestão de riscos (C21);

260.3. selecione rigorosamente o principal responsável pela área de aquisições (GAL);

260.4. garanta a efetividade da função de auditoria interna (GAC1.1);

260.5. dê a devida transparência para as informações públicas que gere (C3.1.2);

260.6. publique as avaliações externas sobre seu sistema de governança e gestão (C3.2.2); e

260.7. se responsabilize pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance de resultados (L32).

261. Estas conclusões se alinham e detalham conclusões dos demais levantamentos de governança realizados pelo TCU, até o momento.

4 CONCLUSÃO

262. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. A avaliação teve como principais objetivos: identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas apresentados no trabalho para as organizações públicas participantes em todo o país.

263. Pode-se afirmar que parte do objetivo do trabalho já foi atingido, tendo em vista que este levantamento serviu como forma de divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública.

264. Além dos eventos de divulgação promovidos pelo TCU em parceria com os tribunais de contas nos estados/municípios (item 47), a divulgação dos temas foi evidenciada durante a execução do trabalho, pois diversos respondentes registraram em seus questionários, no campo “comentários”, a importância dessa iniciativa dos tribunais de contas para a melhoria da governança e gestão nas organizações.

265. Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos neste levantamento revelaram, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todos os controles sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança e gestão das aquisições. Conforme item 5, devido à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, este relatório tratou somente dos dados de governança e gestão das aquisições.

266. A análise de correlações, empreendida ao final da seção 3.2, sugere que os tribunais de contas poderão maximizar o efeito de sua ação ao focalizar seus esforços, principalmente, na garantia de que a alta administração das respectivas organizações jurisdicionadas:

- 266.1. adote e divulgue o código de ética para a alta administração e membros do colegiado superior (L21);
- 266.2. estabeleça o sistema de gestão de riscos (C21);
- 266.3. selecione rigorosamente o principal responsável pela área de aquisições (GAL);
- 266.4. garanta a efetividade da função de auditoria interna (GAC1.1);
- 266.5. dê a devida transparência para as informações públicas que gere (C3.1.2);
- 266.6. publique as avaliações externas sobre seu sistema de governança e gestão (C3.2.2); e
- 266.7. se responsabilize pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance de resultados (L32).

267. Além disso, é importante destacar que, dada a vastidão da Administração Pública, não é possível que os tribunais de contas realizem auditorias em todos os seus jurisdicionados para garantir que, ao menos, os controles acima recomendados estejam implementados ou em implementação. Por esta razão, e em consonância com o art. 74 da Constituição Federal e com as boas práticas internacionais de controle, os tribunais de contas poderão maximizar a sua eficiência ao priorizar as auditorias sobre o sistema de controle interno, verificando se a gestão de riscos está implementada de forma adequada, se a função auditoria interna está implementada de forma adequada, e se estas duas, sob patrocínio da alta administração e do colegiado superior, estão de fato contribuindo para que os controles supracitados sejam implementados.

268. Por motivo de ausência de jurisdição, o TCU não proporá medidas estruturantes para os Órgãos Governantes Superiores nos estados e municípios. Entretanto, no que tange ao objetivo de induzir melhorias nessas esferas, e também em cumprimento ao Acordo de Cooperação celebrado em 4 de agosto de 2014 para a realização deste levantamento, propor-se-á:

268.1. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao IRB, à Atricon e a todos os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, até mesmo os que não tenham sido partícipes deste levantamento, para que possam tomar conhecimento do trabalho; e

268.2. Encaminhar ao IRB e à Atricon, com os cuidados da classificação de sigilo, os dados brutos obtidos das organizações estaduais e municipais respondentes; e aos tribunais de contas partícipes os dados relativos aos seus jurisdicionados, a fim de que esses tribunais possam realizar, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, ações de controle educativas, preventivas e futuramente corretivas em suas respectivas regiões.

269. Para fins de divulgação dos resultados do trabalho aos interessados, e para acelerar a inclusão dos temas apresentados no levantamento na agenda das organizações públicas, propõem-se as seguintes medidas:

269.1. Encaminhamento, aos tribunais de contas partícipes do trabalho, de cópias dos relatórios devolutivos referentes às organizações da sua esfera de atuação, detalhados e individualizados, 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, recomendando que avaliem a conveniência de divulgar publicamente, em atendimento ao princípio da transparência, suas respostas ao questionário e também o respectivo relatório devolutivo;

269.2. Autorização para que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes; e

269.3. Autorização para que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) publique, na Internet, cópia dos dados brutos das respostas obtidas neste levantamento, na forma de dados abertos, identificando, para cada resposta, apenas a esfera (estadual ou municipal) a qual pertence o respondente, com objetivo de estimular análises pelas partes interessadas no tema, mas de forma que não seja possível identificar a resposta de cada participante individualmente.

270. Considerando o previsto no art. 4º, § 2º, da Resolução-TCU 254/2013, que estabelece que “cabe ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal”, será proposta, por prudência, a **classificação de reservado às peças relativas às peças enviadas pelas organizações participantes deste levantamento, e em especial, as respostas aos questionários enviados.**

271. Propõe-se também **classificar como reservadas**, nos termos art. 7º, inciso VIII c/c parágrafo único, ambos da Resolução-TCU 254/2013, **as demais informações presentes nestes autos**, como os índices de governança calculados (iGovGestAq), tendo em vista que o presente processo trata de levantamento de auditoria, instrumento utilizado para identificar objetos de controle, nos termos do art. 238, inciso II, do RITCU, sendo, portanto, um tipo de atividade de inteligência.

272. Por fim, considerando a natureza sigilosa destes autos 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), e indeferir, desde já, todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

274. **Tornar público o acórdão que vier a ser proferido, bem como o relatório e voto que o fundamentarem, 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 *in fine*, todos da Resolução-TCU 254/2013.

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

275.1. **Encaminhe, por meio dos tribunais de contas partícipes, relatório individualizado para as organizações estaduais e municipais** participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados, e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações, incluindo neste relatório sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na Internet, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

275.2. Encaminhe ao Instituto Rui Barbosa (IRB) e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados brutos das respostas das organizações **estaduais e municipais** participantes;

275.3. Encaminhe aos tribunais de contas partícipes do Acordo de Cooperação celebrado para a realização deste levantamento, com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos relatórios devolutivos referentes às **organizações da sua esfera de atuação**;

275.4. Divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes;

275.5. Publique na Internet, na forma de dados abertos, cópia dos dados brutos das respostas obtidas neste levantamento, identificando, para cada resposta, apenas a esfera (estadual ou municipal) a qual pertence o respondente, acompanhadas dos agregadores de capacidade calculados, com objetivo de estimular análises pelas partes interessadas no tema, mas de forma que não seja possível identificar a resposta de cada participante individualmente;

275.6. 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):

275.6.1. Instituto Rui Barbosa (IRB);

275.6.2. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);

275.6.3. Tribunais de Contas partícipes do Acordo de Cooperação que viabilizou este trabalho e demais Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do resultado do trabalho no âmbito do TCU.

276. **Indeferir todos os pedidos de vista e cópia** formulados neste processo.

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

Selog, 5 de maio de 2015.

(assinado eletronicamente)

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. ABNT NBR ISO 31000:2009 - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes. 2009. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>> Data de acesso: 9 de fevereiro 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Modelo de Excelência em Gestão Pública. 2014 Disponível em: <<https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf>> Data de acesso: 5 de março 2015.

OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra. 2011. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf> >. Data de acesso: 18 de novembro de 2014.

COCHRAN, W. G. *Sampling Techniques*. EUA: John Wiley & Sons, Inc., 1977. p. 72-76

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JÚNIOR, José Alexandre. *Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial*. Opinião Pública, vol. 16, n 1, p. 160-185: Campinas, 2010

GAO. United States Government Accountability Office. Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies. Washington: GAO, 2005. Disponível em: < <http://www.gao.gov/assets/80/76901.pdf> >. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

GAO. United States Government Accountability Office. Standards for Internal Control in the Federal Government. GAO, 2014. Disponível em: < <http://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf> >. Acesso em: 10 fevereiro de 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Data de acesso: 18 de novembro de 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS; THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA) - Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework. 2013. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Data de acesso: 27 de janeiro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: < http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf >. Data de acesso: 20 de janeiro de 2015.

MAROCO, João; Teresa GARCIA-MARQUES. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? *Laboratório de Psicologia*, 4(1): 65-90 (2006), Instituto Superior de Psicologia Aplicada, Portugal

REVELLE, William. Package 'psych'. CRAN, February 20, 2015. < cran.r-project.org/web/packages/psych/psych.pdf>

THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA) - The Good Governance Standard for Public Services. London: 2004. Disponível em: < http://www.cipfa.org/-/media/Files/Publications/Reports/governance_standard.pdf>. Data de acesso: 11 de fevereiro de 2015.

TABACHNICK, Barbara G.; FIDELL, Linda S. *Using Multivariate Statistics*. 6 ed. Boston: Pearson, 2013

The Institute of Internal Auditors - IIA. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Disponível em: < <http://www.iiabrasil.org.br/new/IPPF.html>>. Acesso em: 5 de dezembro 2015.

Apêndice I. Método de Cálculo do iGovAquisições2014

1. O questionário simplificado de governança e gestão das aquisições dispõe de setenta itens de controle, sendo:

1.1. treze advindos do questionário simplificado de governança pública (L211, L212, L213, L214, L215, L223, E224, C111, C112, C113, C114, C312 e C322), e relacionadas com a governança das aquisições;

1.2. cinco focados em governança das aquisições (GAL11, GAL12, GAL13, GAL14 e GAC11);

1.3. e 52 focados em gestão das aquisições (CGAPI11, CGAPe11, CGAPe13, CGAPe14, CGAPe15, CGAPr11, CGAPr12, CGAPr13, CIAG11, CIAG110, CIAG12, CIAG13, CIAG14, CIAG15, CIAG16, CIAG17, CIAG18, CIAG19, CIAPc11, CIAPc12, CIAPc13, CIAPc14, CIAPe11, CIAPe13, CIAPe14, CIAPp11, CIAPp12, CIAPp13, CIAPpro11, CIAPpro110, CIAPpro111, CIAPpro112, CIAPpro12, CIAPpro13, CIAPpro14, CIAPpro15, CIAPpro16, CIAPpro17, CIAPpro18, CIAPpro19, CIAPr11, CIAPr12, CIAPt11, CIAPt12, CIAPt13, CIAPt14, CIAPt15, CIAS11, CIAS12, CIAS13, CIAS14, CIAS15).

2. A matriz de correlações apresentada na Tabela 4 indica que os itens de controle em cada agrupamento têm correlações menos intensas do que as percebidas nas práticas do iGG (Índice de Governança Pública – TC 020.830.2014-9). Isto já era esperado, uma vez que foram os agrupamentos que decorreram dos itens de controle preexistentes, e não como no iGG: práticas sendo desdobradas em itens de controle que as possam evidenciar. Além disso, as correlações baixas ($<0,3$, marcadas em vermelho) são mais frequentes.

3. Com respeito à qualidade dos dados para análise, deve-se notar que a grande maioria das correlações entre itens de controle de práticas distintas apresenta valor igual ou superior a 0,30. A matriz de 7.390 respostas disponíveis apresenta um valor de alpha de Cronbach de 0,98, com 95% de certeza. Além disso, a medida de adequação da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin resulta o valor 0,98 e o teste de Bartlett para esfericidade ou homogeneidade da amostra resultou em $\chi^2=448993,4$, com 2415 graus de liberdade e probabilidade $p = 0$. Todos estes valores são considerados muito bons, indicando que o questionário foi bem construído e que os dados são convergentes e consistentes (BEZERRA; CORRAR, 2006, p. 52-54; MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006, p. 69).

práticas mensuradas teoricamente têm influências mútuas e pretendem contribuir para a melhoria de um único construto teórico envolvendo a governança e a gestão das aquisições.

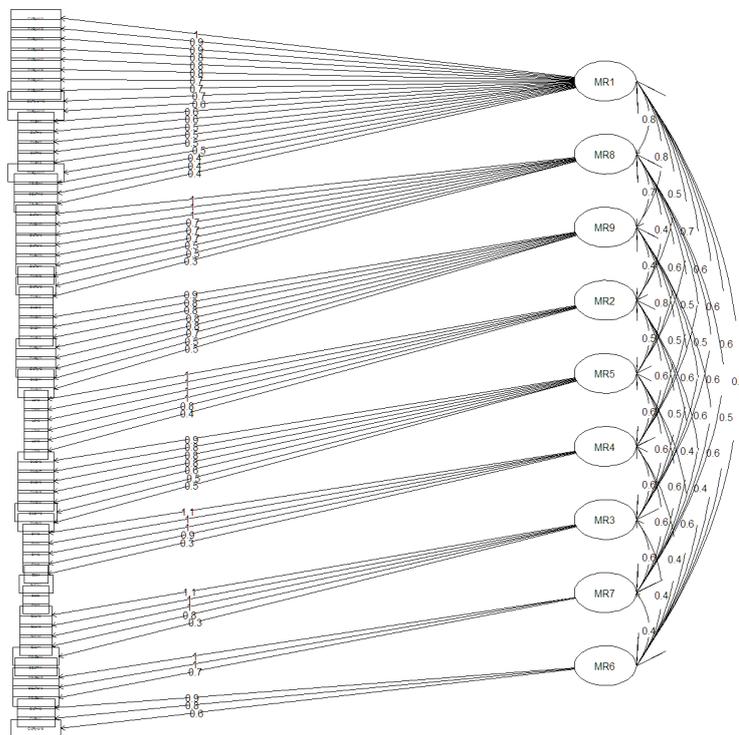


Figura 38 - Extração de nove fatores por mínimos resíduos e rotação PROMAX (63% da variância explicada)

6. Em nova tentativa, experimentou-se a extração de três fatores, obtendo-se 50% da variância explicada (Figura 39).

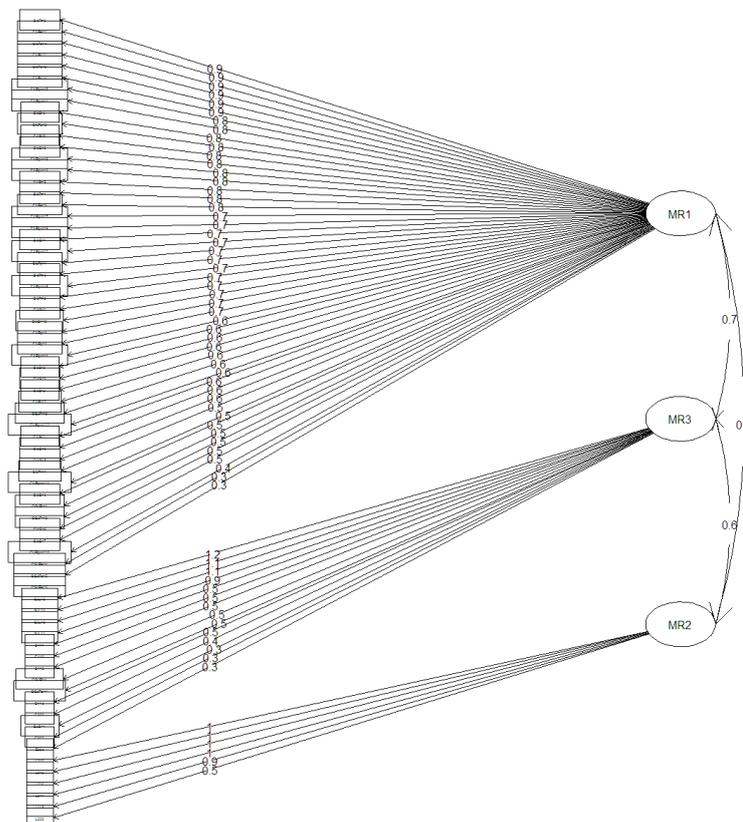


Figura 39 - Extração de três fatores por mínimos resíduos e rotação PROMAX (50% da variância explicada)

7. Nessa extração, o fator MR1 concentra os itens de controle de gestão, o fator MR2

apenas fatores advindos do questionário de governança pública, e o fator MR3 combina itens de controle oriundos do questionário de governança pública com itens de controle relativos à governança das aquisições.

8. Por esta razão, optou-se por separar os itens de controle em dois grupos: os referentes à governança das aquisições e os referentes à gestão das aquisições; e fazer-se uma extração fatorial de fator único a partir de cada grupo, resultando nos fatores iGovAq (45% da variância explicada) e iGestAq (46% da variância explicada).

9. Observe-se na Tabela 5 e na Tabela 6 que, mesmo extraíndo apenas um fator latente, à exceção dos itens CGAPe13 e CGAP314, todas as demais cargas fatoriais estão acima de 0,50, valor considerado elevado, e mesmo as duas exceções aproximam-se bastante de 0,50. Portanto, nenhum item de controle precisa ser descartado do cálculo do iGovAq e do iGestAq, como havia sido necessário em levantamentos de governança anteriores.

Item de Controle	Carga Fatorial	Peso do item de controle	Peso ajustado para 100%
L211	0,740074	0,09818	7,1%
L212	0,74764	0,103293	7,5%
L213	0,740435	0,097647	7,1%
L214	0,752335	0,10337	7,5%
L215	0,726194	0,090177	6,6%
L223	0,578207	0,051498	3,7%
E224	0,60576	0,056722	4,1%
C111	0,707144	0,085222	6,2%
C112	0,705998	0,085536	6,2%
C113	0,706687	0,084132	6,1%
C114	0,663439	0,070456	5,1%
C312	0,56419	0,049655	3,6%
C322	*0,54556	0,046712	3,4%
GAL11	0,667947	0,072494	5,3%
GAL12	0,680578	0,078606	5,7%
GAL13	0,677735	0,079221	5,8%
GAL14	0,665076	0,073007	5,3%
GAC11	0,555341	0,047876	3,5%

*menor carga fatorial

Tabela 5 - Resultado da extração do fator iGovAq

Item de Controle	Carga Fatorial	Peso do item de controle	Peso ajustado para 100%
CGAPI11	0,562187	0,016966	1,2%
CGAPe11	0,634275	0,021919	1,6%
CGAPe13	*0,416286	0,010443	0,7%
CGAPe14	0,475947	0,012738	0,9%
CGAPe15	0,510969	0,014298	1,0%
CGAPr11	0,661018	0,024258	1,7%
CGAPr12	0,651283	0,023371	1,7%
CGAPr13	0,645298	0,022838	1,6%



CIAG11	0,734002	0,032893	2,3%
CIAG110	0,716228	0,030387	2,2%
CIAG12	0,72556	0,031676	2,2%
CIAG13	0,718395	0,030687	2,2%
CIAG14	0,642273	0,02258	1,6%
CIAG15	0,74027	0,03385	2,4%
CIAG16	0,724429	0,03151	2,2%
CIAG17	0,695289	0,027827	2,0%
CIAG18	0,71538	0,030296	2,1%
CIAG19	0,711211	0,029747	2,1%
CIAPc11	0,706238	0,029114	2,1%
CIAPc12	0,718858	0,030783	2,2%
CIAPc13	0,720354	0,030949	2,2%
CIAPc14	0,718811	0,030761	2,2%
CIAPe11	0,740487	0,03389	2,4%
CIAPe13	0,652547	0,023483	1,7%
CIAPe14	0,714441	0,030177	2,1%
CIAPp11	0,710741	0,029696	2,1%
CIAPp12	0,713882	0,0301	2,1%
CIAPp13	0,731004	0,032455	2,3%
CIAPpro11	0,722845	0,031299	2,2%
CIAPpro110	0,642409	0,022593	1,6%
CIAPpro111	0,557827	0,016715	1,2%
CIAPpro112	0,704418	0,028899	2,0%
CIAPpro12	0,721309	0,031075	2,2%
CIAPpro13	0,743218	0,034322	2,4%
CIAPpro14	0,692345	0,02749	1,9%
CIAPpro15	0,745047	0,034617	2,5%
CIAPpro16	0,723535	0,031377	2,2%
CIAPpro17	0,654804	0,023723	1,7%
CIAPpro18	0,614784	0,02048	1,5%
CIAPpro19	0,691069	0,027346	1,9%
CIAPr11	0,551609	0,016436	1,2%
CIAPr12	0,571166	0,017586	1,2%
CIAPt11	0,74903	0,035259	2,5%
CIAPt12	0,730672	0,032393	2,3%
CIAPt13	0,737338	0,033398	2,4%
CIAPt14	0,745129	0,03461	2,5%
CIAPt15	0,716532	0,03043	2,2%
CIAS11	0,688272	0,02704	1,9%
CIAS12	0,695158	0,027817	2,0%
CIAS13	0,702084	0,028627	2,0%
CIAS14	0,66845	0,024998	1,8%
CIAS15	0,658446	0,024048	1,7%

*menor carga fatorial

Tabela 6 - Resultado da extração do fator iGestAq

10. Com dito antes, carga fatorial e peso da prática são conceitos matematicamente distintos. A Figura 40 apresenta a relação não linear entre essas duas variáveis.

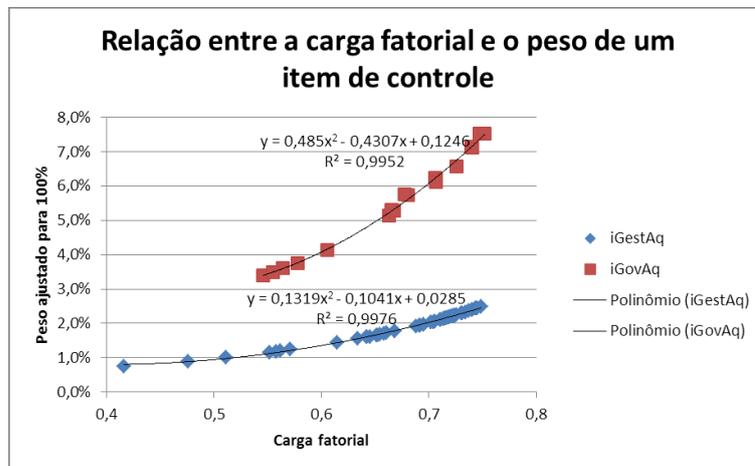


Figura 40 - Relação entre a carga fatorial e o peso de uma prática

Apêndice II. Percepções da pesquisa realizada pela ouvidoria do TCU

1. Conforme itens 62 a 63 deste relatório, utilizou-se, nos questionários, o recurso de “questões condicionadas”, as quais só ficavam disponíveis aos respondentes em função da resposta atribuída a uma questão anterior. Assim, se o respondente assinalava uma das respostas “atende em menor parte”, “atende em parte”, ou “atende em grande parte ou totalmente”, eram apresentadas duas questões adicionais:

1.1. Este item está formalizado: quando existe documento formal que define o item de controle e atribui responsabilidade e periodicidade de execução; e

1.2. Este item é periodicamente avaliado em auditoria: quando o item de controle é avaliado por procedimentos formais de auditoria interna ou externa com a finalidade de verificar se o controle é eficaz, ou seja, se ele trata adequadamente o risco para cujo tratamento foi projetado.

2. As questões condicionadas tinham o objetivo principal de aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado. Ao iniciar, entretanto, a análise das respostas enviadas pelas organizações, a equipe de auditoria percebeu que poderia haver interpretações distintas das pretendidas para essas questões.

3. A equipe então realizou uma pesquisa, por meio da ouvidoria do TCU, com 149 organizações que já haviam enviado suas respostas, a fim de verificar se os respondentes interpretaram incorretamente as questões condicionadas.

4. Para realizar a pesquisa, a equipe calculou e selecionou a amostra do universo de organizações respondentes e desenvolveu um roteiro de perguntas.

➤ Cálculo e seleção da amostra

5. A população era formada pelas 7.770 organizações que haviam respondido aos questionários de governança pública e/ou governança e gestão de aquisições.

6. Para definir a amostra, a equipe realizou os seguintes procedimentos:

6.1. Ordenou a população de maneira que as organizações de diferentes tipos tivessem chances, proporcionais à representação no todo, de serem sorteadas:

- 1º - por tipo de questionário - completo ou simplificado.
- 2º - por esfera de poder - federal, estadual e municipal.
- 3º - por poder - Executivo, Legislativo, Judiciário, outros.

6.2. Calculou a número da amostra, definindo:

- Margem de erro permissível - 0,05
- Nível de confiança - 95%. Portanto $t = 1,96$ (valor correspondente ao nível de confiança adotado - distribuição de Gauss)
- Valor de proporção - 0,5 (abordagem conservadora, considerando que a equipe não possuía informações seguras sobre possíveis resultados)
- Fórmula de cálculo (Referência: COCHRAN, W. G. *Sampling Techniques*. EUA: John Wiley & Sons, Inc., 1977. p. 72-76):

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}} = \frac{n_0}{1 + \left(\frac{n_0}{N}\right)}$$

Considerando-se que:

$$n_0 = \frac{t^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{d^2}$$

$n =$ tamanho da amostra

$N =$ tamanho do universo

$t = 1,96$ (valor correspondente ao nível de confiança adotado)

$d =$ margem de erro admitido

$p =$ valor de proporção (abordagem conservadora)

$$n_0 = \frac{(1,96)^2 \cdot (0,5) \cdot (1 - 0,5)}{(0,05)^2} \cong 384 \qquad n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}} = \frac{384}{1 + \left(\frac{383}{7770}\right)} \cong 367$$

- Resultado - tamanho da amostra = 367 organizações.

6.3. Após o calcular a amostra, a equipe utilizou o método de amostragem aleatória sistemática para selecionar as organizações:

- Atribuiu um número a cada indivíduo da população;
- Definiu o intervalo de amostragem, dividindo o número total de indivíduos da população (7.770) pelo número total de indivíduos da amostra (367). Resultado $\cong 21$
- Sorteou um número entre 1 e 21
- A partir do número selecionado, aplicou-se o intervalo de 21 para selecionar as demais organizações. A lista das organizações selecionadas e das que responderam à pesquisa consta na peça 11 do processo.

➤ **Roteiro para a pesquisa**

7. A equipe construiu o seguinte roteiro de perguntas:

Pergunta 1 - Como a sua organização encarou o preenchimento do questionário?

- Fornecimento de informações ao Tribunal de Contas da União.
- Fornecimento de informações ao Tribunal de Contas local.
- Pesquisa de percepção sobre a situação da organização, não consistindo de fornecimento de informações aos Tribunais de Contas.

Pergunta 2 - O dirigente máximo da organização validou as respostas do questionário antes de serem enviadas eletronicamente ao TCU (Sim/Não)?

Pergunta 3 - As instruções de preenchimento foram consultadas (Sim/Não)?

Pergunta 4 - O glossário foi consultado (Sim/Não)?

Pergunta 5 - O FAQ - arquivo de perguntas frequentes foi consultado (Sim/Não)?

As perguntas 6 e 7 se referem às questões complementares que perguntavam se determinado item de controle estava formalizado e se era periodicamente auditado.

Pergunta 6 - Para cada questão respondida como: “o controle está formalizado”, a organização identificou o documento formal (por exemplo, portaria X, lei Y) em que está definido cada item de controle para o qual afirmou que está formalizado (Sim/Não)?

Por exemplo, na questão “as características e competências desejáveis aos membros da alta administração estão identificadas”. Se a organização marcou que o item está formalizado, então existe um documento que formalizou esse item?

Pergunta 7 - Para cada questão respondida como: “o controle é periodicamente auditado”, a

organização identificou o relatório de auditoria que avaliou o item de controle (Sim/Não)?

Por exemplo, na questão “as características e competências desejáveis aos membros da alta administração estão identificadas”. Se a organização marcou que o item é periodicamente auditado, então existe um relatório de auditoria que avaliou o item de controle?

Pergunta 8 - O tempo disponível para o fornecimento das respostas (60 dias) foi adequado (Sim/Não)?

Pergunta 9 - Utilizando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”, até que ponto o senhor concorda ou discorda da seguinte afirmação: “Esse trabalho dos tribunais de contas serviu de auxílio para incentivar minha organização a adotar boas práticas de governança pública” (1, 2, 3, 4, ou 5)

Pergunta 10 - O senhor gostaria de fazer/registrar algum comentário sucinto?

➤ Resultado da pesquisa

8. A ouvidoria do TCU somente conseguiu contato com 149 das 367 organizações selecionadas para amostra. Seguem abaixo os resultados da pesquisa:

8.1. Quanto à 1ª pergunta:

8.1.1. 44% das 149 organizações respondentes encararam o questionário como fornecimento de informações ao TCU;

8.1.2. 9% como fornecimento de informações ao tribunal de contas regional;

8.1.3. 39% encararam como pesquisa de percepção;

8.1.4. 3% encararam o questionário como fornecimento de informações ao TCU e ao tribunal de contas regional;

8.1.5. 4% encararam o questionário como fornecimento de informações ao tribunal de contas regional e também como pesquisa de percepção; e

8.1.6. 1% considerou as 3 alternativas.

8.2. Quanto à 2ª pergunta:

8.2.1. 24% declararam que o dirigente máximo não validou as respostas do questionário antes de serem enviadas ao TCU; e

8.2.2. 76% declararam que o dirigente máximo validou as respostas antes de serem enviadas ao TCU.

8.3. Com relação à 3ª pergunta:

8.3.1. 7% dos respondentes declararam que não consultaram as instruções de preenchimento do questionário; e

8.3.2. 93% declararam terem consultado as instruções.

8.4. Quanto à 4ª pergunta:

8.4.1. 21% dos respondentes declararam que não consultaram o glossário; e

8.4.2. 79% declararam terem consultado o glossário.

8.5. Quanto à 5ª pergunta:

8.5.1. 44% dos respondentes declararam que não consultaram o FAQ - arquivo de perguntas frequentes; e

8.5.2. 56% declararam terem consultado o FAQ.

8.6. Com relação à 6ª pergunta, referente às questões condicionadas que aferiam o nível de formalização do controle:

8.6.1. 27% declararam não terem identificado os documentos formais que definem os itens de controle para os quais a organização afirmou que estão formalizados; e

8.6.2. 73% afirmou ter identificado os documentos que comprovam a formalização dos controles.

8.7. Quanto à 7ª pergunta, referente às questões condicionadas sobre a existência ou não de auditoria periódica do controle:

8.7.1. 34% declararam não terem identificado pelo menos um relatório de auditoria que evidencie a existência de auditoria do controle; e

8.7.2. 66% afirmaram terem identificado os relatórios de auditoria que comprovam que o item é auditado periodicamente.

8.8. Quanto à 8ª pergunta:

8.8.1. 11% dos respondentes consideraram que o prazo para responder o questionário foi insuficiente; e

8.8.2. 89% considerou o prazo suficiente.

8.9. Quanto à 9ª pergunta:

8.9.1. 53% concordaram totalmente com a afirmação de que esse trabalho dos tribunais de contas serviu de auxílio para incentivar a organização a adotar boas práticas de governança pública;

8.9.2. 23% concordaram quase que completamente com a afirmação;

8.9.3. 16% concordaram parcialmente;

8.9.4. 3% discordaram quase totalmente; e

8.9.5. 1% discordou totalmente da afirmação.

9. Tendo em vista que a equipe só conseguiu realizar a pesquisa com 40% das organizações selecionadas para amostra, não foi possível fazer inferências estatísticas e extrapolar os resultados para toda a população. Esses resultados, no entanto, sugerem que há um baixo nível de capacidade das organizações respondentes, pois, dentre as entrevistadas, têm-se que:

9.1. 39% encararam o levantamento apenas como uma pesquisa de percepção, sem o compromisso, portanto, de prestação de informações oficiais aos tribunais de contas;

9.2. 24% não validaram as respostas com o dirigente máximo, contrariando a orientação das instruções de preenchimento. Ou seja, essas repostas não poderiam ser consideradas como oficiais, e há risco de que não reflitam a realidade da governança na organização;

9.3. 7% das organizações responderam ao questionário sem consultar as instruções de preenchimento, ignorando assim orientações essenciais para o correto preenchimento do questionário;

9.4. 21% respondentes não consultaram o glossário, com as definições de diversos termos utilizados no questionário, e 44% não consultaram o FAQ - arquivo de perguntas frequentes.

10. Quanto ao objetivo principal da pesquisa - discriminado no item 3 deste apêndice - destaca-se que:

10.1. 27% das organizações declararam não terem identificado os documentos formais que definem os itens de controle para os quais a organização afirmou que estão formalizados; e



10.2. 34% afirmaram não terem identificado pelo menos um relatório de auditoria que evidencie a existência de auditoria do controle.

11. Tais resultados sugerem (sem inferência estatística) que pode ser considerável o número de organizações que afirmou existirem formalização e auditoria periódica para os controles explicitados nas assertivas, mas de fato não existirem.

Apêndice III. Esclarecimentos sobre Análise Fatorial

1. Aqui são apresentados alguns esclarecimentos adicionais sobre o método de análise fatorial, adaptado a partir do excelente texto do auditor Rui Ribeiro, constante do TC 025.068/2013-0.

2. A Análise Fatorial (AF) é um método estatístico multivariado que tem como propósito principal definir a estrutura subjacente em uma matriz de dados. De forma geral, a AF analisa a estrutura das correlações entre um grande número de variáveis, definindo conjuntos de dimensões latentes comuns, denominados fatores. Importante ressaltar que um fator não é uma variável do modelo analisado. Ele representa um agrupamento de variáveis com comportamento, em termos de variância, semelhante, o que é chamado de covariância.

3. Este método foi aplicado no levantamento de governança de pessoas de 2012-2013 (Acórdão 3.023/2013- TCU - Plenário), e no levantamento de governança das aquisições federais de 2013-2014 (TC 022.577/2012-2).

➤ Pressupostos para aplicação da AF como método para o cálculo do índice

4. Na literatura, há testes que podem ser aplicados a um conjunto de variáveis com o objetivo de aferir a aderência daquelas a um determinado procedimento estatístico (no caso AF). Além disso, há critérios a serem utilizados a fim de se obter o conjunto adequado de variáveis, como definição do método de extração a utilizar e determinação do número adequado de fatores.

5. Nesse sentido, o Quadro 1 apresenta os principais testes que têm sido aplicados quando a escolha recai sobre a AF, a fim de avaliar a sua aplicabilidade ao cálculo do índice. O Quadro 2 apresenta os principais critérios utilizados para escolha dos fatores a serem extraídos.

Teste	Descrição	Valores esperados
Alfa de Cronbach	Tem como objetivo avaliar a confiabilidade interna de um questionário, tendo em vista a variância das respostas.	O valor geralmente aceito como limite inferior é 0,7, admitindo-se até 0,6 no caso de pesquisas exploratórias ⁱ .
Teste Bartlett de esfericidade	Avalia a significância geral de todas as correlações em uma matriz de correlação.	Significância deve ser $< 0,05^{ii}$.
Medida de adequação da amostra (MSA)	Também denominada Kaiser-Meyer-Olkin (KMO-MSA), é calculada para cada variável individual e também para toda a matriz de correlação, objetivando avaliar quão adequada é a AF à situação estudada.	MSA $< 0,5$: inaceitável; $0,5 \leq \text{MSA} < 0,6$: ruim; $0,6 \leq \text{MSA} < 0,7$: medíocre; $0,7 \leq \text{MSA} < 0,8$: mediano; MSA $\geq 0,8$: admirável ⁱⁱⁱ .
Quantidade de respostas	Relação entre o número de variáveis do modelo e a quantidade de respondentes.	Espera-se no mínimo 100 respostas, com pelo menos cinco vezes mais observações que variáveis a serem analisadas ^{iv} .

Quadro 1 - Validação do modelo

Critério	Descrição
Técnica de extração	Refere-se à forma como a AF efetua a extração de fatores. Os métodos disponíveis no SPSS são: componentes principais, fatores principais, fatoraçoão por imagem, fatoraçoão por verossimilhança máxima; fatoraçoão alfa, mínimos quadrados não ponderados e mínimos quadrados. As características de cada um podem ser obtidas em TABACHNICK e FIDELL ^v .
Autovalor (ou	Autovalor, ou raiz latente, é a quantia de variância explicada por um fator. Nesse sentido,

raiz latente) > 1	considerando que cada variável contribui com um valor 1 do autovalor total, os fatores com autovalores abaixo de 1 deveriam, em princípio, ser descartados ^{vi} .
Variância explicada	Critério em que a variância explicada pelos fatores é tomada de forma cumulativa, significando que aqueles fatores estariam explicando determinado percentual da variância observada no modelo ^{vii} .
Teste scree	Efetuada a partir de um gráfico das raízes latentes em relação ao número de fatores e sua ordem de extração. A ideia é definir um ponto de corte, onde o ângulo de inclinação da curva deixa de descer rapidamente, tendendo a formar algo próximo a uma curva horizontal ^{viii} .
Rotação fatorial	Tem como objetivo reagrupar os fatores, através de rotações dos eixos de referência dos fatores. Através de mecanismos de rotação a AF tende a mostrar o comportamento das variáveis de maneira mais clara. Diferentemente das soluções não rotacionadas, após a aplicação de rotações os fatores tendem a explicar as variâncias de maneira mais equilibrada ^{ix} .

Quadro 2 - Critérios para execução da AF

➤ **Aplicação de AF para determinação dos pesos das variáveis na composição do índice**

6. Os procedimentos de AF foram executados inicialmente com uso do software SPSS Release 12.0.0, disponível na rede TCU. Entretanto, considerando que um dos objetivos deste trabalho é o de compartilhar com os tribunais de contas brasileiros a metodologia de realização de levantamentos de governança, optou-se por adotar o pacote estatístico R, de código aberto, amplamente disponível na internet, sem nenhum custo, e suportado por uma enorme comunidade científica (<http://cran.r-project.org>).

7. AF não é um procedimento determinístico, mas heurístico, aplicado de forma repetitiva e simulando-se várias situações até chegar a um modelo de fatores e variáveis que correspondessem a uma boa representatividade semântica do questionário aplicado.

8. O método de extração de fatores escolhido é o de mínimos resíduos, visto ser um método largamente aplicado e que aproveita ao máximo a variância existente na amostra (REVELLE, 2015, p.101, 104-105, 119; TABACHNICK; FIDELL, 2007, p.636-637), situação ideal quando se pretende extrair apenas um único fator.

ⁱ HAIR *et al*, p. 90 e 112; VIEIRA, p. 70.

ⁱⁱ FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, p. 167; DANCEY & REIDY, p. 420

ⁱⁱⁱ HAIR *et al*, p. 91 e 98

^{iv} HAIR *et al*, p. 97-98; DANCEY & REIDY, p. 422

^v TABACHNICK; FIDELL, p. 637-642

^{vi} HAIR *et al*, p. 90 e 101.

^{vii} HAIR *et al*, p. 102.

^{viii} HAIR *et al*, p. 90 e 102.

^{ix} HAIR *et al*, p. 91 e 103 a 107.