

VOTO

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

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

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

4. Governança das aquisições pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que objetivam assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Não deve, portanto, ser confundida com gestão das aquisições, que representa uma função da governança e traduz a maneira pela qual se executa o direcionamento estratégico estabelecido.

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

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

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

I – PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator