

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES: MAIS BUROCRACIA OU MELHORIA NA EFICIÊNCIA?

Resumo: .

Palavras-chaves: Compras públicas; Governança das aquisições; Gestão das Aquisições; Riscos; Controles internos.

1 Introdução

Entre 2013 e 2014, o Tribunal de Contas da União conduziu um trabalho de autoavaliação de controles com objetivo de contribuir para o aprimoramento da governança e gestão das aquisições nos órgãos da Administração Pública Federal.

O trabalho (BRASIL, 2015) teve “o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias nessa área”. A autoavaliação ocorreu mediante a confecção e aplicação de questionários eletrônicos a 376 organizações federais.

Como a equipe do TCU não identificou um modelo consolidado para governança das aquisições que fosse amplamente reconhecido, nacional ou internacionalmente, as práticas do questionário foram inspiradas em diversos documentos, como, por exemplo: Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014), trabalhos anteriores do TCU sobre governança e gestão de pessoas e de tecnologia da informação, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPublica (BRASIL, 2010) e modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, publicado pela Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2001) e os utilizados pelo *Government Accountability Office* - GAO, Entidade de Fiscalização Superior dos EUA (GAO, 2001 e 2014) dentre outras bibliografias especializadas e o arcabouço normativo vigente.

Segundo consta do site do “Levantamento de Governança e Gestão em Saúde” (BRASIL, 2016a), a autoavaliação de controles (do inglês *Control Self Assessment* - CSA), “consiste num processo onde os próprios gestores avaliam seus controles (no caso, suas práticas de governança e de gestão em saúde)”. Em complemento, (BRASIL, 2016a) descreve que:

Em um processo CSA o papel típico da auditoria é o de facilitador do processo. No presente trabalho, a auditoria (equipe dos Tribunais de Contas) coordenou a elaboração do instrumento de autoavaliação; orientou sobre como esta autoavaliação deveria ser realizada; coletou, por meio de questionário eletrônico, dados dos resultados da autoavaliação das diversas organizações; analisou esses dados, efetuando comparações entre as organizações (*benchmarking*); identificou pontos que merecem atenção e enviará relatórios individualizados devolutivos (*feedback*), os quais permitirão que as organizações planejem as melhorias que considerem mais relevantes diante de suas necessidades e realidade.

Este texto apresentará os principais pontos do trabalho realizado pelo TCU (BRASIL, 2015), argumentando que as práticas objeto da autoavaliação não consistem de mera burocracia, mas de medidas que podem contribuir para a melhoria da eficiência nas compras públicas. Após esta introdução, no item 2 será tratada a diferença entre governança e gestão das aquisições. Nos itens 3 e 4 serão apresentadas algumas das práticas de governança e de

gestão das aquisições constantes do questionário de autoavaliação. O item 5 conclui que as práticas não são mera burocracia, mas geram valor para as organizações.

2 Diferença entre governança e gestão das aquisições

Segundo (BRASIL, 2014):

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. (sublinhou-se).

Já (BRASIL, 2009) conceitua gerenciamento da seguinte forma:

Gerenciamento: O sistema de controles e processos necessários para alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos pela direção da organização. O gerenciamento está sujeito às diretrizes, às políticas e ao monitoramento estabelecidos pela governança corporativa.

Pelos conceitos apresentados, quem exerce a governança avalia a situação, determina a direção e monitora as ações para acompanhar se a direção determinada está sendo seguida. Por outro lado, quem exerce a gestão elabora os processos de trabalho para executar o ciclo Planejar-Executar-Controlar de forma a conduzir a organização na direção determinada pela governança.

A tabela a seguir sintetiza as principais diferenças entre governança e gestão:

Governança	Gestão
O que fazer	Como fazer
Direção	Processo de trabalho
Avaliar, direcionar, monitorar	Planejar, Executar, Controlar
Liderança (Conselho e Alta Administração)	Gestores

Tabela 1 – Principais diferenças entre governança e gestão (Fonte: adaptado de BRASIL, 2015)

Tomemos uma situação (real) descrita pelo gestor do Senado Federal durante evento realizado no TCU em setembro de 2016 (BRASIL, 2016) para exemplificar a relação entre governança e gestão.

A liderança do Senado Federal, no caso, o então presidente da casa, avaliou a situação das aquisições e verificou que sua organização realizava muitas aquisições fragmentadas (o que leva, dentre outros riscos, ao de ser considerado fracionamento da despesa) e muitas outras tantas emergenciais. Essa avaliação pode ter se dado com base em relatórios produzidos pelos gestores da função de aquisição, que são aqueles que detêm as informações detalhadas das contratações no dia-a-dia. Decerto contribuiu para a avaliação da liderança as notícias que eram veiculadas, à época, na mídia sobre a situação das contratações no Senado Federal. Após esta avaliação, a liderança pode expedir uma diretriz para que fossem reduzidas (ou até eliminadas) as contratações fragmentadas e emergenciais. Recebida a diretriz, a gestão planejou ação para atacar o problema, propondo a implantação de uma sistemática de planejamento anual das aquisições, e implantou a

sistemática. O próximo passo foi a emissão de relatórios para acompanhamento pela liderança, tanto da implantação do plano de aquisições como dos resultados obtidos, especialmente quanto ao número de contratações fragmentadas e emergenciais.

No exemplo acima, observam-se presentes os vários elementos do relacionamento governança-gestão. A gestão produz a informação (relatório com as contratações, evidenciando as contratações fragmentadas e emergenciais) para a governança avaliar a situação. A governança direciona a gestão, por meio do estabelecimento de diretrizes (*“resolva o problema das contratações fragmentadas e emergenciais”*). A gestão, por sua vez, executa processo de trabalho para implantar a sistemática de planejamento anual de aquisições, e gerar novos relatórios para a liderança. A liderança, ao final, utiliza os novos relatórios para monitorar se as medidas foram adequadas para atingir os objetivos (*“O planejamento anual de aquisições está implantado? Diminuíram - ou acabaram - as contratações fragmentadas? E as emergenciais?”*), acompanhando se as unidades seguem a nova sistemática de planejamento das aquisições.

Conclui-se pela distinção entre governança e gestão. Os gestores se preocupam com as atividades de planejamento, execução do planejado, controle para que as metas e objetivos sejam alcançados. A liderança, ao governar, é a responsável por avaliar as informações prestadas pela gestão (e por outras fontes); por direcionar a atuação da gestão, mediante a definição de estratégias que devem ser seguidas; e por exercer o controle da gestão, mediante monitoramento. Enquanto a governança se volta ao alcance da efetividade e da economicidade, a gestão deve focar na eficácia e na eficiência (BRANCO, 2013).

3 Práticas de governança das aquisições e seus reflexos

Neste item discutir-se-ão sobre 3 práticas de governança: a liderança organizacional, que se materializa pelo estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições, e seu monitoramento; estabelecimento de diretrizes para gestão de riscos nas aquisições; e delegação e reserva de poderes.

O estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a gestão, e seu monitoramento, é prática que consiste na essência de governar. Por meio dessa prática a liderança determina prioridades, de forma que a gestão possa se organizar para atender essas prioridades. Uma avaliação feita pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) exemplifica tipos de indicadores que podem ser utilizados com este fim (OCDE, 2010, p. 40):

Para desenvolver boas práticas de gestão de processos licitatórios no Brasil, o Governo Federal poderia considerar as ações propostas abaixo, a serem desempenhadas pela Controladoria- Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

...

. Desenvolver indicadores de desempenho dos órgãos públicos para ajudar administradores e servidores a aprimorarem seu desempenho em relação aos processos licitatórios. Os indicadores devem ser apoiados por uma justificativa bem explicada, uma metodologia claramente definida e uma fonte de dados identificada. Exemplos de indicadores-chave de desempenho seriam: o número de recursos registrados, o tempo de demora entre a abertura de propostas e a assinatura do contrato, o número de alterações nos contratos, aumentos de preço etc.

A materialização da declaração dos objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições pode ser dar por diversas formas como, por exemplo, por meio de atas de reuniões, por memorandos ou até mesmo integrando os planos estratégicos das organizações, como ocorrido, por exemplo, em (BRASIL, 2015a) e (BRASIL, 2012).

Assim, quando o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA) estabelece como indicador o “Índice de aderência ao Plano Anual de Aquisições” (BRASIL, 2015a, p. 39), a gestão das aquisições entende que planejamento do conjunto das aquisições deve ser iniciativa a ser priorizada, bem como quando a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso (SES-MT) usa o indicador “Prazo de finalização dos processos de aquisição” (BRASIL, 2012, p. 36), a mensagem de preocupação com a demora nas licitações é passada para a gestão.

Para haver alinhamento estratégico, a concepção dos objetivos para a gestão das aquisições deve se feita de forma que fiquem alinhados à estratégia global da organização, como salientou o relatório do trabalho do TCU (BRASIL, 2015):

Registre-se que os objetivos das aquisições não podem ser concebidos de forma autônoma, mas, sim, alinhados aos objetivos da organização, uma vez que as aquisições são meios para a implementação das políticas públicas, razão da existência das organizações públicas.

As práticas de liderança organizacional, por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições agrega valor na medida em que o gestor das aquisições recebe orientação sobre qual é o melhor caminho para que suas ações contribuam a organização funcionar melhor. Em outras palavras: “se a organização precisa que compremos rápido, compraremos rápido; mas se a organização precisar que não fragmentemos as compras, planejaremos mais”. Assim, a ausência dessa prática leva ao risco de o gestor das aquisições não priorizar as iniciativas que mais agreguem valor à organização. Outro risco decorrente de deficiências nessa prática é a impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado.

Quanto ao estabelecimento de diretrizes para a gestão de riscos das aquisições, trata-se da declaração de intenções da organização quanto à gestão de riscos na função aquisição. Essa declaração pode (e deve) ser mais ampla, abarcando uma declaração para todos os processos organizacionais. Neste caso, a organização estará praticando gestão de riscos de forma integrada (todas as funções, finalísticas e de suporte, fazendo gestão de riscos sob as mesmas diretrizes). Esta declaração normalmente se materializa num documento intitulado política de gestão de riscos. Além de promover o acultramento da organização quanto ao tema gestão de riscos, a política de gestão de riscos contém outras diretrizes, como: alinhamento conceitual (por exemplo, “*trataremos só os riscos com efeito negativo ou também os com efeito positivo?*”), responsabilidades e diretrizes para o processo de gestão de riscos (“linhas mestras” de como o processo deve ser construído e executado).

Observe-se que os normativos infralegais que regulamentam as contratações de tecnologia da informação (IN-SLTI 04/2010, Resolução-CNMP 102/2013, Resolução-CNJ 182/2013) já contemplam a obrigatoriedade de realizar análise de riscos no planejamento de cada uma das contratações, como exemplificado a seguir (BRASIL, 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.

Cabe registrar que a prática de gestão de riscos pode ser aplicada em diversos níveis na organização. Na forma da norma transcrita acima, tem-se a gestão de riscos aplicada no processo de cada uma das contratações. Pode-se ainda aplicar o conceito no nível gerencial da função de aquisição, onde seriam levantados riscos como, por exemplo, grande quantidade de pessoal-chave já se encontra em condições de se aposentar ou falta de informações gerenciais para tomada de decisões. A gestão de riscos nas aquisições deve ocorrer também em nível mais estratégico, tratando riscos como aqueles associados à exposição de imagem da organização, por exemplo, pela ausência de transparência dos elementos mínimos das aquisições exigidos pela legislação.

As práticas de gestão de risco são das que agregam mais valor às organizações, pois a essência da gestão de riscos é prevenir (ou preparar-se para remediá-la) a ocorrência de eventos que dificultem ou impeçam a organização de atingir seus objetivos. Por exemplo, de forma mais concreta, é a gestão de riscos que identificará que uma licitação poderá não ser concluída em tempo, e o que deverá ser feito neste caso (por exemplo, a organização preparar-se para uma contratação emergencial). Também poderá detectar que faltarão recursos humanos para realizar a fiscalização de contratos ainda durante o planejamento da contratação, de forma que se possa providenciar treinamento adequado para os futuros fiscais antes do início dos contratos. Em outro sentido, não realizar gestão de riscos significa “fechar os olhos” para o que pode dar errado, e sofrer as consequências disso no futuro.

Diferentemente das duas primeiras, a delegação e reserva de poderes, ou competências, é prática mais usual na Administração Pública. Decorrente da Lei 9.784/99 (arts. 11 a 13), consiste na atribuição, normalmente a subordinados, de poder para praticar atos da alçada da autoridade delegante. São atos como, por exemplo, permitir que subordinados autorizem licitações, assinem contratos, ou ainda autorizem pagamentos decorrentes das prestações contratuais.

(IFAC, 2001) trata do tema nos seguintes termos:

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

A delegação de competência é um dos instrumentos que visa dar eficiência na gestão das aquisições (pense, por exemplo, o que ocorreria se um presidente de Tribunal tivesse que praticar todos os atos em todos os contratos de sua organização!). Por outro lado, a desconcentração de poder leva a riscos como, dentre outros, a adoção de medidas diferentes em situações análogas, pois serão atos praticados por diferentes gestores. Desta forma, a delegação de competências deve ser precedida de análise de riscos, e implantação das medidas de controle interno cabíveis. Deve haver um equilíbrio entre a delegação, para permitir eficiência, e a reserva de poderes e implantação de controles internos, para mitigar riscos. Em especial, deve haver a previsão de medidas de controlar os atos executados por meio da delegação, mesmo que a posteriori (por exemplo, uma reunião semanal ou mensal para a autoridade delegante saber dos principais atos executados com delegação de competência).

4 Práticas de gestão das aquisições e seus reflexos

Neste item, discorrer-se-ão sobre 3 práticas de gestão que aumentam a eficiência das aquisições: o planejamento (do conjunto) das aquisições, o estabelecimento de processo de trabalho para aquisições e a utilização de listas de verificação.

O processo de planejamento das aquisições não se confunde com o processo de planejamento de cada uma das aquisições. Enquanto o segundo se ocupa das atividades que produzem o edital (e seus anexos – termo de referência, minuta de contrato etc.), o primeiro é um processo anterior, o qual gera como produto um plano de aquisições contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo de determinado período (por exemplo, no ano). Este plano de aquisições deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

Assim como ocorre na prática de gestão de riscos, há normativos infralegais que tornam obrigatórios a elaboração de planos de aquisições para os objetos de tecnologia da informação, como pode ser visto no trecho a seguir da Resolução-CNJ 182/2013 (BRASIL, 2010):

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme registrado em (BRASIL, 2015), *“em virtude de o ciclo orçamentário impor a elaboração da proposta orçamentária pelas organizações no primeiro semestre, pode haver necessidade de o CNJ ajustar os prazos contidos na resolução”*.

Mais recentemente, a mesma obrigação de planejar o conjunto de aquisições de soluções de tecnologia da informação foi acometida aos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo federal – SISF (ministérios e as autarquias e fundações públicas vinculadas), por meio da Portaria-STI 40/2015 (BRASIL 2015a).

A elaboração e a publicação dos planos de aquisições das organizações públicas fazem parte de um conjunto de sugestões da OCDE para melhorar o gerenciamento de riscos na Administração Pública Brasileira (OCDE, 2014), por meio de recomendação ao Ministério do Planejamento para:

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.

Em linha com o trecho acima, podem-se identificar pelo menos 3 beneficiários com a implantação dessa prática de planejamento - a própria organização, os Órgãos Governantes Superiores – OGS e o mercado fornecedor – e diversos benefícios decorrentes dessa prática. Para a organização podem-se citar, dentre outros, os seguintes benefícios: diminui o risco de aquisições não alinhadas com a estratégia institucional, aumenta o número de aquisições prioritárias realizadas, melhora a alocação de força de trabalho e aumentar o reconhecimento de transparência da Administração Pública e, potencialmente, o controle social. Já os OGS, cuja função é orientar as demais organizações na sua esfera de atuação, se beneficiam do planejamento das organizações sob sua jurisdição na medida em que identificam compras que podem ser realizadas em conjunto, podem priorizar a alocação de recursos para órgãos com melhor planejamento e podem identificar aquisições contrárias às políticas de compras governamentais. O mercado fornecedor, a seu turno, com o conhecimento dos planos de aquisição das organizações públicas pode melhorar sua estratégia de competição, ter diminuído o risco de não ter conhecimento de processos licitatórios de interesse, melhorar a alocação da sua força de trabalho e passa a participar de licitações com chances reais.

Pela sua importância, o estudo do plano de aquisições, de seus benefícios e dos riscos de não obtenção dos seus benefícios, merece detalhamento em texto futuro.

A prática de estabelecer processo de trabalho para aquisições deriva de conceitos contidos nas normas que buscam qualidade. Quando o objetivo é obter algo de qualidade, (ABNT, 2015) preconiza que:

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

Assim, quando a organização pretende ter contratos de qualidade, precisa gerenciar as atividades que produzem o contrato como um processo. (BRASIL, 2008) tratou da abordagem por processo para aquisições de tecnologia da informação da seguinte forma:

b) um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas, dentro e fora do setor de TI, seu fluxo (sequência em que são executadas), os insumos de cada etapa (informações necessárias à execução da atividade) e os produtos gerados em cada etapa (informações produzidas na etapa). Um processo se torna formal quando está documentado e publicado no âmbito do ente. Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia.

Considerando que a legislação é praticamente a mesma para contratação de todos os objetos, a ideia acima pode ser expandida para aquisições de forma mais ampla. Podemos citar como exemplos de processos de trabalho para contratação e gestão contratual as portarias do TCU 297/2012 e 128/2014, respectivamente.

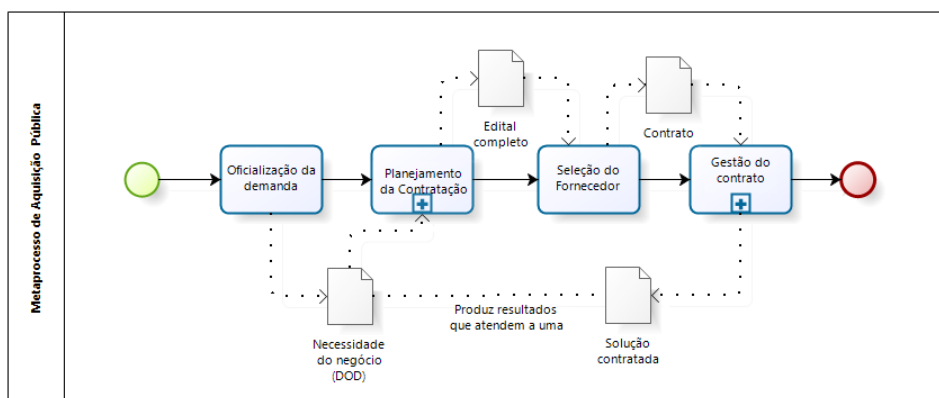


Figura 1 -

Metaprocesso para aquisições públicas (Fonte: BRASIL, 2015)

Didaticamente, (BRASIL, 2015) caracterizou um “metaprocesso para aquisições públicas” em 3 fases (Figura 1):

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

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

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

A falta de padronização na execução das atividades do processo de aquisição leva, dentre outros, aos seguintes riscos: execução de uma mesma atividade, em duplicidade, por unidades diferentes; existência de atividades sem um responsável claro; e não realização de algum procedimento essencial.

(BRASIL, 2015) traz o seguinte quanto aos controles compensatórios:

Um controle compensatório é um controle implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante as fases de planejamento da contratação, de seleção do fornecedor e de gestão do contrato.

Os controles compensatórios avaliados na auditoria do TCU eram as listas de verificação que poderiam ser utilizadas:

- 1) na etapa de planejamento, para emissão dos pareceres jurídicos;
- 2) na etapa de seleção do fornecedor, para a condução do julgamento pelo pregoeiro; e
- 3) na fiscalização do contrato, pela equipe de fiscalização do contrato, antes dos recebimentos provisório e definitivo.

Essas listas de verificação conteriam itens que preveniriam o “esquecimento” ou má-execução de atividades importantes nas etapas que precedem sua utilização. A Advocacia-Geral da União – AGU tem publicado em seu site na Internet listas de verificação para utilização nos pareceres jurídicos das aquisições públicas. Por sua vez, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento – Seges – publicou, por meio da Orientação Normativa-Seges 2/2015, listas de verificação para utilização pelos pregoeiros.

É inegável a utilidade de controles compensatórios em processos complexos, com grande quantidade, diversidade e complexidade de atividades. Exemplos de utilização dessas listas podem ser vistos antes da decolagem de aviões, quando os pilotos checam se todos os equipamentos estão funcionando bem e se os procedimentos preparatórios ao voo foram executados, ou ainda na entrada de centros cirúrgicos, onde enfermeiros fazem checagens, verificando a existência exames e correção de dados de pacientes.

5 Conclusão

Este texto foi elaborado com base no trabalho de autoavaliação de controles realizado pelo TCU (BRASIL 2015) que teve “*objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF)*”.

Inicialmente, apresentaram-se conceitos de governança e de gestão das aquisições, concluindo-se que, como a governança deve avaliar, direcionar e monitorar a gestão, trata-

se de funções distintas. Posteriormente foram descritas brevemente 6 práticas – 3 de governança e 3 de gestão das aquisições.

Exercer a liderança organizacional, por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições, e seu monitoramento, é a essência da governança, e deficiências nessa prática levam ao risco de a gestão não aplicar seus esforços na direção que mais agrega valor à organização.

O estabelecimento de diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições, por meio de uma política de gestão de riscos, promove o acultramento da organização no tema (gestão de riscos) e deficiências nessa prática podem fazer com que a organização não atue preventivamente para evitar ou remediar situações que podem impedir ou dificultar que as aquisições apoiem o atingimento dos objetivos organizacionais.

Sem uma política de delegação e reserva de poderes, a função de aquisição pode perder sua eficiência. Entretanto, praticar delegação de competência sem avaliação de riscos e implantação de controles internos sugere a exposição da organização a outros riscos.

Executar planejamento das aquisições não é o mesmo que planejar cada uma das aquisições. A elaboração de planos anuais de aquisições trazem benefícios para a própria organização, para os OGS e para o mercado fornecedor. Pela sua importância, o estudo do plano de aquisições, de seus benefícios e dos riscos de não obtenção dos seus benefícios, merece detalhamento em texto futuro.

A obtenção de qualidade nos contratos públicos deve ser perseguida utilizando-se dos princípios contidos nas normas da família ISO 9001, que preconiza a padronização do processo, no caso, das fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato, a fim de mitigar os riscos de execução de uma mesma atividade, em duplicidade, por unidades diferentes; da existência de atividades sem um responsável claro; e da não realização de algum procedimento essencial.

Processos complexos, com grande quantidade, diversidade e complexidade de atividades, como é o caso do processo de contratação pública, beneficiam-se com controles compensatórios, como as listas de verificação que contém itens que previnem o “esquecimento” ou má-execução de atividades importantes nas etapas que precedem sua utilização.

Por fim, é importante registrar que práticas de governança e gestão das aquisições são espécies de controles internos e, como todos os controles internos, devem ser implantados em intensidade proporcional ao risco que buscam reduzir. Isso significa que cada organização deve avaliar o nível de risco ao qual sua função de aquisição está exposta para delimitar a extensão da implantação dessas práticas.

Referências

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 - Governança corporativa de tecnologia da informação**. 2009. Disponível em: < <http://www.abntcatalogo.com.br/curs.aspx?ID=60>>. Acesso em: 7 de dezembro de 2016.

_____. **NBR ISO/IEC 9001:2015 - Sistemas de gestão da qualidade - Requisitos**. 2015. Disponível em: < <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=345041>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

BRANCO, C.S.C; CRUZ, C.S. **A prática de governança corporativa no setor público federal**. Revista do TCU, Brasília, DF, ano 45, n.127, p.20-27, mai./ago. 2013. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/>

2591385.PDF >. Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

BRASIL. CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução-CNJ 182/2010**. Dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2496>>. Acessado em: 01 de fevereiro de 2017.

_____. MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2010**. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, Brasília: MP, 2008. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/iagp_1000_pontos.pdf >. Acesso em: 20 janeiro 2017.

_____. SES-MT. Secretaria de Estado de Saúde do Mato Grosso. **Plano Estratégico da Saúde 2012-2019**. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4596>>. 2012. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

_____. STI. Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria-STI 40/2016**. Institui o Plano de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações como ferramenta de planejamento a ser consolidada pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo federal –SISP. Brasília, STI: 2016. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Portaria%20MP-STI%20no%2040-%20de%2014%20de%20setembro%20de%202016.pdf>>. Acessado em: 01 de fevereiro de 2017.

_____. TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

_____. _____. **Acórdão 2.471/2008 – Plenário**. Brasília: TCU, 2008. Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

_____. _____. **Acórdão 2.622/2015 – Plenário**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

_____. _____. **Diálogo Público – Governança e Gestão das Aquisições – Encontro com o Controle Externo – 1ª Edição/Brasília (vídeo da parte da manhã)**. Brasília: TCU:2016. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25730B8A30157441FCBC352F2>. Acesso em: 24 jan 2017.

_____. _____. **Levantamento de Governança e Gestão em Saúde - ciclo 2016**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/saude/governanca-em-saude/introducao.htm>>. Acesso em 17 janeiro 2017.

_____. TRE-MA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Maranhão. **Plano Estratégico 2015-2020**. São Luís, TRE-MA: 2015. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ma-plano-estrategico-2015-2020>

Eurosaí. *The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of European Union. Checklists for use in financial and compliance audit of public Procurement Process Model*. Disponível em: <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15588738.PDF>>. Acesso em: 24 março 2014.

GAO. *United States General Accounting Office. Internal Control Management and Evaluation Tool*. Washington: GAO, 2001. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>. Acesso em: 24 março 2014.

_____. _____. **Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies**. Washington: GAO, 2005. Disponível em: <<http://www.gao.gov/products/GAO-05-218G> >. Acesso em: 24 março 2014.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 23 outubro 2012.

IFAC. *International Federation of Accountants*. **Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective**. International Public Sector Study nº 13. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 20 janeiro 2017.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira – Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra**. 2014. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em 20 janeiro 2017.

Autor

Carlos Renato Araujo Braga é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia de Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e em Educação de Adultos pela *Intosai Development Initiative* (IDI). Possui as certificações profissionais CISA®, CIA®, CGAP®, CCSA®, CRMA® e CCI®.