

### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**CONTROLADORIA-REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO**

Avenida Vereador Juliano da Costa Marques, 99 – Edifício do Ministério da Fazenda – 2º Andar, Cuiabá – MT

(65) 2193-0437 3615-2243 -3644-7473 – Fax (65) 3644-8761 e-mail: cgumt@cgu.gov.br

**ANÁLISE PRELIMINAR DO OBJETO – GOVERNANÇA E GESTÃO DE AQUISIÇÕES**

Planejamento da ação de controle de avaliação da maturidade de governança e gestão das aquisições da <<Unidade Auditada>>.

**1. OBJETO**

Governança e gestão das aquisições da <<Unidade Auditada>>.

**2. OBJETIVO**

Avaliar se as estruturas e os processos de governança e gestão de aquisições da <<Unidade Auditada>>, existentes e em efetivo funcionamento nos exercícios de 2022 e 2023, estão aderentes à legislação que regulamenta o tema, com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento das etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual (macroprocesso de aquisições), para que assegurem a boa e eficaz gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

**3. RELEVÂNCIA DO TEMA**

O termo “aquisições”[[1]](#footnote-1), 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.

A atividade de aquisições, no Brasil, tem forte relação com a geração de resultado para a sociedade, pois é o principal instrumento escolhido pela Constituição Federal (art. 37, XXI) para que o Estado faça uma boa gerência dos recursos públicos (BRASIL, 1988).

Com exceção das transferências diretas ao cidadão, como Auxílio Brasil e Seguro Defeso, por exemplo, praticamente toda política pública depende de contratação, desde a construção de hospitais, escolas, estradas, compra de medicamentos, alimentação escolar, transporte escolar etc.

 Nesse sentido, a Figura 1, destacada a seguir, apresenta a distribuição dos dados informados por 369 organizações da Administração Pública Federal (APF) ao Tribunal de Contras de União (TCU) com respeito à criticidade das aquisições para as suas três ações orçamentárias consideradas mais relevantes. Nela, é possível observar que somente 4% das organizações afirmaram não ter suas atividades relevantes afetadas pelas aquisições, ao passo que praticamente metade (47%) param imediatamente suas ações se não ocorrerem aquisições:

**Figura 1: Criticidade dos processos de aquisições**



Fonte: Elaboração própria a partir de Acórdão TCU n.º 2.622/2015 – P.

Além disso, a atividade de contratações é importante pelos seguintes motivos:

1. envolve aproximadamente 15% do Produto Interno Bruto (PIB), alcançando um montante estimado de R$ 900 bilhões/ano (BANCO MUNDIAL, 2017[[2]](#footnote-2); RIBEIRO, INÁCIO, TORTATO, LI, 2018[[3]](#footnote-3)). Entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média de gastos com contratações públicas representa 12% do PIB por ano e este percentual pode aumentar para 20% a 30% para países em desenvolvimento (OCDE, 2020[[4]](#footnote-4)). Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2019[[5]](#footnote-5)), os valores gastos com compras governamentais no Brasil representam 12,5% do PIB (média calculada no período de 2006 a 2016);
2. dados da OCDE (2014) apontam que mais de metade dos subornos e propinas detectados no planeta ocorrem na atividade de contratações públicas; e
3. tem riscos de fraudes significativamente altos, representando 74% dos casos (ACFE, 2014[[6]](#footnote-6)).

Reforçando esse cenário e comprovando que o problema não é exclusivo do setor público, a Pesquisa Global sobre Crimes Econômicos da PricewaterhouseCoopers, realizada em 2018, apontou a fraude em compras como o segundo tipo mais comum de crime econômico em organizações privadas, atrás apenas do roubo de ativos (PricewaterhouseCoopers, 2018[[7]](#footnote-7)).

Nessa seara, casos de corrupção e ineficiência afetam não apenas as organizações que estão contratando, mas, no final das contas, prejudica toda a sociedade, pois a compra pública tem que gerar valor para o cidadão na forma de escolas, hospitais, estradas, medicamentos, alimentação escolar etc.

Um delegado da Polícia Federal ilustrou os efeitos nefastos da corrupção e da ineficiência no Brasil referenciando um estudo do Ipea, que indicou forte relação entre os investimentos em saneamento básico e óbitos infantis, permitindo chegar ao custo de uma vida: cada 50 mil reais desviados do erário representa a morte de uma criança (Acórdão TCU n.º 1744/2018-P).

Por esses motivos, considerando o elevado volume de recursos envolvidos, a complexidade do processo, a interação próxima entre funcionários públicos e fornecedores, bem como a multiplicidade de atores interessados, a OCDE qualifica as compras públicas como uma das atividades governamentais mais vulneráveis à corrupção e má gestão dos recursos públicos (OCDE, 2016[[8]](#footnote-8)). Para o Government Accountability Office (GAO[[9]](#footnote-9)) (2005), a função “aquisição” em várias agências federais dos EUA está na lista de alto risco de fraude, desperdício, abuso e má gestão.

Uma das formas de melhorar o desempenho das contratações públicas é por meio da chamada governança. Existem muitas causas de erros e irregularidades na atividade de aquisições que não têm relação direta com a conduta do gestor, mas estão relacionadas com um contexto bem maior nas organizações, chamado de governança, gestão de riscos e controles internos. E, enquanto não se enfrentar efetivamente esses fatores, a realidade da gestão pública não vai mudar substancialmente.

Para o Tribunal de Contas da União, governança pública organizacional é definida como 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 (BRASIL, 2020). Esse conceito foi integralmente assimilado pelo Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituindo a Política de Governança no Poder Executivo Federal.

Na esteira dessa definição, o TCU conceitua governança das aquisições 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 (Acórdão TCU n.º 2622/2015-P).

Deve-se destacar que a busca da boa governança tem como um dos fatores a busca por melhor desempenho. As práticas de governança servem para maximizar a probabilidade de as organizações atingirem os objetivos que as partes relacionadas esperam delas. No setor público, a OCDE afirma que a boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017).

A governança almeja, sobretudo, agregar valor e melhorar os processos organizacionais, maximizando o desempenho do processo de contratação pública. Para Nieburh (2008[[10]](#footnote-10)), são três as dimensões centrais do desempenho: preço, qualidade e celeridade. Somado a isso, pode-se incluir a competitividade, a eficiência, a efetividade e a sustentabilidade, disciplinadas no artigo 11 da Lei n.º 14.133, de 1º. de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). Adicionalmente, Fenili (2018[[11]](#footnote-11)) acrescenta transparência, baixo custo e qualidade da instrução processual.

Com base nessa perspectiva, apresenta-se no quadro a seguir as principais estruturas e processos de governança e gestão de aquisições recomendados pela legislação, pela doutrina e pelos órgãos de controle que serão objeto de avaliação neste trabalho:

**Quadro 1: Estruturas e processos de governança e gestão**

|  |  |
| --- | --- |
| **Item** | **Estruturas e processos de governança e gestão de contratações** |
| 01  | Objetivos, indicadores e metas para a gestão de aquisições (Governança) |
| 02 | Plano de Contratações Anual (Governança) |
| 03 | Políticas gerais de aquisições (compras, compras conjuntas, estoques e terceirização) |
| 04  | Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS (Governança) |
| 05 | Gestão por competências em contratações (Governança) |
| 06  | Gestão de riscos e controles preventivos (Governança) |
| 07 | Diretrizes para a gestão de contratos (Governança) |
| 08 | Definição de estrutura da área de contratações (Governança) |
| 09 | Definição de processo de trabalho com procedimentos padronizados para o planejamento da contratação (modelos de editais, TR, ETP, listas de verificação) (Gestão) |
| 10 | Definição de processo de trabalho com procedimentos padronizados para a seleção do fornecedor (modelos de documento de reposta de recurso do licitante; lista de verificação para pregoeiro; lista de verificação de condutas inidôneas dos licitantes etc.) (Gestão) |
| 11 | Definição de processo de trabalho com procedimentos padronizados para a gestão contratual (normas de fiscalização, modelos de plano de fiscalização, de termo de entrega, de recebimento provisório, de termo de recebimento definitivo, de comunicações à contratada etc.) (Gestão) |
| 12 | Publicação de documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual (Gestão) |

Fonte: Portaria 8.678/2021, art. 6º. e Acórdão TCU n.º 2.164/2021 – P.

Cada item será avaliado quanto à: i) existência (ou inexistência); ii) adequação (se fraco, mediano e satisfatório); e iii) efetividade (se forte), com base na seguinte escala:

**Tabela 1: Escala de avaliação da eficácia do controle**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Magnitude** | **Descrição** | **Pontuação Correspondente** |
| Inexistente | Controle não existe, não funciona ou não está implementado. | 0 |
| Fraco | Controle não institucionalizado; está na esfera de conhecimento pessoal dos operadores do processo; em geral realizado de maneira manual. | 1 |
| Mediano | Controle razoavelmente institucionalizado, mas pode falhar por não contemplar todos os aspectos relevantes do risco ou porque seu desenho ou as ferramentas que o suportam não são adequados. | 2 |
| Satisfatório | Controle institucionalizado e embora passível de aperfeiçoamento, é sustentado por ferramentas adequadas e mitiga o risco razoavelmente. | 3 |
| Forte | Controle institucionalizado e sustentado por ferramentas adequadas, podendo ser considerado em um nível de "melhor prática"; mitiga o risco em todos os aspectos relevantes. | 4 |

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos, 2017 (Adaptado).

**Exemplo de avaliação dos instrumentos de governança**

1. A Organização elabora Plano de Contratações Anual (PCA)?

**1. Existência**

1.1 – Verificar se a organização elaborou um Plano Contratações Anual (PCA).

**2. Adequação**

2.1 – Avaliar se o plano de contratações anual foi elaborado a partir das diretrizes do Plano de Logística Sustentável (PLS) e está alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade (Parágrafo único do art. 10 da Portaria Seges nº 8.678/2021).

2.2 – Verificar se o PCA contempla todas as contratações planejadas para o exercício subsequente, incluídas: i) contratações diretas; e ii) contrações provenientes de empréstimo ou doação (art. 6º. do Decreto nº 10.947/2022). **Obs.:** Ficam dispensada de registro no PCA as informações sigilosas, contratações por meio de suprimento de fundos e pequenas compras de pronto pagamento.

2.3 – Avaliar se na elaboração do PCA o requisitante preenche o documento de formalização da demanda no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC com as seguintes informações: i) justificativa da necessidade; descrição sucinta do objeto; quantidade a ser contratada; estimativa preliminar de valor; indicação da data pretendida para a conclusão da contratação; grau de prioridade da compra; indicação de vinculação ou dependência com outro objeto; nome da área requisitante ou técnica com identificação do responsável (art. 8º. do Decreto nº 10.947/2022).

2.4 – Analisar se o setor de contratações elaborou calendário de compras, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira (inciso III do art. 11 do Decreto nº 10.947/2022).

2.5 - Verificar se na elaboração do PCA foram promovidas diligências necessárias a: i) conciliá-lo aos prazos de elaboração das propostas orçamentárias; ii) agregar, sempre que possível, demandas referentes a objetos de mesma natureza; iii) indicar as potenciais compras compartilhadas a serem efetivadas no exercício seguinte

**Exemplo de avaliação dos instrumentos de governança**

pelos órgãos; iv) promover a inclusão, exclusão ou o redimensionamento de itens do PCA, sempre que necessário.

2.6 – Avaliar se o PCA foi aprovado pela autoridade competente no PGC e publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos respectivos sítios eletrônicos (parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 10.947/2022).

2.7 – Verificar se o setor de contratações elaborou, a partir de julho do ano de execução do PCA, relatórios de riscos de inexecução do plano (art. 19 do Decreto nº 10.947/2022).

2.8 – Avaliar se a organização definiu as atribuições, responsabilidades e prazos para execução das etapas de elaboração e aprovação do PCA e também para gestão da execução do PCA aprovado (Acórdão TCU nº 1.637/2021 – P).

2.9 – Analisar se a organização implementou plano de comunicação interno com ações de divulgação sobre o PCA, sua importância, fases internas, incluindo, entre outros, o envio de e-mails de alerta aos responsáveis quanto aos prazos estabelecidos no calendário de compras, nos termos do item 3.3 do Apêndice A do Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª. edição (Acórdão TCU nº 1.637/2021 – P). No plano de comunicação pode fazer parte a divulgação dos resultados alcançados com a implementação do PCA.

2.10 – Avaliar se a organização elaborou estudos para aproveitar as sazonalidades do mercado e planejar as contratações nos períodos em que os preços são menores. Ex.: compra de material escolar no mês de abril, quando as empresas querem desfazer do estoque.

2.11 – Verificar como a organização faz quando o setor requisitante não envia o processo ao setor de contratações no prazo aprovado no PCA (há previsão de sanção? realocação do recurso orçamentário? Inclusão no relatório de riscos de inexecução do plano?).

**3. Efetividade**

3.1 - Examinar se o plano de contratações anual está sendo efetivamente utilizado e tem contribuído para o alcance dos objetivos das contratações previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Essa análise de efetividade pode ser complementada a partir de indicadores do processo de contratação, a exemplo do tempo médio da licitação; percentual de licitações concluídas com êxito; percentual de recursos e impugnações; percentual de contratações diretas; eficiência licitatória (valor estimado/valor contratado); competitividade da licitação; etc.

Os níveis de capacidade de governança e gestão de contratações serão divididos em cinco estágios, de acordo com a pontuação obtida de cada Unidade Auditada em relação à pontuação total:

1. inicial (de 0 a 20);
2. básico (de 20,01 a 40);
3. intermediário (de 40,01 a 70);
4. aprimorado (de 70,01 a 90); e
5. avançado (de 90,01 a 100).

A imagem a seguir ilustra bem esses estágios:

**Figura 2: Escala de maturidade**



Fonte: Acórdão TCU n.º 568/2014 – P.

É importante ter em mente que essas estruturas e processos de governança e gestão de contratações apresentadas no quadro 01 não podem ser mais importantes que os objetivos que se pretende atingir com as aquisições, ou seja, não podem ser um fim em si mesmo.

Essas estruturas e processos devem ser implementadas pela alta administração dos órgãos e entidades públicos (parágrafo único do art. 11) para aprimorar o processo de contratação e melhorar o seu desempenho, auxiliando na concretização dos objetivos previstos no artigo 11 da Lei n.º 14.133/2021, e, em última análise, no cumprimento dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consignados no artigo 37 da Constituição Federal.

Por fim, com a realização deste trabalho, a Controladoria-Geral da União (CGU) reforça seu papel no aprimoramento da governança e gestão das contratações das organizações do Poder Executivo federal e contribui com sua missão de elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, da auditoria interna governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS**

Em 2022, o valor total homologado em despesas licitáveis realizadas nas modalidades pregão, concorrência, tomada de preços, convite e concurso no Poder Executivo Federal correspondeu ao montante de **R$ 36.150.098.631,84**, conforme apresentado a seguir:

**Tabela 1: Valor homologado em despesas licitáveis no exercício de 2022**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Modalidade** | **Quantidade** | **Percentual** | **Valor**  | **Percentual** |
| **Pregão** | 13.368 | 95,92 | 33.540.944.350,13 | 92,65 |
| **Concorrência** | 70 | 0,50 | 2.469.354.106,60 | 6,82 |
| **Tomada de Preços** | 271 | 1,94 | 189.204.102,46 | 0,52 |
| **Convite** | 15 | 0,11 | 2.253.763,04 | 0,01 |
| **Concurso** | 12 | 0,09 | 864.300,00 | 0,00 |
| **Total** | 13.936 | 100 | 36.202.620.622,23 | 100 |

Fonte: Sistema Siasg, consultado em 8.2.2023

Os valores homologados em percentuais estão demonstrados no gráfico seguinte:

**Gráfico 1: Valor homologado em despesas licitáveis no exercício de 2022**

Fonte: Sistema Siasg, consultado em 3.2.2023

Desse montante, a << Unidade Auditada >> realizou <<xxx>> processos de compras em 2022, no montante de << R$ xxx.xxx.xxx,xx>>, nas seguintes modalidades de compra:

**Gráfico 2: Valor homologado em licitações em 2022 << Unidade Auditada>>**

<<Inserir gráfico com valores de licitações da Unidade Auditada >>

Fonte: Sistema Siasg, consultado em << dd.mm.aaaa >>

Dessa forma, fica evidenciado que a << Unidade Auditada >> despende quantias vultosas em aquisições e se não dispuser de boa capacidade de governar e gerir essas contratações, o risco de mau uso do dinheiro público é maior, sugerindo a necessidade de auditorias específicas e aprofundadas.

Nesse aspecto, observa-se oportunidades de melhorias e aumento da eficiência das contratações executadas pela <<Unidade Auditada>>, na medida em que se apresenta potencial relevante de economia de recursos.

**5. CRITÉRIOS UTILIZADOS**

Para subsidiar as análises realizadas pela equipe de auditoria, foram utilizadas como fontes de critérios da auditoria as seguintes legislações e jurisprudências:

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
2. Lei nº 14.133/2021;
3. Lei nº 8.666/1993;
4. Lei nº 10.520/2002;
5. Lei nº 12.305, de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (Inciso XI do art. 7º);
6. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);
7. Decreto nº 7.746/2012, art. 16;
8. Decreto nº 9.991/2019;
9. Decreto nº 9.203/2017;
10. Decreto nº 10.947/2022 (PCA);
11. Decreto nº 11.246/2022 (Agentes de Contratação);
12. Decreto-Lei 200/67;
13. Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), art. 337-H;
14. Portaria Seges/ME nº 8.678/2021;
15. Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016;
16. Instrução Normativa SLTI nº 10/2012, art. 12 a 14;
17. Instruções Normativas SEGES nº 5/2017, 65/2021, 58/2022 e 77/2022;
18. Orientação Normativa SEGES nº 2/2016;
19. Acórdãos do TCU nº 2.622/2015, 1.375/2015, 1.414/2016, 588/2018, 1.093/2018, 2.037/2019, 1.637/2021, 2.164/2021, 1.016/2022, todos do plenário e Ac. TCU nº 4.958/2022 – 1ª. Câmara; e
20. Referencial Básico de Governança do TCU, 2020.

**6. ASPECTOS GERAIS DA UNIDADE AUDITADA**

<<A Unidade Auditada ...>>

**7. TRABALHOS ANTERIORES**

A Controladoria-Geral da União (CGU) já realizou diversos trabalhos de avaliação << informações relevantes de trabalhos anteriores>>.

**8. SISTEMAS UTILIZADOS**

As informações relacionadas com o processo de contratação da <<Unidade Auditada >> estão registradas no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG, Compras Governamentais – Compras.gov.br, Painel de Custeio do Ministério da Economia, Tesouro Gerencial, Sistema Eletrônico de Informações – SEI, Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, Sistema ETP Digital, Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, bem como aos próprios processos administrativos.

**9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante de todo o exposto, encaminho a presente análise preliminar do objeto para apreciação do Supervisor dos Trabalhos.

Atenciosamente,

Cuiabá (MT), 10 de fevereiro de 2023

**XXXXXXXXXXX**

Auditor Federal de Finanças e Controle

Coordenador dos Trabalhos de Auditoria

Controladoria-Geral da União

1. Por conveniência, as expressões “aquisições públicas”, “contratações públicas” e “compras públicas” serão tratadas como sinônimas neste trabalho de avaliação. [↑](#footnote-ref-1)
2. BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo, análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. **Banco Mundial**, 2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. RIBEIRO, C., INÁCIO, E., TORTATO, A.; LI, Y. Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. **Wiley Online Library**, 2018 [↑](#footnote-ref-3)
4. OCDE. COVID-19: Competition and emergency procurement*.* **OCDE**, 2020.Disponível em: https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf. [↑](#footnote-ref-4)
5. SILVA, Mauro Santos. **Empresas estatais:** políticas públicas, governança e desempenho. Mauro Santos Silva, Flávia de Holanda Schmidt, Paulo Kliass (Orgs.). Brasília: Ipea, 2019. [↑](#footnote-ref-5)
6. ACFE. Association of Certified Fraud Examiners. Report to the nations. 2014 global study on occupational fraud and abuse. Government edition. **ACFE**, 2014. [↑](#footnote-ref-6)
7. PWC. Pricewaterhousecoopers. **Pesquisa global sobre crimes econômicos**. Brasil, 2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. OCDE. Preventing Corruption in Public Procurement. **OCDE**, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf. [↑](#footnote-ref-8)
9. GAO. United States Government Accountability Office. **Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies**. Washington: GAO, 2005. [↑](#footnote-ref-9)
10. NIEBURH, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**, 5ª. edição. Curitiba: Zênite, 2008. [↑](#footnote-ref-10)
11. FENILI, R. R. **Governança em aquisições públicas:** teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói, RJ: Impetus, 2018. [↑](#footnote-ref-11)