

# Governança das Aquisições

Aquisições Governamentais

# Governança das Aquisições

- ▶ **Governança** das aquisições pode ser definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, objetivando que as aquisições agreguem valor ao negócio do órgão, com riscos aceitáveis.

- ▶ Liderança envolve: a) pessoas e competências; b) princípios e comportamentos; c) liderança organizacional; e d) sistema de governança.
- ▶ Estratégia envolve: a) relacionamento com partes interessadas; b) estratégia organizacional; e c) alinhamento transorganizacional.
- ▶ Controle envolve: a) gestão de riscos e controle interno; b) auditoria interna; e c) *accountability* e transparência.

# Governança das Aquisições

- ▶ “Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção)”.
- ▶ “Gestão refere-se à forma como se executa”.

# Governança das Aquisições

- ▶ A governança das aquisições tem por objetivo:
  - ▶ a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio do órgão em prol de resultados;
  - ▶ b) assegurar a utilização eficiente de recursos;
  - ▶ c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
  - ▶ d) mitigar riscos nas aquisições;
  - ▶ e) auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; e
  - ▶ f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, além da transparência dos resultados na função aquisição.

# Governança das Aquisições

- ▶ **“A gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos”**

# Governança das Aquisições

- ▶ Questionário de Governança. Aplicação. TCU. Todos os órgãos públicos. Índice de Governança.
- ▶ Auditoria. Órgãos Federais. Apresentação de Evidências.

# Governança das Aquisições

## Fragilidades identificadas

- ▶ 1º) Ausência do modelo de contratação;
- ▶ 2º) Ausência do marco regulatório;
- ▶ 3º) Ausência de definição de diretrizes e objetivos;
- ▶ 4º) Ausência de normativo com especificação das competências.

# Governança das Aquisições

- ▶ Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. **Fragilidades.**
- ▶ 1º) Ausência do modelo de contratação contemplando:
  - ▶ a) Plano de Contratações;
  - ▶ b) Documento de Oficialização da Demanda;
  - ▶ c) Estudos Preliminares;
  - ▶ d) Avaliação de Riscos;
  - ▶ e) Elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência;
  - ▶

# Governança das Aquisições

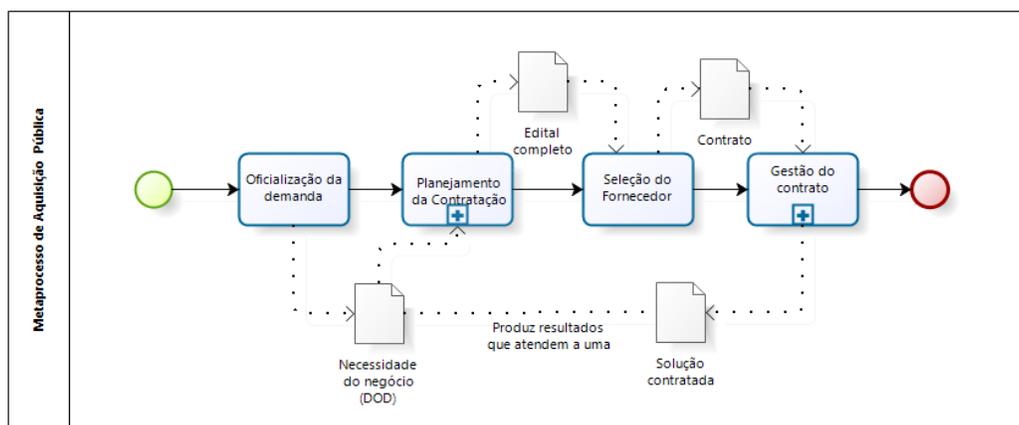
- ▶ Continuação - ausência do **modelo de contratação** contemplando:
- ▶ f) Definição do valor estimado da licitação/contratação;
- ▶ g) Edital de Licitação; e
- ▶ h) Gestão Contratual.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - ausência do **modelo de contratação** contemplando:
- ▶ A implementação de modelo de contratação é fundamental para garantir o atingimento dos objetivos da organização de forma eficaz, econômica e padronizada, garantindo que todos os servidores saibam seus papéis e responsabilidades na execução das fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:
- ▶ Fonte: Acórdão TCU nº 2.622/2015 - Plenário



# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:
- ▶ A contratação de bens e serviços deve ser vista como processo de trabalho:
- ▶ “Um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas, (...):
  - ▶ o 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).”
- ▶ (Ac. TCU nº 2.471/2008).

# Governança das Aquisições

- ▶ Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia, que deveria ser feito com prioridade pela Unidade de Controle Interno, a qual deve atuar **exclusivamente** como Unidade de Auditoria Interna (3ª Linha de Defesa).

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:

## Plano de Contratações:

- ▶ a) elaborado, com participação de representantes dos diversos setores do órgão (colegiado). O documento deve materializar o plano de aquisições;
- ▶ b) aprovado pela mais alta autoridade do órgão;
- ▶ c) divulgado na *internet*;
- ▶ d) acompanhado periodicamente para correção de desvios.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:
  - ▶ **Documento de Oficialização da Demanda:**
- ▶ É no documento que oficializa a demanda que a unidade orgânica informa à autoridade competente sobre a necessidade de contratação, explicita a motivação e demonstra os resultados que se pretende alcançar.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:

## Estudos Preliminares:

- ▶ Identificação das diferentes soluções que possam atender à necessidade da Administração, mediante avaliação das vantagens e desvantagens de cada solução, com levantamento dos custos das opções disponíveis e apresentação à autoridade competente da opção que melhor atenderia à demanda da Administração. (vídeo)

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:

## Avaliação de Riscos:

- ▶ identificar os principais riscos que possam, de alguma forma, impactar a contratação em quaisquer de suas fases (planejamento, seleção de fornecedor, gestão do contrato etc);
- ▶ avaliar a probabilidade e impacto de cada risco identificado; e
- ▶ indicar o tratamento dos riscos, por meio de ações que reduzam a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências. (vídeo)

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:

## **Projeto Básico ou Termo de Referência:**

- ▶ A elaboração dos referidos documentos deve ter início após apreciação e aprovação dos Estudos Técnicos Preliminares pela autoridade competente, uma vez que não é razoável que o servidor ou equipe de planejamento dedique tempo e recursos para elaboração de documento que considera a contratação de solução que pode não ser aceita pela autoridade competente.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:

## Definição do valor estimado da contratação:

- ▶ O valor estimado da contratação é considerado um dos ingredientes mais sensíveis da licitação e contratação. (vídeo)

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando:
- ▶ Publicação do Edital de Licitação, documento que deve ser aprovado pela Assessoria Jurídica.
- ▶ Gestão contratual, com a entrega do bem ou serviço, recebimento, atesto e pagamento.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando (conclusão):
- ▶ Conclusão: **Portanto**, o modelo de contratação deve considerar:
  - ▶ Plano de Contratações, com as contratações para o exercício seguinte;
  - ▶ Documento Oficializador da Demanda;
  - ▶ Estudos Preliminares;
  - ▶ Análise de Risco;
  - ▶ Projeto Básico ou Termo de Referência;

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação – ausência do **modelo de contratação** contemplando (conclusão):
- ▶ Conclusão: **Portanto**, o modelo de contratação deve considerar:
  - ▶ Estimativa do Valor da Licitação/Contratação;
  - ▶ Edital de Licitação;
  - ▶ Seleção do Fornecedor (licitação propriamente dita);
  - ▶ Gestão do Contrato; e
  - ▶ Pagamento.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 2º) Ausência do marco regulatório contemplando:
  - ▶ a) regras e diretrizes para as contratações;
  - ▶ b) fluxogramas (mapeamentos) do macroprocesso e dos processos de trabalho;
  - ▶ c) manuais para complementação da regulamentação (gestão de contratos, pesquisa de preços); e
  - ▶ d) listas de verificação.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 3º) Ausência de definição de diretrizes e objetivos.
- ▶ a) Diretrizes para as contratações, por exemplo:
  - ▶ a.1) Estratégia de terceirização (indicação das atividades que podem ser terceirizadas, com ou sem cessão de mão de obra);
  - ▶ a.2) Política de compras (diretrizes sobre padronização);
  - ▶ a.3) Política de estoques (itens estocáveis, estoque centralizado ou não, rotatividade esperada etc);

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 3º) Ausência de definição de diretrizes e objetivos (Continuação).
  - ▶ diretrizes para as contratações, por exemplo:
    - ▶ a.4) Política de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras (econômica, ambiental e social);
    - ▶ a.5) Política de compras conjuntas (itens que podem ser comprados em conjunto e com que organizações); e
    - ▶ a.6) Política de gestão de riscos.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 3º) Ausência de definição de diretrizes e objetivos (Continuação).
  - ▶ b) Objetivos e/ou iniciativas para as contratações, por exemplo:
    - ▶ b.1) Índice de conclusão no prazo do valor estimado da licitação;
    - ▶ b.2) Índice de processos com valor estimado com base em outros contratos, atas etc., excetuada consulta a fornecedores;
    - ▶ b.3) Índice de atraso na conclusão do valor estimado da licitação;

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 3º) Ausência de definição de diretrizes e objetivos (Continuação).
  - ▶ Objetivos e/ou iniciativas para as contratações, por exemplo:
- ▶ b.4) Índice de atraso superior a trinta dias na conclusão do valor estimado da licitação;
- ▶ b.5) Índice de processos entregues no prazo para elaboração do valor estimado da licitação; e
- ▶ b.6) Índice de proximidade do valor estimado com o valor resultante da licitação.

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ 4º) Ausência de Normativos internos que definem, por exemplo:
  - ▶ a) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de contratações;
  - ▶ b) os papéis e responsabilidades da Alta Administração quanto às atividades relacionadas à tomada de decisão e ao estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas contratações;

# Governança das Aquisições

- ▶ Continuação - Apresentação de Evidências. Resultado: Identificação. Fragilidades.
- ▶ Ausência de Normativos internos – continuação:
  - ▶ c) as regras para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação; e
  - ▶ d) a política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições, com ações voltadas para as atribuições de elaboração ou avaliação de Estudos Preliminares, de Análise de Risco, de Projeto Básico ou Termo de Referência e para a definição do valor estimado da contratação.

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ O Dirigente máximo deve definir as responsabilidades em forma de coordenação entre os vários setores de uma organização que de alguma forma cuidam/tratam dos riscos da organização, sejam auditores internos, controladores financeiros e de qualidade, segurança patrimonial, assessores jurídicos, avaliadores de projetos entre outros.
- ▶ A questão é como coordenar todos esses atores para que fiquem claros os seus papéis, evitando a duplicação de esforços ou deixando lacunas nos controles.

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ Exemplo:
- ▶ Na instrução do processo de contratação vários atores atuam desde a oficialização da demanda até a entrega do objeto desejado/contratado.
- ▶ Assim, é necessário “empoderar” as Unidades Orgânicas envolvidas no processo de contratação para que passem a atuar com autonomia e competência técnica.
- ▶ (se o processo já foi analisado pela unidade responsável pela avaliação do projeto básico ou termo de referência e aprovado pela Assessoria Jurídica não faz sentido a manifestação prévia da “Unidade de Controle Interno”).

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

## ► Três linhas de defesa



# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ A primeira linha de defesa é composta pelos controles operacionais e internos dos gestores. Os gestores:
  - ▶ a) detêm os riscos do negócio e os gerenciam;
  - ▶ b) são responsáveis por implementar medidas corretivas nos processos e nos controles deficientes;
  - ▶ c) devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar as políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas estejam compatíveis com os objetivos da organização; e
- ▶ têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas.

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ Na segunda linha de defesa está incluída:
  - ▶ a) a unidade de gestão de riscos, ou o exercício dessa função;
  - ▶ b) as atividades de monitoramento dos riscos de desconformidade com leis e regulamentos (*compliance*);
  - ▶ c) a controladoria, que monitora os riscos financeiros; e
  - ▶ d) a função antifraude e anticorrupção, que monitora o risco de fraude e corrupção.
- ▶ Além disso, a unidade de gestão de riscos ou o exercício dessa função assiste os gestores na definição da tolerância ao risco e na forma como as informações de risco e controles são divulgadas internamente na organização.

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ A terceira linha de defesa é composta pela auditoria interna, que deve fornecer à alta administração e órgãos de governança a avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos controles internos, da gestão de risco e da governança. Neste referencial o termo “alta administração” refere-se à autoridade máxima e dirigentes superiores da organização.
- ▶ O escopo dessa avaliação tipicamente inclui: eficiência e eficácia das operações, salvaguarda dos ativos, confiabilidade da comunicação interna, conformidade de leis, regulamentos e contratos.

# Controle e Responsabilidade do Dirigente Máximo

- ▶ **Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia, que deveria ser feito com prioridade pela Unidade de Controle Interno que deveria atuar exclusivamente como Unidade de Auditoria Interna (3ª Linha de Defesa).**

# Governança das Aquisições

► [Salatiel.santos@cnj.jus.br](mailto:Salatiel.santos@cnj.jus.br)