

## Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com o professor e Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes

◀ Entrevista sobre a Gestão de Riscos no setor público com o professor Rodrigo Pironti

Entrevista sobre o almoxarifado virtual no setor público com o professor Marcelo Moreira Prado ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com o professor e Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes  
por Eduardo Paracêncio - sexta, 17 Nov 2017, 07:49

(17/11/2017) Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com o professor e Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes. As perguntas foram elaboradas pelos professores da Enap Nilo Cruz Neto e Rafael Sérgio Lima de Oliveira.

**1) Muito se reclama do caráter formalístico e burocrático da Lei nº 8.666/1993. O senhor acredita ser possível implantar um modelo de gestão das contratações públicas que cumpra os requisitos da governança na vigência da mencionada lei?**

**Ministro Nardes:** Sempre é possível estabelecer bons requisitos de governança em função de uma situação vigente. Claro que quanto maior for a flexibilização da atuação do gestor no processo de contratação, maior será a probabilidade da busca de melhores resultados. Porém, mais aprimorado precisará ser o sistema de governança a fim de evitar casos de desvio de recursos ou de corrupção.

Tive a oportunidade de relatar o Acórdão 2622/2015 – TCU – Plenário que tratou de levantamento com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de aproximadamente 400 organizações da Administração Pública Federal (APF), cujo total das despesas licitáveis à época alcançava R\$ 13 bilhões, com o intuito de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias na área. E muitas foram as oportunidades de melhoria identificadas que podem ser implementadas de imediato pelos responsáveis, sem qualquer alteração da legislação.

Para exemplificar, cito algumas constatações do referido trabalho que ilustram a amplo leque de oportunidades a serem aproveitadas nos três mecanismos da governança definidos pelo TCU, mesmo sob a égide da atual lei de licitações.

No mecanismo liderança, 75% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial. Em 80% delas, o principal dirigente responsável pelas aquisições não foi selecionado por meio de processo transparente e formalizado que teve como base a avaliação de competências e 40% não participaram de qualquer ação para desenvolvimento de competências na área nos últimos dois anos.

Em relação à estratégia, apenas 46% das organizações executavam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano para o exercício; 50% não estabeleciam objetivos para a gestão das aquisições; 70% não possuíam pelo menos um indicador para cada objetivo e 78% não definiam mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

Por fim, no mecanismo controle, 58% não aprovavam plano de auditoria contemplando trabalhos de avaliação de

Por fim, no mecanismo controle, 56% não aprovavam plano de auditoria contemplando trabalhos de avaliação de controles internos na área de aquisições e 90% não estabeleciam mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos afetos a aquisições.

Esse conjunto de fragilidades demonstra, inequivocamente, que há muito espaço para avançarmos no aperfeiçoamento das contratações públicas, mesmo em um ambiente formal e burocrático. É evidente que a legislação pode ser aprimorada e os passos dados com o pregão eletrônico e o RDC dão mostras disso, mas melhorar a liderança, a estratégia e o controle é fundamental para que essas melhorias sejam aproveitadas, de fato, em prol da melhoria do desempenho governamental.

## **2) A Lei do Regime Diferenciado de Contratação Pública – RDC, a Lei nº 12.462/2011, já está em vigor há pouco mais de seis anos. Sob o prisma da governança, qual a avaliação dos contratos regidos pelo referido diploma?**

**Ministro Nardes:** O RDC inegavelmente forneceu maior discricionariedade aos gestores, uma vez que disponibilizou novos caminhos para a contratação pública. Destaco a aprovação da contratação integrada, na qual foi rompido o paradigma anterior de que uma licitação somente poderia ser iniciada por meio de projeto básico.

Com esse novo regime, em situações específicas definidas na lei, será possível o início do processo com o anteprojeto, o que dará maior flexibilidade aos licitantes na apresentação de soluções para atender a necessidade da Administração e, com isso, trará maior competitividade na apresentação das propostas.

Como ressaltei, se essa liberdade não vier acompanhada de um aprimoramento no sistema de governança das aquisições, existe alta probabilidade de forte conflito de agência, no qual o agente poderá desviar seus padrões de conduta na busca de benefícios pessoais.

## **3) As decisões do Tribunal de Contas da União demonstram sempre uma forte preocupação com a competitividade nos procedimentos de adjudicação de contratos. Qual a relação entre a ampla concorrência nos procedimentos de licitação e a governança?**

**Ministro Nardes:** Um dos objetivos da licitação, definidos no art. 3º da Lei 8.666, é a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia a fim de que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a administração. Com base nessa diretriz, o TCU tem especial cuidado ao avaliar as especificações do edital para evitar restrição à competição dos licitantes.

Na medida em que os certames permitirem a ampla participação de empresas capacitadas para entregar o objeto pretendido, a Administração receberá produtos com melhor qualidade e preço. Com isso, há maiores chances de o interesse do principal, no caso a sociedade, ser preservado.

## **4) Há uma tendência de se utilizar os contratos públicos para a consagração de atividades do Estado ligadas apenas de forma indireta ao objeto do contrato. Essa função secundária da contratação pública é condizente com a boa governança?**

**Ministro Nardes:** As compras públicas possuem significativo impacto na economia. Segundo estimativas, o valor corresponde a aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto (PIB). Considerando as diversas funções do Estado, a materialidade dos valores exige uma decisão política em relação à melhor forma de alocação dos recursos envolvidos.

Nessa linha, o Congresso Nacional estabeleceu uma linha importante ao inserir, no art. 3º da Lei 8.666, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação. Diante disso, permitiu até mesmo o estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

Embora não concorde exatamente com algumas das diretrizes traçadas, parece-me clara a linha escolhida, por meio dos representantes da sociedade no sentido de que as compras públicas devem atender também a outros objetivos, como geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos; e desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no Brasil.

Não devemos esquecer que a boa governança deve atender, antes de mais nada, aos objetivos do “principal”, que em toda democracia é legitimado pelos representantes eleitos para o Congresso Nacional.

## **5) Cada vez mais a governança tem sido apontada como um dos requisitos da boa contratação. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE divulgou algumas medidas nesse sentido e uma delas é a simplificação da legislação de contratação pública. Na visão do senhor, o Brasil atende a esse requisito?**

**Ministro Nardes:** Apesar da necessidade de atualização da Lei 8.666, próxima de completar 25 anos, o Brasil tem apresentado enormes avanços em matéria de legislação voltada a contratações, a exemplo do pregão que viabilizou intenso uso de tecnologia e também do RDC que flexibilizou a necessidade do projeto básico.

De qualquer modo, é necessária a atualização da nossa lei geral de licitações. Lembro que os valores limites definidos para as modalidades licitatórias foram definidos em 1998, sem qualquer atualização monetária nestas duas últimas décadas. Além disso, a velocidade das inovações tecnológicas exige um novo regramento mais ágil e flexível.

A respeito da OCDE, destaco que tem sido uma excelente parceira do TCU em estudos que viabilizem o aprimoramento da governança. Em 2013, quando ocupei a Presidência do Tribunal, visitei o Comitê de Governança daquela organização para firmar acordos para dois projetos importantes: o de fortalecimento da auditoria financeira para elaboração do parecer das contas de governo e o de levantamento de boas práticas de governança pública.

Os trabalhos geraram diversos frutos, a exemplo de referenciais de governança cujos conceitos têm sido aplicados nas fiscalizações do Tribunal e disseminados em toda a Administração Pública.

**6) Considerando os problemas de representatividade na relação principal-agente, seria possível afirmar que a atual crise política é sobretudo uma crise de governança?**

**Ministro Nardes:** Eu sempre digo que a crise pela qual o Brasil passa, não apenas a política, mas também a econômica e social, tem origem em problemas de governança. A minha convicção é tamanha a esse respeito que entendi importante publicar em coautoria com profissionais estudiosos do tema o livro "Governança Pública: o Desafio do Brasil".

Nesse trabalho, estão relacionados problemas comuns afetos à governança nas mais diversas políticas públicas do Brasil que foram identificados em trabalhos do TCU, como ausência de estratégia e planejamento adequado, falta de atuação coordenada entre órgãos responsáveis, problemas de liderança e fragilidade na gestão de riscos e na instituição de mecanismos de controle.

O nosso país é muito rico. Com a correção desses problemas, será possível alcançar em futuro próximo um patamar sócio-econômico mais confortável.

**7) Na administração pública, muitas vezes, medidas de governança parecem ser implementadas apenas formalmente, não tendo o condão de efetivamente mitigar a ocorrência de atos ilícitos, principalmente quando perpetrados no âmbito das estruturas de cúpula e centro de poder. Até que ponto isso, na sua opinião, seria uma verdade?**

**Ministro Nardes:** Em muitos casos, isso realmente acontece. A preocupação em formalizar as diretrizes de governança não é acompanhada de uma implementação adequada. Mas a minha preocupação é maior em função do cenário que vivemos.

Ainda temos muitas organizações em estágio inicial de governança que sequer formalizaram regras básicas de governança. Tive a oportunidade de relatar o acórdão 1.273/2015- Plenário que tratou de levantamento realizado pelo TCU, em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal. Foram avaliadas mais de 6.000 órgãos e entidades públicos.

O resultado mostrou que aproximadamente 50% das organizações encontravam-se em estágio inicial de governança, enquanto apenas 15% situavam-se em grau aprimorado.

Isso significa que existem dois grandes desafios para que alcancemos um patamar confortável a respeito do tema: o primeiro, fazer com que a maior parte dessas organizações possua regras de governança; e, o segundo, ter estrutura adequada que garanta o compliance.

Nesse sentido, ganha importância a proposta que formulamos para a edição de um normativo nacional de governança. A ausência de uma fonte única que trate das boas práticas de liderança, estratégia e controle dificulta o entendimento dos bons gestores sobre a importância de sua implementação. Isso estimula que os diversos normativos sejam cumpridos apenas com a visão burocrática.

O governo atual já tem pronto um texto de um decreto da governança e de um projeto de lei que será submetido ao Congresso. Ao unificar essas regras e estabelecer que seu cumprimento será avaliado anualmente no processo de prestação de contas dos ministérios e do próprio Presidente da República, temos uma chance maior de termos uma melhoria de desempenho generalizada da Administração Pública.

É claro que apenas isso não é necessário. Como sempre tenho insistido em minhas palestras, é necessário um grande pacto nacional pela boa governança, com a participação das lideranças políticas, gestores e servidores públicos, e da sociedade como um todo.

**8) A Lei 13.303/2016 trouxe uma série de mecanismos relacionados à governança nas estatais. Dentre eles, destaca-se a exigência de requisitos para a indicação dos membros do Conselho de Administração e para os cargos de diretor-geral e diretor-presidente. Até que ponto há efetividade nesse tipo de previsão, quando consideramos, por exemplo, que vários ex-diretores da Petrobrás envolvidos na Operação Lava Jato eram funcionários de carreira da estatal e cumpriram facilmente esses requisitos legais?**

**Ministro Nardes:** A exigência de requisitos para a indicação dos membros do Conselho de Administração e dos cargos de diretoria é uma condição necessária, aliás imprescindível, mas não suficiente.

Essa regra deve ser acompanhada de outra que garanta que os membros da diretoria não sejam a maioria na composição dos Conselhos. E foi esse um dos grandes problemas enfrentados nas estatais. É fundamental que exista independência nas decisões do Conselho de Administração, afinal esta é a instância legítima para representar o principal no conflito de agência

O principal no âmbito de agência.

A Lei 13.303 trouxe importantes comandos para garantir a atuação do Conselho, como um melhor equilíbrio na composição de sua estrutura, com a necessidade de indicação de 25% de membros independentes; a vedação de participação remunerada de membros da administração pública, direta ou indireta, em mais de 2 (dois) conselhos; e a necessidade de a auditoria interna estar vinculada ao Conselho de Administração.

Aliás, foi sábio o legislador ao inserir na mesma lei regras de governança em um título e de contratação em outro. Os dois conceitos estão umbilicalmente ligados, afinal a contratação eficiente e efetiva somente estará garantida com dispositivos que induzam a boa governança nas organizações públicas.

A efetividade da boa governança está no conjunto de boas práticas, e não no cumprimento de uma ou outra regra estabelecida. É como uma casa rica, construída em um ambiente de alto risco. Se o ladrão entra, mesmo que haja trancas nas portas e nas janelas, não se pode concluir que essas trancas sejam desnecessárias. É preciso avaliar com isenção o conjunto das boas práticas e avaliar quais delas não estão sendo cumpridas ou precisam ser aprimoradas.

**9) Na sua opinião, qual a medida adequada para a concepção de distintas instâncias de governança nas estruturas governamentais? Na saúde, por exemplo, convivemos com o Conselho Nacional e os inúmeros Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). Nas estatais, temos, além do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, o Comitê de Auditoria Estatutário, a Auditoria Interna, além de eventuais outras instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade. Ou seja, a partir de que momento interagir com tantas instâncias deixa de ser útil e passa a representar um entrave à gestão pública eficiente?**

**Ministro Nardes:** Essa questão passa pela reflexão que lancei há pouco sobre a ausência de um normativo único de governança que alcance os órgãos e entidades governamentais. O Brasil é uma federação, plantada em um vasto território. Muitas de nossas políticas públicas, como as de saúde e de educação, dependem da atuação concomitante da União, estados e municípios, e temos diagnosticado em vários de nossas fiscalizações que não há coordenação e integração entre esses intervenientes.

É necessário, antes de mais nada, que todos falemos a mesma linguagem, que entendamos o papel de cada uma dessas instâncias, seja na formulação das políticas, no seu monitoramento e controle e na coordenação das ações.

O decreto de governança que será assinado em breve, assim como o projeto de lei que será remetido ao Congresso, deverá colaborar em muito para que haja uma compreensão dos próprios gestores e da sociedade sobre o papel dos Conselhos, Comitês, da auditoria interna e de outras instâncias de governança.

Aristóteles dizia que a virtude consiste em saber encontrar o meio-termo entre dois extremos. E esse meio-termo é o segredo para que a boa governança funcione.

A governança existe para que as organizações produzam resultados alinhados ao interesse do “principal”. Portanto, é fundamental o equilíbrio na regulamentação do tema que contemple uma administração ágil combinada com um conjunto de regras que minimize o conflito de agência.

**10) No setor público, quais órgãos, na sua visão de estudioso da área, se destacariam por terem implementado um bom sistema de governança?**

**Ministro Nardes:** No levantamento de governança realizado pelos Tribunais de Contas que mencionei nesta entrevista foi avaliado um grande número de organizações públicas pertencentes aos diversos entes federados. Com base no resultado desse levantamento, o TCU criou o Prêmio Mérito Brasil de Governança e Gestão Públicas para reconhecer aquelas que obtiveram os melhores resultados nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.

Foram premiadas as seguintes instituições em âmbito federal: Departamento de Engenharia e Construção (DEC) do Exército - Administração direta; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Banco Central (Bacen); Banco do Nordeste (BNB); Ministério da Educação (MEC); e Caixa Econômica Federal (CEF) - Administração indireta. Há que se alertar, no entanto, que o prêmio não confere a nenhum desses órgãos um selo de boa governança, mas indica que eles encontram-se em estágio avançado na utilização de boas práticas em relação aos demais.

Como já disse, para termos um bom sistema de governança, é imprescindível que todo o conjunto de boas práticas identificado, a exemplo dos referenciais do TCU sejam continuamente cumpridos e monitorados.

**João Augusto Ribeiro Nardes:** Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2005. Presidente do Tribunal de Contas da União no biênio 2013-2014. Presidente da OLACEFS – Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013-2014). Secretário Executivo da EFSUL – Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (2009-2012).

Autor do livro “Ribeiro Nardes: uma família do Brasil” (AGE, 2013) e Coautor do livro “Governança Pública: o desafio do Brasil” (Editora Fórum, 2015, 2ª edição).

Deputado Federal eleito pelo Rio Grande do Sul em 1994 e reeleito em 1998 e 2002. Deputado Estadual no período de 1986 a 1994, quando foi Vice-Presidente e Presidente interino da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Vereador em Santo Ângelo entre 1973 e 1977. Assessor nas Secretarias de Trabalho e Ação Social e de Coordenação

vereador em Santo Angelo entre 1975 e 1977. Assessor nas secretarias de Trabalho e Ação Social e de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (1982-1984). Secretário-Executivo do Fundo do Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul no governo de Jair Soares. Mestre em Estudos de Desenvolvimento e Pós-graduado em Política do Desenvolvimento pelo Instituto Altos Estudos Internacionais em Genebra, na Suíça. Graduado em Administração de Empresas.

**Nilo Cruz Neto:** Doutorando em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), em Portugal. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Pós-graduado em Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL (Advanced Postgraduate Diploma in Public Policy). Pós-graduado em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduado em Auditoria e Perícia Contábil pela UFMA. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Auditor externo e independente (QTG/CNAI/CFC). Administrador e Contador. Professor da Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Planejamento (ENAP/MPDG). Foi professor da Universidade Estácio de Sá, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), da Faculdade JK (DF), e professor substituto da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atuou como instrutor da Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda (ESAF/MF), da Escola de Governo do Maranhão (EGMA) e da Escola de Gestão Municipal da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM). Ministra cursos e profere palestras nas áreas de Auditoria, Controle Interno Governamental, Compliance, Controle Social, Gestão Municipal, Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Licitações e Contratos Administrativos, tendo formado mais de 4.000 pregoeiros por todo o Brasil.

**Rafael Sérgio Lima de Oliveira:** Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa e possui Graduação e Mestrado em Direito. É Procurador Federal da Advocacia-Geral da União e colaborador do Portal L&C. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, atuando principalmente na área de Licitações e Contratos Administrativos.

◀ Entrevista sobre a Gestão de Riscos no setor público com o professor Rodrigo Pironti

Entrevista sobre o almoxarifado virtual no setor público com o professor Marcelo Moreira Prado ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

