

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.296/2018-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade: Fundação Nacional do Índio – Funai.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. ACOMPANHAMENTO DAS AQUISIÇÕES EFETUADAS PELA FUNAI NO EXERCÍCIO DE 2018, COM O INTUITO DE REDUZIR O RISCO DE FRAUDE E DE COMPRAS ANTIECONÔMICAS PELA FUNDAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCO EM AQUISIÇÕES. FRAGILIDADE NO PLANEJAMENTO ANUAL DAS AQUISIÇÕES. NÃO CARACTERIZAÇÃO ADEQUADA DAS DEMANDAS RESULTANDO EM PROBLEMAS NAS AQUISIÇÕES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a Instrução da Secretaria do TCU no estado de Mato Grosso (Sec-MT), a qual contou com a anuência do Diretor Técnico e do titular da unidade técnica:

“I. Apresentação

1. Trata-se de relatório de acompanhamento (Racom) dos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai) durante o exercício de 2018, a fim de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas. Esta fiscalização é decorrente de deliberação constante em Despacho de 30/5/2018 da Ministra Ana Arraes no âmbito do TC 015.856/2018-6.
2. Na função de órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a Funai tem por finalidade, dentre outras atribuições, proteger e promover os direitos dos povos indígenas, bem como formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista.
3. De forma a exercer suas atribuições, a Funai desenvolve macroprocessos finalísticos destinados à formulação e execução de políticas públicas destinadas aos povos indígenas. A intenção deste acompanhamento é verificar os parâmetros para realização das aquisições feitas pela Funai no ano de 2018 no intuito de dar cumprimento à sua missão institucional, qual seja, a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Em cumprimento ao Despacho de 30/5/2018 da Ministra Ana Arraes (TC 015.856/2018-6), realizou-se acompanhamento na Fundação Nacional do Índio (Funai / Fundação), no período compreendido entre 2/7/2018 e 1º/2/2019.

II.2. Visão geral do objeto

5. Preliminarmente, antes de adentrar numa descrição do panorama geral da instituição e da temática indigenista, cabe registrar que trabalhos pretéritos deste Tribunal e rotinas de controle concomitantes desempenhadas pelas unidades técnicas de controle externo competentes identificaram riscos e falhas em processos licitatórios e no planejamento de aquisições da Funai, tanto da área meio e quanto da área finalística.
6. Sobre a temática indigenista, em seu art. 231, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer

respeitar todos os seus bens.

7. A coordenação e execução de políticas indigenistas do Estado brasileiro é incumbência da Fundação Nacional do Índio (Funai), entidade atualmente vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), conforme o Decreto nº 9.673, de 2/1/2019.

8. Criada por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a Funai exerce seu papel de órgão indigenista oficial de variadas formas. Além promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, a Funai também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados.

9. Além disso, a Fundação promove políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas, tais como ações de etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, assim como atividades de controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas em terras indígenas.

10. Conforme estabelecido no Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017 (Estatuto da Funai) c/c na Portaria nº 666/Pres, de 17 de julho de 2017 (Regimento Interno da Funai), a estrutura organizacional da Fundação é composta da seguinte forma:

- a) Órgãos colegiados - Diretoria Colegiada, Comitês Regionais e Conselho Fiscal;
- b) Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente - Coordenação de gabinete e Ouvidoria;
- c) Órgãos seccionais - Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria e Diretoria de Administração e Gestão;
- d) Órgãos específicos singulares - Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e Diretoria de Proteção Territorial;
- e) Órgãos descentralizados - Coordenações Regionais, Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental e Coordenações Técnicas Locais; e
- f) Órgão científico-cultural - Museu do Índio.

11. De forma a atender seu público-alvo e cumprir com suas obrigações, a Funai executa tanto ações finalísticas, englobando macroprocessos destinados à formulação e execução de políticas públicas destinadas aos povos indígenas; quanto atividades-meio, voltadas para a manutenção da sua estrutura e melhoria de seus processos. O Relatório de Gestão (RG) de 2017 traz a seguinte listagem sobre os macroprocessos finalísticos desenvolvidos pela Fundação:

- a) Gestão ambiental e territorial das terras indígenas;
- b) Promoção e proteção dos direitos sociais, culturais e da cidadania, fortalecendo a autonomia dos povos indígenas;
- c) Proteção territorial e dos povos indígenas isolados;
- d) Demarcação e regularização fundiária de terras indígenas; e
- e) Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas.

12. Segundo o Relatório de Gestão (RG) de 2017 da Funai, os macroprocessos finalísticos são conduzidos pela Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS), peça Diretoria de Proteção Territorial (DPT) e pelo Museu do Índio; por sua vez, a Diretoria de Administração e Gestão (Dages) realiza a coordenação das atividades-meio.

13. A DPDS tem como função, dentre outras atividades, planejar, coordenar, propor, promover, implementar e monitorar as políticas para o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, bem como promover políticas de gestão ambiental para a conservação e a recuperação do meio ambiente, além de monitorar e mitigar possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, em articulação com os órgãos ambientais.

14. Por sua vez, a DPT planeja, coordena, propõe, promove, implementa e monitora as políticas de proteção territorial, em articulação com os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, além de elaborar estudos de identificação e delimitação de terras indígenas e realizar a demarcação e a regularização fundiária dessas terras, dentre outros ofícios.

15. O Museu do Índio tem como função primordial a resguarda, sob os aspectos material e científico, das manifestações culturais representativas da história e as tradições das populações étnicas indígenas brasileiras, além de coordenar programas de estudos e pesquisas de campo nas áreas de Etnologia Indígena e Indigenismo e divulgar estudos e investigações sobre as sociedades indígenas.

16. Já a Dages coordena, controla e executa os assuntos relativos à gestão estratégica e a recursos

logísticos da Funai, bem como realizar a coordenação das ações relativas ao planejamento estratégico da tecnologia da informação e sua implementação no âmbito da Fundação, nas áreas de desenvolvimento dos sistemas de informação, de manutenção e operação, de infraestrutura, de rede de comunicação de dados e de suporte técnico.

17. Registra-se também que Funai apresenta em sua estrutura uma Diretoria Colegiada, composta pelo Presidente da Fundação e por três diretores. À Diretoria Colegiada compete, dentre outras atribuições, estabelecer diretrizes e estratégias para a Fundação, bem como acompanhar e avaliar a execução de planos e ações, determinando as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos da instituição.

18. O RG de 2017 também afirma que, além da Sede em Brasília-DF e o Museu do Índio-RJ, a força de trabalho da Fundação estava sua distribuída entre 37 Coordenações Regionais (CR), 240 Coordenações Técnicas Locais (CTL), e 11 Frentes de Proteção Etnoambiental).

19. Esta elevada descentralização garante uma grande capilaridade às atividades da unidade jurisdicionada (UJ), aumentando as chances de que as ações da Funai alcancem os povos indígenas, muitas vezes localizados em locais de difícil acesso. Por outro lado, esta descentralização configura um desafio extra ao controle dos atos e despesas no âmbito da Fundação.

20. Trabalhos anteriores deste Tribunal identificaram não somente falhas em processos licitatórios da Funai, mas também precariedade no planejamento e gerenciamento de aquisições das áreas-meio e finalísticas da Fundação.

21. Ademais, diversos meios de comunicação reportaram que a Fundação seria historicamente influenciada por ingerências políticas, sendo tal influência, por vezes, contrária à missão da Funai, qual seja, proteger e promover os direitos dos povos indígenas.

22. Esses riscos identificados devem ser conjugados com a materialidade das ações envolvidas. Excetuando a fatia orçamentária voltada aos gastos de pessoal e afins, a Lei Orçamentária Anual 2018 contemplou a Funai com um orçamento de dotação inicial de R\$ 156.662.566,00, sendo R\$ 68.469.143,00 para ações de administração das unidades e de aprimoramento de sua infraestrutura e R\$ 88.193.423,00 para as ações finalísticas (demarcação e fiscalização de terras indígenas; proteção dos povos indígenas isolados; gestão ambiental e etnodesenvolvimento; promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato de direitos sociais e culturais à cidadania; e preservação cultural dos povos indígenas).

23. Desta forma, buscou-se acompanhar de maneira periódica e concomitante a execução de atos de gestão daquela Fundação em relação às suas aquisições, de forma a prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por desatenderem os normativos vigentes, seja por não contribuírem os objetivos previstos de maneira econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

24. O presente trabalho teve como objetivo acompanhar as aquisições efetuadas pela Funai no exercício de 2018, com o intuito de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas pela Fundação. Para fins deste trabalho, entende-se como aquisição toda e qualquer pactuação realizada para o atendimento de ações delimitadas por intermédio de instrumentos de contrato, termo de execução descentralizada e acordos de cooperação, desde que constituam ônus aos cofres da Fundação.

25. Registra-se que esta fiscalização está alinhada ao Plano de Controle Externo e de diretrizes do TCU para o período de abril de 2017 a março de 2019, sendo vinculada ao objetivo estratégico “intensificar a atuação com base em análise de risco”, à diretriz “combate à fraude e corrupção” e à linha de ação “Mapear os riscos consonante a regras de negócio dos jurisdicionados, com ênfase na obtenção e tratamento de dados e realização de fiscalizações contínuas dos gastos públicos e dos atos regulatórios e/ou realizar trabalhos em cooperação”.

26. A fim de sistematizar as informações sobre o objeto fiscalizado, a delimitação do escopo deste acompanhamento foi realizada mediante avaliação de risco, no qual buscou-se identificar as áreas, políticas e programas da Funai que apresentam riscos mais significativos, ou sejam, aqueles riscos que representam eventos potenciais de erro ou fraude que, se materializados, podem levar a distorções relevantes nas informações do objeto. Os trabalhos foram realizados em momentos intermitentes durante o período de 2/7/2018 a 1/3/2019.

27. Esta fiscalização tem como escopo os processos de aquisições com ônus aos cofres da Funai que buscaram atender suas ações finalísticas de 2018 ou que detenham elevado risco e materialidade. Considerando as atividades realizadas na fase de planejamento, as questões de auditoria estabelecidas para a fiscalização foram as seguintes:

- a) O processo de aquisição de bens e serviços está formalizado por meio de instrumentos normativos, políticas e procedimentos que estabeleçam competências, atribuições, métodos e responsabilidades das unidades organizacionais envolvidas?
- b) A fundação elabora um plano anual de aquisições ou documento equivalente?
- c) A fundação dispõe de uma Política de Gestão Riscos detalhada, devidamente formalizada, com mecanismos para identificar e avaliar os riscos decorrentes de fatores externos/internos que possam afetar as aquisições pretendidas?
- d) No caso de aquisição de bens, o objeto da licitação foi definido adequadamente, sem caracterizações excessivas?
- e) No caso de contratação de serviços, o projeto básico, ou termo de referência, foi elaborado adequadamente, descrevendo, com o grau de detalhe necessário, os serviços que constituem o objeto da licitação?
- f) Houve restrições indevidas no que se refere à qualificação técnica dos licitantes?
- g) As aquisições de bens e serviços podem ser consideradas bem planejadas, em termos quantitativos?
- h) Os preços dos bens e serviços adquiridos estão justificados no processo e são compatíveis com os preços praticados no mercado?
- i) As propostas de celebração estão de acordo com as normas legais e são compatíveis com as diretrizes e os objetivos relacionados à utilização do instrumento?

28. A delimitação do escopo em relação às aquisições finalísticas da Funai justifica-se pela relevância daquelas ações, vez que suscitam a execução da política indigenista brasileira, tendo propósito a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Não obstante, considerando os critérios de materialidade e risco, este relatório também abordou processos relativos a aquisições da área-meio da Fundação.

II.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) – Portaria TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria TCU 168, de 30 de junho de 2011 – e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Acompanhamento (Portaria Segecex nº 27, de 9/12/2016) tendo como exceção a estrutura dos achados que não seguiu rigorosamente a estrutura das questões de auditoria por razões de risco, relevância e abrangência dos achados. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

30. Convém mencionar a exceção ao estrito cumprimento das disposições das Normas de Auditoria do TCU no que tange à seção “Conclusão” não responder a todas as questões de auditoria formuladas. Tal particularidade metodológica se deu em razão do fato de que o planejamento compôs um conjunto de questões e procedimentos em quantidade e abrangência que pudessem ser aplicados conforme o risco percebido durante a execução do acompanhamento e análise dos casos específicos de aquisições. Tal abordagem resultou em aplicação assimétrica de procedimentos e que possibilitou uma compreensão sistêmica do objeto desta fiscalização.

31. O acompanhamento é o instrumento de fiscalização previsto nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU. Realizado de maneira periódica e concomitante à execução dos atos de gestão, o acompanhamento tem como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

32. Nos termos do item 53 do Manual de Acompanhamento deste Tribunal, o acompanhamento realizado como fiscalização permite uma investigação tanto de aspectos de conformidade como de desempenho, de acordo com os objetivos da ação de controle.

33. Sob a perspectiva da conformidade, a ação de controle tem como característica o exame, ao longo de determinado período, da legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição deste Tribunal.

34. Neste sentido, a presente fiscalização tem como objetivo a redução do risco de fraude nas aquisições da Funai. Para tal fim, foram verificados os normativos atinentes às aquisições, bem como os métodos, competências, atribuições e responsabilidades atinentes à unidade jurisdicionada.

35. Por sua vez, sob o viés operacional, o acompanhamento é também o instrumento de fiscalização utilizado para avaliar, durante um período determinado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais.

36. Sob esta ótica, buscou-se reduzir o risco de compras antieconômicas efetuadas pela Fundação. Para tal incumbência, verificou-se se a Funai realiza levantamento de suas necessidades, estima seu consumo, bem como efetua aquisições com preços compatíveis com os preços de mercado, dentre outros procedimentos.
37. Registra-se que este trabalho não tem como intuito invadir a seara da conveniência e oportunidade da Funai. O intento desta fiscalização é verificar se a Fundação possui políticas de gerenciamento dos processos de aquisições, bem como os mecanismos para identificar e avaliar os riscos que possam afetar as aquisições pretendidas.
38. Durante a fase de planejamento, a equipe realizou reunião com a alta cúpula da Funai, oportunidade na qual foram apresentadas informações gerais sobre a intenção desta ação de controle. A reunião também permitiu um primeiro contato com as unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, o que favoreceu a elaboração da matriz de planejamento deste trabalho.
39. Por sua vez, a execução do acompanhamento foi realizada primordialmente mediante a análise documental referente às informações requisitadas. A Funai também disponibilizou acesso ao seu Sistema Eletrônico de Informações (SEI), de forma que foi possível acompanhar os processos administrativos relacionados às aquisições.
40. Assim, considerando as definições presentes na Portaria-Segecex nº 26/2009 (Padrões de auditoria de conformidade), neste trabalho foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta e tratamento de dados: a) requisição de documentos e informações; b) exame documental; e c) entrevistas.
41. Por fim, registra-se que foram identificadas situações que poderiam resultar dano ao erário durante esta ação de controle, o que, por força do art. 246 do Regimento Interno do TCU e do item 71.1 do Manual de Acompanhamento deste Tribunal, motivou a autuação dos processos de representação TC 041.265/2018-1 e TC 043.508/2018-9.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. O presente acompanhamento buscou abranger a totalidade dos processos de aquisições no âmbito das ações finalísticas da Funai em 2018. Para fins deste trabalho, conceitua-se aquisição como toda e qualquer pactuação realizada para o atendimento de ações delimitadas por intermédio de instrumentos de contrato, termo de execução descentralizada e acordos de cooperação, desde que constituam ônus aos cofres da Funai.
43. Desta maneira, buscou-se analisar as políticas e procedimentos adotados pela Funai não apenas em seus processos licitatórios, mas também aqueles no âmbito de termos de execução descentralizada, acordos de cooperação, desde que tais pactos constituam ônus aos cofres da Fundação.
44. Além disso, considerando que a adoção dos procedimentos previstos para esta fiscalização permitiu identificar processos de aquisições com elevado potencial antieconômico realizados pela Funai, mas não relacionados diretamente com as ações finalísticas da instituição, buscou-se também abordar neste relatório processos de aquisições da área-meio da Fundação que conjuntamente apresentavam elevada materialidade e alto risco de fraude ou de compras antieconômicas.
45. Deve-se registrar que elevada descentralização da Funai e o alargado escopo deste acompanhamento impuseram significativas limitações à realização de alguns procedimentos deste trabalho e a conclusões que pudessem ser extrapoladas para a população de elementos testados.
46. Outrossim, é relevante destacar que a equipe de auditoria se resumiu ao coordenador e supervisor da fiscalização, não havendo outros membros adicionais. Ademais, durante a execução dos trabalhos, houve mudança do coordenador e do supervisor desta fiscalização, conforme Portaria de Fiscalização - SECEX-MT nº 1.159, de 10 de outubro de 2018 (peça 9) e Portaria de Fiscalização – Sec-MT nº 147, de 8 de fevereiro de 2019 (peça 12).
47. Para que o presente acompanhamento fosse exequível e ao mesmo tempo abrangente o suficiente para atender ao seu propósito, a equipe se valeu de testes de ampla abrangência, tais como requisição e análise de informações consolidadas e documentos, além de evidências estruturais e normativas da Funai.
48. Uma das principais técnicas de auditoria utilizada neste trabalho foi a análise documental dos processos administrativos relacionados às aquisições da Funai. Como limitação desta técnica, registra-se que as conclusões obtidas estão adstritas apenas à documentação analisada, não podendo ter suas conclusões extrapoladas.
49. Como forma de dirimir essas limitações, a equipe de auditoria buscou direcionar seus procedimentos considerando os critérios de materialidade, risco e relevância. Desta forma, os processos de aquisições da Funai abordados neste trabalho apresentam elevado volume de recursos, alta possibilidade de impacto nas ações da Fundação e envolvam temas sensíveis à missão da Funai.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

50. Para o cálculo do volume de recursos fiscalizados no âmbito desta ação de controle, considerou-se as dotações previstas na Lei Orçamentária de 2018 para as ações finalísticas, de administração das unidades e aprimoramento da infraestrutura da Funai, cujos valores alcançam a monta de R\$ 156.662.566,00.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

51. Os benefícios não financeiros estimados deste trabalho consistem em melhorias no gerenciamento dos processos de aquisições da Funai, especialmente no fortalecimento de políticas corporativas de gestão de riscos daquela Fundação.

52. Ademais, registra-se que em decorrência deste acompanhamento, foi autuado processo de representação TC 041.265/2018-1 em relação a potenciais irregularidades no Pregão Eletrônico 08/2018/Funai, cujo objeto era o registro de preços para execução de serviços técnicos continuados de tratamento de documentos e informações. Após instrução desta Unidade Técnica e concessão de medida cautelar pelo Ministro-Relator, a Funai optou por anular o referido pregão, cuja materialidade alcançava R\$ 18.528.634,00.

III. Achados de auditoria

III.1. A política de gestão de riscos da Funai em suas aquisições é deficiente

53. A Funai não possui uma política corporativa de gestão de riscos capaz de estabelecer de maneira efetiva os métodos e as competências das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, impactando especialmente o planejamento das demandas da Fundação.

54. No intuito de entender quais eram os mecanismos de identificação, avaliação e tratamento dos riscos decorrentes de fatores externos e internos que poderiam afetar as aquisições da Funai, requisitou-se um detalhamento da política de gestão de riscos (peça 6, p. 1).

55. Em resposta, a Funai afirmou que não possuía política própria de gestão de riscos para aquisições. Contudo, informou que os procedimentos de identificação, avaliação, tratamento, administração e controle de potenciais eventos ou situações nos processos de contratações são realizados em conformidade com as disposições contidas na Instrução Normativa (IN) nº 5/2017, da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), de 26/5/2017. A referida IN trata das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

56. A Fundação também informou que foram instituídos Comitês de Governança, Riscos e Controles, bem como de Elaboração e Implementação do Programa de Integridade, conforme Portarias nº 1.059/Pres/Funai e 1.083/Pres/Funai, de 13/8/2018 e 16/8/2018, respectivamente.

57. O art. 2º da Portaria nº 1.059/Pres/Funai estabelece que o Comitê de Governança, Riscos e Controle da Funai é composto pelo Presidente da Fundação e pelos diretores da Dages, DPDS e DPT. Por sua vez, o art. 3º da portaria trouxe as competências do Comitê, das quais se destacam a institucionalização de estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos (inciso II), bem como aprovação e supervisão do método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão (inciso XI).

58. Em relação ao Programa de Integridade, verificou-se que a Portaria 1.083/Pres/Funai foi revogada pela Portaria nº 1.486/Pres/Funai, de 26/11/2018. Esta nova portaria aprovou o Plano de Integridade da Funai. Segundo o documento, o programa de integridade é instrumento de apoio à governança institucional, vez que trata de um conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento dos controles existentes, auxiliando a alta administração na tomada de decisões.

59. É relevante destacar que a Portaria nº 1.486/Pres/Funai trouxe tabela que apresentava riscos identificados na Funai, bem como medidas de tratamento e monitoramento. Dos catorze riscos identificados, verifica-se que alguns deles estão relacionados aos processos de aquisições da Funai, abaixo relacionados:

Figura 1 – Riscos identificados pela Funai

Nº	RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL	TRATAMENTO	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS	RESPONSÁVEL	PRAZO	MONITORAMENTO
R9	Devido ao processo de aquisições não ser mapeado e não ter fluxos na base de conhecimento do SEI, poderá acontecer a fronteira aos limites de competência para a prática de atos de contratação e gestão contratual, o que poderá contrariar o princípio da segregação de funções.	3	3	Médio	Aceitar	-	-	-	-
R10	Devido a ausência de mecanismo de acompanhamento efetivo dos processos de contratações realizados pelas CRs, poderá acontecer quebra de imparcialidade da equipe de planejamento da contratação em relação as empresas do mercado, o que poderá levar ao direcionamento da licitação.	2	3	Médio	Aceitar	-	-	-	-
R11	Devido a ausência de manual ou normativo interno específico para orientar a conduta dos servidores que atuam como pregoeiros, poderá acontecer omissões na instrução de processos, por parte dos diversos atores envolvidos, o que poderá levar à obtenção de contratos de baixa qualidade.	2	2	Baixo	Aceitar	-	-	-	-
R12	Devido a ausência de priorização das aquisições, poderá acontecer o favorecimento de terceiros nos processos licitatórios, de modo a atender interesses pessoais, o que poderá diminuir a atuação da Funai voltada para o interesse público.	2	4	Médio	Aceitar	-	-	-	-

Fonte: Portaria nº 1.486/Pres/Funai.

60. Da análise dessa tabela, constata-se que a Funai reconhece que seus processos de aquisições não estão mapeados, o que poderá favorecer eventos que violem o princípio da segregação de funções (risco 9) e que não há acompanhamento efetivo das contratações nas CR, o que poderá resultar no direcionamento das contratações (risco 10). A despeito da gravidade potencial, a Fundação entende serem aceitáveis os riscos relacionados à violação do princípio da segregação de funções, bem como à possibilidade de eventual direcionamento de licitações.

61. Ainda mais significativa é a conclusão de que a Funai reconhece que a ausência de priorização em seus processos de aquisições poderá levar a favorecimento ilegítimo de terceiros nas contratações (risco 12), mas que tal risco também seria aceitável.

62. A fim de entender se esses riscos identificados pela Funai em seus processos de aquisições são realmente aceitáveis ao ponto de não exigirem tratamento, convém conhecer os instrumentos normativos, políticas e procedimentos que estabeleçam competências, atribuições, métodos e responsabilidades das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisição daquela Fundação.

63. Neste sentido, foi realizada entrevista durante a fase de planejamento deste acompanhamento com representantes da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRL), da Dages e da Coordenação de Gabinete da Funai a fim de se obter informações acerca do ambiente interno que permeia o processo de aquisições da Fundação.

64. Segundo os entrevistados, o gerenciamento dos processos de aquisição da Funai é realizado conforme a Portaria nº 682/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), órgão ao qual a Funai era então vinculada. Os entrevistados também fizeram menção ao Plano Setorial de Aquisições da Funai, tema de outro achado deste relatório de acompanhamento.

65. Sobre a Portaria nº 682/2017/MJSP, constata-se que o normativo estabelece as diretrizes do planejamento conjunto de contratações, da realização de contratações compartilhada de bens e serviços pelas unidades do MJSP. Segundo o art. 2º, inciso IV da mencionada portaria, entende-se como sendo contratação compartilhada aquela que preveja o atendimento do interesse por bens e serviços de mais de uma unidade daquele Ministério.

66. Desta maneira, verifica-se que o foco da Portaria nº 682/2017/MJSP são as contratações realizadas de modo compartilhado pelas unidades do MJSP, vale dizer, aquisições comuns a duas ou mais unidades daquele órgão.

67. Ademais, registra-se que a Funai deixou de ser vinculada aquele Ministério, vez que atualmente se encontra vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), conforme o Decreto nº 9.673, de 2/1/2019. Assim sendo, não se verifica de que maneira as ações finalísticas da Funai seriam atualmente amparadas pelo normativo.

68. Considerando que a Funai identificou riscos relacionados aos processos de aquisições, mas não demonstrou de que forma está institucionalizada tal política, propõe-se recomendar que a Fundação defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições.

69. Já na fase de execução deste acompanhamento, com o objetivo de avaliar os procedimentos e métodos

a serem adotados na execução das atividades de gerenciamento da Funai aplicáveis aos processos de aquisição, a equipe de auditoria requisitou informações sobre as normas e políticas internas aplicáveis aos seus processos de aquisição da Fundação.

70. Em resposta, a Funai reportou que era utilizado o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (anexo da Portaria 889/Dages/Funai, de 14 de setembro de 2015), bem como o Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais (Portaria nº 10/Dages/Funai, de 31/1/2018).

71. O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai ressalta que seu único objetivo é orientar a atuação dos fiscais e gestores designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados pela instituição.

72. Por sua vez, outro documento denominado Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais afirma que sua existência decorre da necessidade da adoção de um manual destinado à instrumentalização da atuação dos gestores e fiscais de contratos, bem como de todos os envolvidos na criação e gerenciamento de contratos administrativos, nas esferas de suas respectivas competências.

73. Da leitura desses dois manuais elaborados pela Funai, verifica-se que estes documentos não abordam o processo de aquisição em sua plenitude, mas se prestam apenas a auxiliar a fiscalização dos contratos já firmados naquela Fundação.

74. Sobre o tema, o art. 8º da IN nº 4/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) dispõe que as contratações devem seguir três fases, quais sejam: a) o planejamento da contratação; b) a seleção do fornecedor; e c) o gerenciamento do contrato.

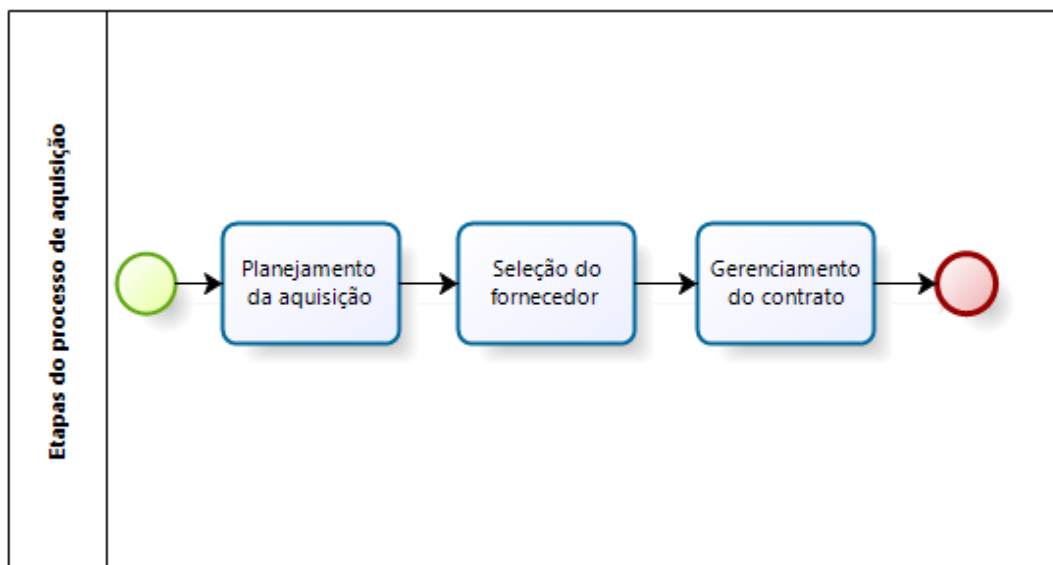
75. Apesar da IN nº 4/2010/SLTI ser voltada para soluções de tecnologia da informação, é razoável afirmar que as demais aquisições públicas também seguem essas etapas. Ademais, a IN nº 5/2017/MPDG, apontada pela Funai como critério em sua política de gestão de riscos, descreve as fases das contratações de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional em seu art. 1º, abaixo reproduzido (grifos inseridos):

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

76. A figura abaixo expõe de forma resumida quais são as fases presentes nos processos de aquisições. Por óbvio, cada etapa apresenta uma sequência de procedimentos, os quais devem se desdobrar de acordo com o risco do objeto. Assim, a título de exemplo, dentro da fase de planejamento da aquisição são realizados estudos preliminares que justifiquem a realização da demanda, levantamentos das necessidades do órgão, pesquisas dos preços praticados no mercado, dentre outros procedimentos.

Figura 2 – Etapas do processo de aquisição



Fonte: Adaptado do art. 1º, inciso I da IN nº 5/2017/MPDG.

77. A resposta da Funai à requisição da equipe de auditoria aponta que o esforço da Fundação se

concentra na terceira etapa do processo de aquisição, o gerenciamento do contrato, não sendo evidenciados os procedimentos que a Funai adota a fim de otimizar as fases de planejamento da aquisição e de seleção do fornecedor.

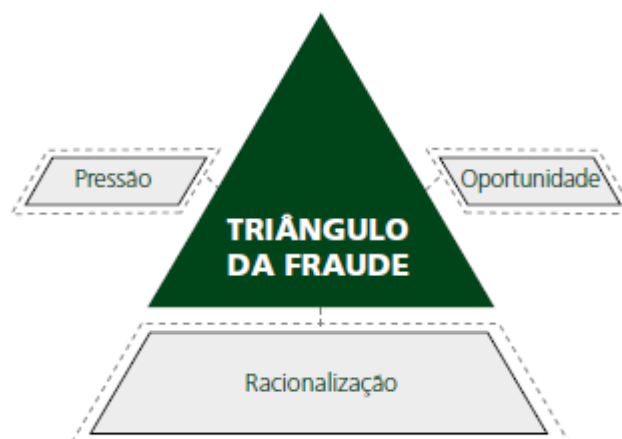
78. Não se busca aqui diminuir a relevância dos esforços que a Funai envidou para fortalecer a fiscalização de seus contratos administrativos. Neste sentido, é louvável que a Funai tenha elaborado normativos capazes de orientar os fiscais de seus contratos.

79. No entanto, ao ignorar as fases anteriores à gestão contratual, a resposta da Funai à requisição demonstra que a unidade jurisdicionada não possui um adequado gerenciamento em seus processos de aquisições, o que pode levar a uma elevação no risco de fraude nas aquisições, bem como um decréscimo na probabilidade de alocação ótima de seus recursos.

80. Em relação ao risco de fraude, o Referencial de combate à fraude e corrupção elaborado pelo TCU apresentou a chamada “Teoria do triângulo da fraude”. Neste modelo, a fraude é produto de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização. A pressão seria a motivação primária da fraude, podendo ter origem pessoal (tais como dificuldades financeiras) ou profissional (por exemplo, o estabelecimento de metas elevadas).

81. Por sua vez, o fator oportunidade está relacionado às fraquezas do sistema, vale dizer, a existência de uma oportunidade para o sistema ser burlado. Por fim, a racionalização refere-se à justificação elaborada pelo indivíduo a fim de que sua transgressão seja enquadrada como algo moralmente aceitável.

Figura 3 – Triângulo da fraude



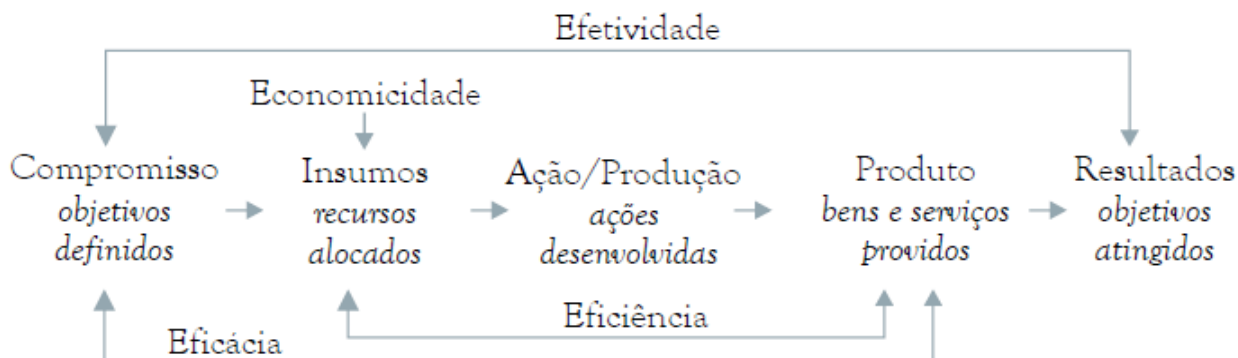
Fonte: Referencial de combate à fraude e corrupção elaborado pelo Tribunal de Contas da União, p. 17.

82. Da análise desse modelo denominado triângulo da fraude, verifica-se que a inexistência de controles eficazes e falhas no modelo de governança dos órgãos propiciam um aumento na percepção da oportunidade. Por consequência, quanto maior a percepção de oportunidade, maior é a probabilidade de que a fraude ocorra.

83. Ademais, a limitação dos recursos disponíveis exige que a entidade direcione suas ações conforme suas prioridades. Para tal mister, deve minimizar os custos dos recursos utilizados, otimizar a utilização dos insumos, ser capaz de cumprir suas metas e alcançar os resultados pretendidos.

84. Em outras palavras, a entidade deve pautar suas ações considerando as quatro dimensões de desempenho, quais sejam, a economicidade, a eficiência, a eficácia e efetividade. Estes conceitos são abordados no diagrama de insumo-produto retratado no Manual de Auditoria Operacional do TCU, abaixo reproduzido:

Figura 4 - Diagrama de insumo-produto



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU, p. 11.

85. É relevante destacar que o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seu art. 4º, inciso VI que uma das diretrizes da governança pública é a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, de modo a privilegiar ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.

86. Conforme reportado anteriormente, as normas e políticas aplicáveis aos processos de aquisição da Funai estão voltadas para a fase de gestão dos contratos, vale dizer, a etapa final dos processos. Desta forma, é razoável concluir que a política de gestão de riscos da Funai em seus processos de aquisições é eminentemente remediadora, vale dizer, pautada em ações a serem realizadas após a pactuação dos contratos, termos e acordos da Fundação.

87. Essa postura focada em controles posteriores em detrimento de controles preventivos é temerária, vez que, enquanto os controles a posteriori empregam atividades típicas de correção, a adoção de práticas preventivas exige uma atitude mais proativa da gestão a fim de coibir a má utilização dos recursos, sendo necessário atuar sobre as causas das fragilidades identificadas na instituição.

88. Assim, considerando as lacunas identificadas, propõe-se recomendar à Funai que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos, sob pena de assunção do risco de responsabilização futura de seu dirigente máximo em eventuais processos de controle que possam vir a ser conduzidos por este Tribunal em aquisições, tanto da sede da Funai quanto de suas unidades regionalizadas, nas quais se detecte irregularidades ou omissões graves nas fases de planejamento e seleção de fornecedores.

Objeto nos quais o achado foi constatado

- a) Portaria nº 1.059/Pres/Funai;
- b) Portaria nº 1.486/Pres/Funai e anexos;
- c) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (anexo da Portaria 889/Dages/Funai, de 14 de setembro de 2015);
- d) Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais (Portaria nº 10/Dages/Funai, de 31/1/2018).

CrITÉRIOS de auditoria

- a) Art. 4º, inciso VI do Decreto 9.203/2017; e
- b) Art. 1º, inciso I da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Evidências

- a) Extrato de entrevista realizada com representantes da Dages, CGRL e Gabinete da Funai (Evidência 1);
- b) Informação Técnica nº 3/2018/Dages, de 17/9/2018 (Evidência 2);
- c) Portaria nº 1.059/Pres/Funai (Evidência 3);
- d) Portaria nº 1.486/Pres/Funai (Evidência 4);
- e) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai (Evidência 5); e
- f) Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais da Funai (Evidência 6).

Causas da ocorrência do achado

89. A Funai entende que os riscos identificados em seus processos de aquisições são aceitáveis ao ponto de não exigirem tratamento. Ademais, a Funai foca seus esforços em fiscalizar os contratos já firmados, mas negligencia as fases anteriores da contratação, especialmente a etapa de planejamento da contratação.

Efeitos reais e potenciais

90. A precariedade na política corporativa de gestão de riscos da Funai ocasiona uma elevação no risco de fraude nas suas aquisições, bem como um decréscimo na probabilidade de alocação ótima de seus recursos.

Conclusão da equipe

91. Apesar de a Funai argumentar não possuir uma política de gestão de riscos própria para os seus processos de aquisições, verifica-se que a Fundação mapeou uma série de riscos relacionados. No entanto, a instituição não considera tais riscos preocupantes, de forma que não foram estabelecidos procedimentos que estabeleçam as competências a fim de tratá-los.

92. Ademais, ao se analisar a política de riscos da Fundação, constatou-se que os controles adotados pela Funai nos processos de aquisição são essencialmente subsequentes, vale dizer, de conteúdo corretivo e sancionador, sendo desta forma negligenciados os controles de caráter preventivo.

Proposta de encaminhamento

93. Propõe-se recomendar à Fundação, sob pena de assunção do risco da ocorrência de eventuais irregularidades e/ou omissões graves em seus processos de aquisições, que podem vir a culminar na responsabilização futura de seu dirigente máximo em futuras ações de controle conduzidas por este Tribunal, que:

- a) defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições; e
- b) que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

III.2. O planejamento anual das aquisições da Funai é frágil, não havendo estimativas das quantidades a serem contratadas nem dos valores destinados às aquisições

94. Apesar de possuir um plano anual de aquisições, o documento elaborado pela Funai não apresenta os elementos mínimos esperados, tais como as quantidades previstas e os preços estimados. Ademais, a Funai não respeita a programação de suas aquisições, dificultando o planejamento orçamentário da instituição.

95. A IN nº 1/2018/MPDG, de 29 de março de 2018, dispôs sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

96. Conforme informação prestada em sede dos comentários dos gestores, a IN nº 1/2018/MPDG foi revogada em janeiro de 2019 pela IN nº 1/2019/MPDG (peça 19, p. 2). No entanto, considerando o escopo deste trabalho, deve-se considerar como critério a IN nº 1/2018/MPDG.

97. Em seu art. 3º, a IN nº 1/2018/MPDG prevê que toda unidade administrativa de serviços gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo plano anual, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

98. A fim de saber se a Funai elabora um plano anual de aquisições, foi realizada entrevista durante a fase de planejamento deste acompanhamento com representantes da CGRL, da Dages e da Coordenação de Gabinete da Funai. Segundo os entrevistados, o planejamento anual dos processos de aquisição da Funai era realizado mediante o Plano Setorial de Aquisições (PSA), elaborado nos termos da Portaria nº 682/2017/MJSP.

99. No intuito de obter maiores informações sobre o tema, a equipe de auditoria encaminhou requisição à Funai. Em resposta, a Funai informou que o PSA relacionado ao ano de 2018 estava consignado no Processo Administrativo 08620.020996/2017-31, conforme Informação Técnica nº 3/2018/COGAB-DAGES/DAGES-Funai, de 17/9/2018. Abaixo, excerto do PSA 2018 fornecido pela Funai:

Figura 4 – Trecho do Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai

FUNAI - Tarefas

#	Tipo	Situação	Título	Tipo do Objeto	Processo	Atribuído para
7909	Compra	2 - Elaboração de TR/PB	Chaveiros	Geral	08620.019528/2017-13	
7901	Compra	11 - Ajustes (pós CONJUR)	Lavagem de veículos novo	Geral	08620.002427/2017-11	
5209	Execução de contrato	17 - Acompanhamento/Exec	Contratação de Agente de Integração (Estágio)	Terceirização	08620.007299/2017-94	Marilúcia Ningeleski
4901	Compra	1 - Definição de Necessidade	Veículo aéreo não tripulado – Drone	Segurança Pública	08011.000085/2017-65	
4899	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Serviço de telefonia móvel com pacote de dados 4G	TI	08620.005354/2017-10	
4897	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Switch Core - 48 portas 1/10G L3 com fonte redundante	TI	08620.011156/2017-87	
4895	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Switches de Acesso a Rede Corporativa - 48 Portas PoE Gigabit	TI	08620.001466/2017-93	
4893	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Serviço de Backup para prover disponibilidade e integridade das informações geradas pela Fundação.	TI	08620.015952/2017-99	
4891	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Endpoints de Segurança - Aquisição de licenças para expansão de solução de Segurança da plataforma, para prover segurança e proteção para estações de trabalho (desktops)	TI	08620.014139/2017-00	
4889	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Migração de dados do Portal da Funai (http://www.funai.gov.br) para plataforma Zope/Plone de forma a atender a nova Identidade Digital do Governo - IDG.	TI	08620.003739/2017-34	
4887	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Outsourcing de Impressão - Multifuncionais, Scanners e Plotters - Âmbito Nacional	TI	08620.016000/2017-92	
4883	Compra TI	5 - Estudo Técnico Preliminar	Renovação do Parque Computacional e novos concorrentes (Desktops Mini PC, Notebooks, Periféricos de Informática, Eletrônicos e Aplicativos de Escritório)	TI	08620.015998/2017-16	

Fonte: Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai.

100. De posse do PSA 2018 encaminhado pela Funai, a equipe de auditoria buscou avaliar se o referido plano atendia minimamente seu propósito, sendo utilizado como parâmetro o art. 5º da IN nº 1/2018/MPDG, abaixo reproduzido, o qual elenca da composição dos itens que constituem o plano (destaques inseridos):

Art. 5º Ao incluir um item no respectivo Plano Anual de Contratações, a UASG deverá informar, conforme o caso:

I – o tipo de item, o respectivo código, a descrição e seu detalhamento, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;

II – a unidade de fornecimento do item;

III – a quantidade total estimada da contratação;

IV – o valor unitário e total estimado, utilizando-se, preferencialmente, o Pannel de Preços disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observados os parâmetros da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;

V – as informações orçamentárias da contratação, se disponíveis;

VI – o grau de prioridade da contratação e a data estimada para a necessidade do item;

VII – se há enquadramento da aquisição como dispensa ou contratação emergencial, na forma dos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

VIII – se há pretensão de renovar no exercício subsequente, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

IX – se há necessidade de capacitação dos servidores para atuarem no processo de contratação ou de fiscalização da execução do contrato, identificada nos Estudos preliminares;

X – a unidade administrativa requisitante da contratação;

XI – se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados; e

XII – os Estudos preliminares e o Gerenciamento de riscos da contratação do item.

101. Deve-se ressaltar que o PSA 2018 da Funai decorreu da Portaria nº 682/2017/MJSP, normativo que estabeleceu as diretrizes do planejamento conjunto de contratações, da realização de contratações compartilhada de bens e serviços pelas unidades do MJSP. Portanto, o referido PSA foi elaborado e aprovado ainda em 2017, conforme verificado no âmbito do Processo Administrativo 08620.020996/2017-31, ou seja, em momento anterior à publicação da IN nº 1/2018/MPDG.

102. Não obstante, a requisição da equipe da auditoria e a resposta da Funai ocorreram posteriormente à publicação da IN nº 1/2018/MPDG, e o fato da Funai ter encaminhado somente o PSA 2018 leva a crer que este é o documento utilizado pela Fundação para atender o disposto no art. 3º daquela IN, o qual prevê que toda unidade administrativa de serviços gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo plano anual, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

103. Da análise do PSA encaminhado pela Funai, verificou-se que a Fundação informou apenas o número da aquisição, o seu tipo, a situação da demanda, o título, o tipo do objeto e o número do processo relacionado; há também campo denominado “atribuído para”, mas na maioria das vezes não houve registro

no referido campo.

104. Desta forma, estão ausentes as quantidades estimadas dos itens a serem contratados, bem como os valores unitários e totais das eventuais aquisições naquele documento elaborado pela Funai que trouxe o planejamento das aquisições a serem realizadas em 2018.

105. A estimativa do total de itens a serem adquiridos pressupõe um levantamento exaustivo das demandas da entidade, de forma que a contratação atendas as reais necessidades da organização. Do contrário, poderão ocorrer situações de subdimensionamentos, sendo necessários aditivos contratuais para suprir as demandas, ou até mesmo ocorrências de superdimensionamentos, com desperdício dos itens adquiridos sem necessidade e dos recursos utilizados para o custeio.

106. Por sua vez, a estimativa de preços no planejamento da contratação tem por finalidade não apenas o estabelecimento de parâmetros para julgamento das ofertas apresentadas, mas serve também para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para a aquisição.

107. Assim, a ausência de estimativa de preços pode levar a situações de sobrepreço e/ou superfaturamento; ademais, a ausência de previsão dos custos das contratações planejadas pode levar ao descompasso orçamentário e financeiro da UJ, inviabilizando os objetivos e metas da instituição.

108. Outro sintoma da falta de planejamento da Funai em relação aos seus processos de aquisições pode ser constatado na existência de processos administrativos relacionados a contratações vultosas cujos objetos não estavam contemplados nos PSA da Funai.

109. Neste sentido, destacam-se os processos administrativos nº 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, relacionados a pregões eletrônicos cujos valores somados alcançavam a monta de mais de R\$ 29.000.000,00. Registra-se que esses dois processos são tratados com maior profundidade no terceiro achado deste relatório.

110. Cumpre também fazer algumas considerações sobre a definição das metas e objetivos no âmbito do planejamento de contratações. Nos termos do art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa Nº 1/2016, elaborada conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União (CGU), a governança é definida como a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos.

111. Por sua vez, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece em seu art. 4º, inciso I que uma das diretrizes da governança pública é o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

112. Especificamente em relação à governança de aquisições, é conveniente destacar que a adequada elaboração de um plano de contratação e o estabelecimento de uma clara política de gerenciamento do processo de aquisição contribuem para a tomada de decisão da alta administração dos órgãos e entidades públicos, bem como facilita a articulação entre o planejamento das contratações e suas respectivas propostas orçamentárias.

113. Registra-se que o art. 5º, inciso VI da IN nº 1/2018/MPDG estabelece a necessidade da UASG registrar o grau de prioridade das aquisições no plano anual de contratações. Sobre o tema, é preocupante constatar que a Funai não estabelece uma priorização em seus processos de aquisições, conforme demonstrado no anexo da tabela presente na Portaria nº 1.486/Pres/Funai. Tal omissão pode acarretar não somente em eventual favorecimento de terceiros, risco apontado pela Funai, mas também em possível desprovimento das necessidades mais urgentes da UJ.

114. Todas essas deficiências identificadas no PSA de 2018 da Funai denotam fragilidades nos estabelecimentos das metas e objetivos da Fundação. Desta maneira, a fim de conduzir suas ações e políticas públicas em atendimento à sua missão institucional, deve a Funai aprimorar seus mecanismos de governança em relação ao planejamento anual de suas aquisições.

115. Por todo o exposto, e considerando o disposto no art. 5º da IN nº 1/2018/MPDG, propõe-se determinar que a Funai adote providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações.

116. Ademais, considerando que a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito da Funai mediante a Portaria nº 1.059/2018/Pres/Funai, propõe-se recomendar que aquele comitê adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

Objeto nos quais o achado foi constatado

- a) Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai;
- b) Processo administrativo nº 08620.020996/2017-31.

Crítérios de auditoria:

- a) Art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa nº1/2016/MP/CGU;
- b) Art. 3º da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- c) Art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e
- d) Art. 4º, inciso I do Decreto nº 9.203/2017.

Evidências:

- a) Plano Setorial de Aquisições de 2018 da Funai (Evidência 7);
- b) Extrato de entrevista realizada com representantes da Dages, CGRL e Gabinete da Funai (Evidência 1);
- c) Informação Técnica nº 3/2018/Dages, de 17/9/2018 (Evidência 2);
- d) Portaria nº 1.486/Pres/Funai (Evidência 4);
- e) Processo administrativo nº 08620.021324/2017-42 (Evidência 8); e
- f) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 (Evidência 24).

Causas da ocorrência do achado

117. A Funai não percebe que o adequado planejamento de aquisições favorece a sintonia entre o planejamento de suas contratações e a disponibilidade de recursos no âmbito da Fundação. Além disso, a Funai ignora a capacidade de um devido planejamento de aquisições auxiliar no processo de tomada de decisões.

Efeitos reais e potenciais

118. Ao não estimar a quantidade de itens a serem adquiridos, a Funai assume o risco de realizar contratações subdimensionadas, sendo necessários aditivos contratuais para suprir as demandas, ou até mesmo com superdimensionamento, havendo desperdício dos itens adquiridos sem necessidade e dos recursos utilizados para seu custeio.

119. A ausência de estimativa de preços pode levar a situações de sobrepreço e/ou superfaturamento; ademais, a ausência de previsão dos custos das contratações planejadas pode levar ao descompasso orçamentário e financeiro da UJ, inviabilizando os objetivos e metas da instituição.

120. Por sua vez, a ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em benefício de ações secundárias.

Conclusão da equipe

121. Apesar de possuir um plano anual de aquisições, o documento elaborado pela Funai não contém o mínimo necessário a fim de servir de guia para as contratações, vez que estão ausentes as estimativas de quantidades dos itens a serem exigidos e dos custos a serem desembolsados pela Fundação.

122. Também merece destaque a ausência de registro de graus de prioridades das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados no PSA 2018 da Funai. Além disso, o referido plano de aquisições ignora contratações relevantes, como às verificadas nos processos administrativos nº 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, cuja materialidade ultrapassa R\$ 29 milhões. A ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em detrimento de ações secundárias.

123. Por fim, considera-se conveniente e necessário que a Funai estabeleça rotinas de revisão do seu planejamento anual de aquisições PSA, notadamente em relação aos itens que apresentem maior materialidade e relevância.

Proposta de encaminhamento

- a) Propõe-se determinar que a Funai adote, no prazo de noventa dias, providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das

- eventuais contratações, por estar em desacordo com o art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e
- b) Propõe-se recomendar que o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

III.3. A Funai não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratações problemáticos

124. A Funai não desenvolveu estudos técnicos preliminares capazes de justificar aquisições de elevada materialidade. Além disso, editais e termos de referências relacionados a contratações vultosas da Fundação apresentaram inconsistências e requisitos demasiadamente restritivos, gerando questionamentos junto a órgãos externos e eventual paralisação das atividades da Fundação.

125. A equipe de auditoria requisitou à Funai a listagem dos processos de aquisições já finalizados cujas contratações estavam em curso em 2018, ou seja, os processos cujas fases internas e externas estavam encerradas, mas com as contratações ainda em curso naquele ano.

126. Considerando o escopo deste acompanhamento, a Funai deveria indicar não apenas os processos de licitações e contratações diretas, mas também aqueles relacionados a termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres.

127. Esta listagem deveria conter o número do processo administrativo relacionado à aquisição, a modalidade adotada, o objeto contratado, a vigência, a fonte do recurso, a ação orçamentária associada, os valores contratados e eventualmente aditados, bem como as indicações dos respectivos empenhos, liquidações e pagamentos.

128. Para as aquisições programadas para iniciar a partir do dia 30/6/2018, requisitou-se envio de e-mail institucional endereçado ao coordenador da fiscalização contendo a identificação dos números dos processos administrativos e demais informações relacionadas. Foi também requisitado o acesso integral por meio do Serviço Eletrônico de Informações (SEI).

129. A Funai atendeu a requisição mediante a Informação Técnica nº 9/2018/CCOM/CGRL/DAGES-Funai, de 31/8/2018, trazendo lista contendo os dados solicitados, com exceção dos valores relacionados aos empenhos, liquidações e pagamentos. A Funai também encaminhou login e senha do SEI, sistema no qual tramita os processos de aquisições.

130. A listagem encaminhada pela Funai apontou a existência de dezesseis pregões, uma concorrência, quatro dispensas, três inexigibilidades, oito intenções de registros de preços (IRP) e seis processos de adesão à ata de registro de preços (ARP). Por sua vez, o acesso ao sistema informatizado utilizado pela Funai permitiu que a equipe de auditoria verificasse os processos administrativos relacionados às contratações no âmbito da Fundação.

131. Registra-se que os processos de aquisições apresentam na maioria das vezes extensa documentação, o que torna a análise mais dificultosa. Desta maneira, a equipe de auditoria buscou direcionar seus procedimentos considerando os critérios de materialidade (elevado volume de recursos), risco (alta possibilidade de impacto nas ações) e relevância (tratam temas sensíveis à missão da Funai).

Aquisição e instalação de mobiliário (Pregão nº 07/2017)

132. Dos processos relacionados aos pregões listados pela Funai, verifica-se que aquele que apresentava a maior materialidade era o de nº 08620.005330/2017-52, relativo ao Pregão nº 7/2017, cujo objeto era “registro de preços, para a aquisição com montagem e/ou instalação de mobiliários para complementação do projeto Sede, e atendimento as demandas das Coordenações Regionais e Coordenação Técnica Local da FUNAI, e do Órgão participante, a UFRR e suas unidades administrativas e acadêmicas”, cujo valor total estimado era de R\$ 15.939.126.126,18.

133. Ao se analisar os documentos que embasaram a demanda, verifica-se que o processo administrativo nº 08620.005330/2017-52 teve como ponto de partida o Memorando nº 13/2017CGRL/Dages-Funai, de 23/3/2017, que ao informar sobre o procedimento para locação de imóvel comercial objetivando a instalação da sede da Fundação, sugeriu a contratação por registro de preços de mobiliários a fim de atender as necessidades das CR da Funai.

134. No intuito de verificar o quantitativo necessário para suas regionais, a Funai encaminhou e-mail às CR solicitando levantamento das necessidades relacionadas a mobiliário. Posteriormente, as demandas das CR e da Sede foram compiladas em uma planilha, sendo também elaborada uma planilha comparativa com os preços dos itens a serem contratados.

135. Não há no processo análise crítica por parte da Funai sobre as demandas apresentadas pelas suas CR. Assim, ao se analisar a formalização da demanda realizada no âmbito do processo administrativo nº 08620.005330/2017-52, constata-se que as justificativas apresentadas para as aquisições são bastante genéricas e sucintas, não havendo registro de quais seriam os móveis existentes em seu acervo patrimonial que estariam em condições precárias.

136. A Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Funai elaborou o Parecer n.0078/2017/COAD, o qual continha recomendações relacionadas ao parcelamento da licitação, sobre a necessidade de a Funai justificar melhor os quantitativos da demanda e sobre possíveis restrições indevidas previstas no TR.

137. Em resposta ao parecer da PFE, a CGRL da Funai argumentou que a adjudicação por preço global seria opção mais razoável e economicamente viável, em virtude da possibilidade do fornecedor projetar uma única entrega para as unidades da Funai situadas numa mesma localidade, que o quantitativo demandado foi estabelecido de acordo com levantamento realizado nas CR, e que as qualificações exigidas no TR não extrapolavam as orientações do TCU e que eram razoáveis para uma contratação satisfatória.

138. Durante a fase externa da licitação, a Funai recebeu diversos pedidos de impugnação decorrentes de exigências presentes o edital do Pregão 7/2017. Nesse sentido, questionou-se a necessidade de apresentação de certificado denominado FSC/Cerflor, bem como a escolha da Funai em adjudicar os itens pelo preço global do grupo.

139. Ainda sobre os requisitos presentes no TR relacionado ao Pregão nº 7/2017, a Funai foi também questionada sobre a exigência de certificado ISO 14001 e sobre a cobrança de plano de destinação correta de resíduos sólidos industriais emitido por profissional responsável. Por fim, a Funai detectou erro no lançamento dos valores unitários de alguns dos itens do referido pregão e optou por revogar o certame.

140. Sobre o parcelamento do objeto da licitação, nos termos da Súmula TCU 247 e do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração Pública deverão ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Ao optar pela adjudicação por grupos no âmbito do Pregão nº 7/2017, a Funai utilizou os seguintes argumentos para defender sua escolha:

Como é cediço, a Funai é um órgão peculiar em relação aos demais possuindo unidades regionais espalhadas por todo o país. No caso concreto, a adjudicação por preço global parecer ser [SIC] a opção mais razoável e economicamente viável, em virtude da possibilidade do fornecedor projetar uma única entrega para as unidades da Funai situadas numa mesma localidade. É certo que a entrega do mobiliário faz parte de toda composição de preços a serem apresentados pelas empresas. Ora, se cada empresa entregar o mobiliário correspondente apenas ao item adjudicado, possivelmente haverá a majoração de valores em face da possibilidade de ocorrer a entrega apenas de um específico tipo de mobiliário.

141. Verifica-se que a Funai argumenta que a elevada desconcentração de suas unidades regionais justificaria a escolha pela adjudicação por preço global, vez que, sendo a entrega do mobiliário parte da composição dos preços, haveria ganho de caso se um único fornecedor efetuasse todos as entregas dos itens da licitação.

142. No entanto, a Funai não parece considerar a ideia de que os licitantes podem acabar majorando os preços das ofertas justamente para compensar dificuldades logísticas nas entregas dos produtos em regiões mais afastadas.

143. A Funai também argumentou que a divisão em grupos era justificável não somente pelo reduzido quantitativo de responsável pelo patrimônio da Fundação, mas também com a “finalidade de uniformizar as instalações na sua aquisição, esperando que o grupo possa manter a mesma tonalidade e qualidade, com a interdependência entre os itens”.

144. Não se busca aqui refutar a escassez de pessoal na Fundação. Contudo, a Funai não apresentou argumentos plausíveis sobre a tão necessária interdependência dos itens elencados no Pregão nº 7/2017. Deve-se registrar também que o pregão é a modalidade de licitação destinada exclusivamente à contratação de bens e serviços comuns, sempre pelo menor preço, conforme estabelecido pelo art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Entretanto, no âmbito do Pregão nº 7/2017, a Funai teceu as seguintes considerações sobre o tema:

No que se refere aos preços, cabe observar que os preços menores não são os únicos critérios a serem observados no julgamento objetivo das propostas. Além dos preços unitários e globais por grupo de itens do objeto, devem ser considerados os demais requisitos exigidos, a exemplo daqueles referentes à qualidade e à conformidade com as normas aplicáveis indicadas (p. ex., da ABNT).

145. Assim, a Funai argumentou que a utilização do menor preço não deveria ser o único parâmetro a ser observado no julgamento das propostas, devendo este critério ser conjugado com outros requisitos, tais como o atendimento às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e certificações expedidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro).

146. Em relação ao tema, o TCU já decidiu que é ilegal a exigência de certificação do Inmetro como requisito de habilitação de licitante, contudo não há óbice a adoção de tal certificação como critério de pontuação técnica, conforme enunciado do Acórdão 545/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Múcio Monteiro.

147. No entanto, por ser o pregão uma modalidade focada no menor preço, não se deve falar em pontuação técnica. Este, aliás, foi o entendimento presente no voto do Ministro-Relator José Múcio Monteiro no âmbito do Acórdão 545/2014-TCU-Plenário.

148. Por sua vez, registra-se que o TCU entende que é legítima a exigência de certificação comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da ABNT, de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo (Acórdão 1.225/201-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz).

149. Todavia, é difícil reconhecer que alguns dos requisitos presentes no edital e no TR do Pregão nº 7/2017 pudessem ser classificados como essenciais ao atendimento das necessidades da Funai. Nesse sentido, chama a atenção a quantidade de certificados exigidos pela Funai para fins de habilitação no certame.

150. A título de exemplo, estava previsto no item 9.6.4.7.8 do TR que o licitante deveria apresentar junto com a proposta comercial o certificado de conformidade emitido pela ABNT, ou por laboratório acreditado pelo Inmetro, comprovando que o fabricante tem seu processo de preparação e pintura de superfícies metálicas certificado conforme a PE-289.06, garantindo o atendimento e conformidade às normas ABNT NBR 14951, ABNT NBR 14847, ABNT NBR 5770, ABNT NBR 9209, ABNT NBR 15158, ABNT NBR 8094, ABNT NBR 8095, ABNT NBR 8096, ABNT NBR 10545, ABNT NBR 10443, ABNT NBR 11003.

151. Não foram identificados no processo administrativo nº 08620.005330/2017-52 argumentos plausíveis para tais exigências no âmbito do Pregão nº 7/2017. Em vez disso, a Funai apenas informou que não haveria qualquer prejuízo à competitividade do certame, apresentando justificativas genéricas para a afirmação, conforme consta no item 3.11 do TR do mencionado pregão, abaixo reproduzido:

No que tange a possível interpretação de restritividade e de requisito antieconômico, é importante destacar que a jurisprudência do TCU admite a exigência de adequação dos produtos ofertados às normas técnicas expedidas por laboratórios certificados, com a finalidade de possibilitar que a Administração Pública realize aquisições eficazes e econômicas. Na maioria das vezes, a opção mais barata não se traduz em aquisição eficiente.

Contratação de serviços técnicos de tratamento de documentos e informações (Pregão 08/2018)

152. Outro processo administrativo que despertou curiosidade na equipe de auditoria foi o de nº 08620.021324/2017-42, tratava do Pregão Eletrônico 08/2018, cujo objeto era o registro de preços para execução de serviços técnicos continuados de tratamento de documentos e informações, sendo o preço total estimado em R\$ 18.528.634,00.

153. O mencionado pregão seria do tipo menor preço global, conforme previsão do item 3.1.4 do TR. Dentre os requisitos exigidos para habilitação técnica naquele certame, destaca-se a obrigatoriedade de comprovação, ainda na fase de habilitação, de vínculo permanente com ao menos um arquivista formado há pelo menos cinco anos, conforme previsto no item 14.6.a. Por sua vez, o anexo IV do edital apresentou planilha estimativa de preços contendo descrição, quantidades e valores dos serviços a serem contratados.

154. Da análise do TR do Pregão Eletrônico 08/2018, não foram apresentadas justificativas plausíveis a qualificação técnica exigida no âmbito daquele. Sobre o tema, o art. 30 da Lei 8.666/1993 limita a documentação que pode ser exigida dos licitantes, nos termos abaixo transcritos (destaques inseridos):

Art.30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...) § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**.

(...) § 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior serão definidas no instrumento convocatório.

(...) § 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**

155. Por sua vez, apesar de o TCU entender que regra geral é a adjudicação por itens, a Funai optou por adjudicar o objeto do Pregão Eletrônico nº 8/2018 a um único vencedor. Neste sentido, deveria a Funai expor as razões impeditivas e eventuais efeitos indesejados que a adjudicação por item poderia acarretar.

156. Por fim, chamava a atenção a composição dos preços de alguns itens daquela licitação. A título de exemplo, Funai estimou que seriam necessárias 16.000.000 (dezesseis milhões) de assinaturas digitais ao ano, cada qual ao custo estimado de R\$ 0,11, sendo o valor global R\$ 1.760.000,00. No entanto, pesquisa de preço

157. No entanto, mediante pesquisa de contratações semelhantes em 2018 no Painel de Preços do Governo Federal, identificou-se que a unidade de medida geralmente adotada é a certificação digital por pessoa física, sendo cobrado o preço médio de R\$ 311,59 por usuário, independentemente do número de páginas a serem digitalmente assinadas.

158. Considerando os indícios de irregularidades, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT) autuou processo de representação (TC 041.265/2018-1) com pedido de cautelar a fim de suspender do referido pregão. A proposta de medida cautelar foi acolhida e depois referendada pelo Acórdão nº 51/2019-TCU-Plenário. Posteriormente, a própria Funai optou por anular o Pregão Eletrônico nº 8/2018.

Contratação de serviços de sistema de eficiência energética, automação elétrica e climatização (Pregão 11/2018)

159. Por sua vez, o processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 tratava do Pregão Eletrônico 11/2018, cujo objeto era a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa de engenharia especializada no ramo para prestação de serviços de implantação de um Sistema de Eficiência Energética com Automação Elétrica e Climatização a ser executado no Centro de Formação em Política Indigenista (CFPI), situado em Sobradinho-DF. O edital previa que a execução dos serviços será realizada sob o regime de empreitada por preço global. O valor global estimado da contratação era de R\$ 10.966.023,94, conforme item 13.1 do TR.

160. Não havia nos autos do processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 estudos comparativos entre os gastos incorridos e a previsão de gastos futuros com a implantação do mencionado sistema de eficiência energética. Dessa forma, restava prejudicada a aferição de eventual economia capaz de justificar a contratação

161. Destacava-se também a falta de clareza do objeto a ser contratada. Neste sentido, conforme documento da PFE, apenas em 22/11/2018 houve a informação de que a contratação serviria para suprir demandas do CFPI em Sobradinho-DF. Destaca-se que esta manifestação da PFE-Funai foi o primeiro registro ao CFPI no processo administrativo, não havendo anterior menção ao local.

162. Identificadas fragilidades no planejamento daquele pregão, especialmente na caracterização do objeto

e na composição dos custos da licitação, a Secex-MT autuou processo de representação questionando a Funai sobre a aderência da licitação em relação ao planejamento anual de aquisições da Fundação (TC 043.508/2018-9). Tal como ocorrido nos Pregões nº 7/2017 e 8/2018, a Funai revogou o Pregão Eletrônico 11/2018 em 14/2/2019.

Contratações diretas, termos de parceria e acordos de cooperação

163. Considerando o escopo deste relatório de acompanhamento, a equipe de auditoria requisitou à Funai informações sobre aquisições que não se submeteram ao processo licitatório, tais como as contratações diretas mediante dispensa ou inexigibilidade, bem como a celebração de termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres.

164. Da listagem encaminhada pela Funai sobre suas aquisições, constata-se que as duas contratações diretas mais onerosas aos cofres da Fundação tratavam de inexigibilidades relativas à contratação da Imprensa Nacional para a prestação de serviços de publicação de matérias de caráter oficial (processo 08620.000466/2018-57, cujo contrato era de R\$ 600.000,00) e à contratação de da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para prestação de serviços postais e telemáticos (processo 08620.007582/2017-16, cujo contrato era de R\$ 450.000,00).

Termos de execução descentralizada – TED 01/2018

165. Assim, considerando o escopo e objetivo deste relatório de acompanhamento, torna-se mais relevante analisar os processos relativos a termos de execução descentralizada (TED) e acordos de cooperação firmados pela Funai.

166. Por seu turno, mediante o sistema informatizado da Funai foi possível identificar o processo administrativo nº 08620.014465/2018-90, que trata do TED nº 1/2018, firmado entre a Funai e a Universidade Federal Fluminense (UFF), cujo objeto era a execução do projeto de fortalecimento institucional da Fundação Nacional do Índio.

167. A parceria foi iniciada mediante o Ofício nº 93/2018/Dages-Funai, de 3/10/2018, no qual o então Presidente da Fundação solicitou ao reitor da UFF apresentação de proposta técnica-orçamentária para o referido projeto.

168. A proposta apresentada pela UFF era dividida em três eixos, quais sejam: a) desenvolvimento humano e funcional; b) gestão, fiscalização e acessibilidade das informações em terras indígenas; e c) desenvolvimento tecnológico orientado a licenciamento, seguridade social e valorização da produção indígena.

169. A proposta também apresentava quais seriam os dezesseis produtos a serem entregues mediante a parceria, bem como os prazos relacionados. Previsto para ser desenvolvido em vinte e quatro meses, o projeto tinha um custo estimado total no valor de R\$ 19.896.638,75.

170. A Funai encaminhou então à UFF o Ofício nº 671/2018/Pres-Funai, de 20/12/2018, no qual solicitava a inclusão de novos itens no escopo da proposta anteriormente apresentada. A UFF elaborou então nova proposta de projeto, o qual ainda seria executado em vinte e quatro meses, mas o qual teve seu valor global reajustado para R\$ 44.841.108,75.

171. Desta forma, foi celebrado em 24/12/2018 o TED nº 1/2018 entre a Funai e a UFF. Tal qual previsto na última proposta enviada pela UFF, o plano de trabalho do TED nº 1/2018 estabelecia uma descentralização de créditos orçamentários da Funai na ordem de R\$ 44.941.108,75 entre 2018 e 2019.

172. Dos produtos a serem entregues mediante o TED nº 1/2018, destacam-se aqueles relacionados aos estudos de viabilidade, desenvolvimento e implantação de plataforma de criptomoeda e tecnologia blockchain.

173. Sobre a elaboração da criptomoeda, o TED dispõe que a proposta seria recriar as “já tradicionais moedas sociais por meio da tecnologia Blockchain, neste caso, especificamente para ser a base da também retomada das transações da Feira Indígena Moitará para incentivar os consumidores a comprar localmente”.

174. Ainda nesse sentido, o TED defende que a adesão a uma criptomoeda comunitária seria o próximo passo na promoção do crescimento econômico regional e da participação cívica local, estimulando a produção sustentável dos povos indígenas (peça 08620.014465/2018-90, p. 107). Sobre a adoção da tecnologia blockchain, o TED trouxe as seguintes considerações (peça 08620.014465/2018-90, p. 107):

Dado o crescente nível de digitalização e demanda por dados e integridade do produto, as comunidades indígenas com sua produção baseada na agrobiodiversidade artesanato sustentável, estão numa posição única para explorar o potencial da tecnologia Blockchain (BCT). A tecnologia pode, por

exemplo, contribuir de forma relevante ajudando na agregação de valor junto aos parceiros da cadeia produtiva indígena, na melhoria da transparência e eficiência das transações comerciais, processos e rastreamento dos produtos, funcionando como parte de uma estratégia de gestão de digitalização para melhorar a transparência, eficiência, competitividade e sustentabilidade das comunidades indígenas.

A tecnologia Blockchain não é uma tecnologia única e isolada e é utilizada a partir de uma combinação de tecnologias que têm uma considerável história na ciência da computação com foco em aplicações gerenciais e comerciais. Essas tecnologias se complementam e seus componentes incluem criptografia de chave pública / privada, funções hash criptográficas, tecnologias de banco de dados, especialmente bases de dados distribuídas, algoritmos de consenso e processamento descentralizado.

O propósito fundamental da utilização da tecnologia Blockchain (BCT) é obter consistência e integridade do banco de dados em um contexto de banco de dados distribuído e descentralizado. A tecnologia Blockchain (BCT) fornece transações permanentes imutáveis e acesso a dados distribuídos que têm o potencial de facilitar o intercâmbio de dados e reduzir as oportunidades de fraude ou adulteração acerca dos produtos, por isso, propõe-se a construção de uma plataforma (BCT) que controla diferentes certificados envolvidos na cadeia de fornecimento de produtos indígenas, podendo no futuro, favorecer projetos e políticas de sustentabilidade econômica em diversas comunidades.

175. O TED ainda argumenta que a utilização da tecnologia blockchain poderia levar a uma mudança de paradigma que facilitaria a transparência e a confiança nas cadeias dos produtos indígenas. A fim de viabilizar o referido TED, houve bloqueio de créditos da Funai no valor de R\$ 35.000.000,00, conforme apontado no Despacho-Dages/2018, de 27/12/2018.

176. Seja pela tão anunciada mudança de paradigma a ser obtida, seja pela elevada materialidade envolvida na parceria, seria razoável presumir que o TED nº 1/2018 fosse suportado por robustos estudos capazes de minimamente embasar o projeto, seus objetivos e riscos.

177. Nessa linha de raciocínio, a confecção de qualquer termo de parceria exige a demonstração da compatibilidade do objeto com a missão institucional dos envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados, conforme ressaltado pelo o Parecer n. 0010/2018/GAB/PFE/PFE-Funai/PFG/AGU, de 27/12/2018.

178. No entanto, aquele parecer da PFE da Funai apontou a inexistência de manifestações técnicas tanto pelo órgão descentralizador, quanto pelo órgão descentralizado em relação à minuta do TED.

179. O que se observa no caso em tela foi que a demanda parece ter surgido a partir de acordo firmado em uma reunião entre representantes da DPT da Funai e da UFF, conforme se deduz do Ofício nº 93/2018/Dages-Funai.

180. Todavia, há nos autos registro de manifestação contrária da DPT ao TED firmado, vez que o acordo não contemplaria ações prioritárias daquela unidade, conforme Despacho – DPT/2018, de 28/12/2018, nos seguintes termos:

Em que pese as prerrogativas da Presidência da Funai para firmar parcerias, convênios e acordos que julgar convenientes, **entendemos que devem prevalecer como prioridade as ações que tenham impacto direto na ponta**, na direção de minimizar os conflitos entre ocupantes não índios de boa fé e as comunidades indígenas, dentre as quais destacamos o pagamento das indenizações de ocupações de boa fé que dependem única e exclusivamente da Funai, **por isso, esta DPT deixa patente que o TED em questão não atende às reais e urgentes demandas na área de regularização fundiária** (destaques inseridos).

181. Em 2/1/2019 a Ministra do MDH solicitou a imediata suspensão do mencionado TED, conforme Ofício nº 1/2019/SEI/GM/MMFDH. Por fim, houve judicialização do caso, sendo determinado o imediato bloqueio do repasse das verbas do referido TED, conforme decisão proferida em plantão no âmbito do Processo 1004249-82.2018.4.01.3200 da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do estado do Amazonas.

Termo de execução descentralizada – TED 04/2017

182. Registra-se que situação muito similar ao TED nº 1/2018 ocorreu no âmbito do TED nº 4/2017, relacionado ao processo administrativo nº 08620.020698/2017-41. Neste caso, a despeito de questionamentos da área técnica da Funai sobre as consequências relativas ao não cumprimento das ações prioritárias da UJ), fora assinado TED cujo objeto era o estudo metodológico de sistematização de informações e dados primários e secundários que suportem acesso em tempo real por parte da Funai, de entidades governamentais e de usuários.

183. Posteriormente, o TED nº 4/2017 foi cancelado pela Funai. Por fim, cabe registrar que a Secex-MT

autuou processo de representação no intuito de verificar possíveis atos irregulares praticados na celebração daquele termo (TC 017.316/2018).

Análise das situações encontradas

184. Por todo o exposto, constata-se a falta de cuidado por parte da Funai no planejamento das demandas, notadamente no que se refere à elaboração de estudos técnicos preliminares que definam de maneira quantitativa e qualitativa as aquisições, bem como estabeleçam de maneira segura a necessidade e viabilidade das contratações.

185. Sob o prisma qualitativo, a definição do objeto a ser contratado pressupõe declaração concisa, mas completa, daquilo que a Administração pretende contratar. A imprecisão no estabelecimento do objeto pode levar à contratação que não atenda às necessidades da instituição.

186. Sob a ótica quantitativa, deve a instituição estimar de maneira razoável a quantidade de itens necessários ao atendimento da demanda. Do contrário, a instituição estará desprestigiando os princípios da eficiência e economicidade.

187. Em relação aos processos licitatórios abordados, verificou-se que a Funai não apresentou justificativas devidamente fundamentadas na escolha da não divisão dos objetos a serem adquiridos, o que pode ocasionar uma diminuição na quantidade de fornecedores aptos a entregar os produtos pretendidos, havendo, por consequência, um aumento nos preços e custos para a Fundação. Verificou-se também cobranças de certificações potencialmente restritivas ao caráter competitivo do certame, bem como possíveis falhas na composição dos preços dos itens licitados.

188. Por sua vez, os TED acima mencionados traziam supostas soluções inovadoras aos povos indígenas. No entanto, não restaram configurados naqueles casos de que forma eles atenderiam o interesse público, sendo que os termos foram celebrados a despeito de manifestações contrárias de áreas técnicas da Funai.

189. Desta forma, verifica-se que a Funai por vezes inicia processos de aquisições sem estabelecer de maneira razoavelmente precisa o que se deve adquirir, o quanto se deve adquirir, e notadamente, o porquê se deve adquirir. Neste sentido, infere-se que por vezes a Fundação não está buscando atender uma necessidade identificada, mas apenas dispende seu orçamento disponível.

190. A fim de corrigir tais distorções, no intuito de identificar quaisquer inconsistências capazes de macular os processos, propõe-se recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros deste comitê.

Objeto nos quais o achado foi constatado

- a) Processo administrativo nº 08620.020698/2017-41;
- b) Processo administrativo nº 08620.005330/2017-52;
- c) Processo administrativo nº 08620.021324/2017-42;
- d) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59; e
- e) Processo administrativo nº 08620.014465/2018-90.

Critérios de auditoria:

- a) Art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993;
- b) Art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002;
- c) Súmula nº 247 do TCU;
- d) Acórdão 545/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Múcio Monteiro; e
- e) Acórdão 1.225/201-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz.

Evidências

- a) Processo Administrativo nº 08620.021324/2017-42 (Evidência 8);
- b) Informação Técnica nº 9/2018/CCOM/CGRL/DAGES-Funai (Evidência 9);
- c) Edital e TR do Pregão nº 7/2017 (Evidência 10);
- d) Memorando nº 13/2017/CGRL/Dages-Funai (Evidência 11);
- e) Email verificador de demanda para o Pregão nº 7/2017 (Evidência 12);

- f) Levantamento de preços para o nº Pregão 7/2017 (Evidência 13);
- g) Planilha contendo a demanda das CR para o Pregão nº 7/2017 (Evidência 32);
- h) Parecer nº 78/2017/PFE/Funai (Evidência 14);
- i) Nota Técnica nº 8/2017/Dages/Funai (Evidência 15);
- j) Impugnação nº 1 ao Pregão 7/2017 (Evidência 16);
- k) Impugnação nº 2 ao Pregão 7/2017 (Evidência 17);
- l) Esclarecimento sobre o Pregão 7/2017 (Evidência 18);
- m) Impugnação nº 3 ao Pregão 7/2017 (Evidência 19);
- n) Constatação de erro nos preços do Pregão nº 7/2017 (Evidência 20);
- o) Revogação do Pregão nº 7/2017 (Evidência 21);
- p) Edital e TR do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 22);
- q) Anulação do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 23);
- r) Pesquisa de preços no âmbito do Pregão Eletrônico nº 8/2018 (Evidência 33);
- s) Processo administrativo nº 08620.014857/2018-59 (Evidência 24);
- t) Edital e TR do Pregão Eletrônico nº 11/2018 (Evidência 25);
- u) Revogação do Pregão Eletrônico nº 11/2018 (Evidência 26);
- v) Memorando nº 15/2018/DPDS/Funai (Evidência 27);
- w) Plano de trabalho - Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e a Secretaria de Agricultura de Rondônia (Evidência 28);
- x) Processo administrativo nº 08620.014465/2018-90 (Evidência 29); e
- y) Processo administrativo nº 08620.020698/2017-41 (Evidência 30).

Causas da ocorrência do achado

191. Deficiência estrutural decorrente de ausência de compreensão (por conveniência ou por falta de diligência) pela alta gestão da Funai em normatizar e exigir que as aquisições a serem feitas pela instituição decorram previamente de análises ou estudos capazes de atestar minimamente a necessidade e viabilidade dos bens, serviços e soluções a serem adquiridos.

192. Por conseguinte, não existe uma compreensão adequada por parte do setor logístico da Funai em relação às demandas dos setores da instituição. Além disso, verificou-se que por vezes a Funai apresenta descrições incompletas das aquisições a serem contratadas.

193. Finalmente, identificou-se ainda que a Funai não apresentou justificativas plausíveis sobre a escolha da não divisão dos objetos a serem adquiridos ou dos certificados a serem exigidos dos fornecedores.

Efeitos reais e potenciais:

194. A ausência de estudos preliminares pode levar a contratações que não atendam às necessidades da instituição. Por sua vez, a imprecisão no estabelecimento do objeto pode levar a contratações menos vantajosas.

195. Ademais, a diminuição na quantidade de fornecedores aptos a entregar os produtos pretendidos pode gerar aumento nos preços pagos pela Funai pelos bens e serviços adquiridos. Por fim, as dúvidas quanto a exigências contidas nos editais e termos elaborados pela Funai podem gerar questionamentos internos e externos, paralisando as atividades da instituição e atrapalhando o planejamento da Fundação.

Conclusão da equipe

196. Constata-se que a Funai apresenta fragilidades na percepção de suas necessidades, situação evidenciada pela precariedade ou até mesmo ausência de estudos técnicos preliminares que definam de maneira quantitativa e qualitativa as aquisições a serem realizadas.

197. Esta avaliação precária de suas demandas caracteriza omissão especialmente grave naquelas aquisições de elevada materialidade, tal qual observado não apenas em processos licitatórios da Funai, mas também em termos de parceria assinados pela Fundação.

198. Neste sentido, recomenda-se que Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai revise os processos relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares utilizados para fundamentar as contratações, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação.

Proposta de encaminhamento:

199. Propõe-se recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionados a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros deste comitê.

IV. Análise dos comentários dos gestores

200. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), item 144, “um dos modos mais efetivos para assegurar que um relatório seja imparcial, objetivo e completo é submeter o relatório preliminar para obtenção de comentários por parte dos dirigentes da entidade auditada”. Nas auditorias operacionais, é regra a submissão do relatório preliminar aos comentários dos gestores. Nas demais modalidades, esse encaminhamento “é obrigatório se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto, e opcional nas demais situações, a critério do dirigente da unidade técnica” (item 145, revisado pela Portaria-TCU 168/2011).

201. Com objetivo de dar cumprimento à referida norma, o relatório preliminar para manifestações dos gestores foi encaminhado à Funai por intermédio do Ofício 216/2019-TCU/Sec-MT, de 12/3/2019 (peça 14), recepcionado pela Funai em 19/3/2019, conforme aviso de recebimento acostado à peça 17.

202. Em resposta, a Funai encaminhou o Ofício nº 307/2019/Pres-Funai, de 2/4/2019, acompanhado pela Nota Técnica nº 5/2019/CGRL/DAGES-Funai, de 1º/4/2019 (peça 19). A nota técnica enviada pela Funai apresentou algumas ponderações sobre os achados de auditoria.

203. Todos os apontamentos relevantes que tiveram implicações no teor dos achados relatados foram mencionados nos respectivos tópicos. As demais colocações que apenas informaram providências incipientes que a gestão está tomando ou justificativas com as quais a equipe de auditoria não concorda serão apresentadas no presente capítulo, com o intuito de demonstrar o posicionamento dos gestores frente aos achados tratados no presente relatório de auditoria e garantir maior transparência ao trabalho realizado.

204. Em relação ao achado III.1. “**A política de gestão de riscos da Funai em suas aquisições é deficiente**”, a Funai reportou que no exercício de 2018 fora realizado levantamento de riscos durante a elaboração do Programa de Integridade, sendo que antiga gestão do Comitê de Governança, Riscos e Controle da Funai definiu que seriam tratados os riscos considerados extremos e altos, não sendo tratados na primeira versão do programa os riscos relacionados aos processos de aquisições da Fundação, vez que eram considerados riscos médios (peça 19, p. 5).

205. Ainda sobre o primeiro achado, a Funai relatou ter realizado projeto piloto cujo objetivo era a aplicação de metodologia de Política de Gestão de Riscos na Fundação, encontrando-se o projeto em fase final, de forma que seria proposto à nova gestão do Comitê de Governança, Riscos e Controle a reavaliação da classificação dos riscos provenientes aos processos de aquisições (peça 19, p. 5). A Funai também reportou que normativo interno será elaborado a fim de definir os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições (peça 19, p. 5).

206. Acerca do achado III.2. “**O planejamento anual das aquisições da Funai é frágil, não havendo estimativas das quantidades a serem contratadas nem dos valores destinados às aquisições**”, a Funai reportou concordância com a necessidade de aprimoramento do planejamento anual das aquisições da Fundação (peça 19, p. 6).

207. A Funai também considerou exíguo o prazo de noventa dias proposto no relatório preliminar para que a Fundação adotasse providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições as estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações (peça 19, p. 6).

208. Para suportar tal argumento relacionado ao prazo, a Funai reportou que a IN nº 1/2018/MPDG foi revogada em janeiro de 2019 pela IN nº 1/2019/MPDG, e que a recente vinculação ao MDH ministerial acarretou na inaplicabilidade da Portaria nº 682/2017/MJSP, de forma que a Fundação deveria elaborar um normativo específico contendo os fluxos, procedimentos e competências da Funai em seus processos de aquisições (peça 19, p. 6).

209. Ocorre que a revogação da IN nº 1/2018/MPDG pela IN nº 1/2019/MPDG não trouxe dificuldades adicionais para a elaboração de planejamento anual de aquisições por parte da Funai, vez que as duas

instruções normativas praticamente se repetem em seus termos.

210. Ademais, a recente vinculação da Funai ao MDH e a inaplicabilidade da Portaria nº 682/2017/MJSP não servem de argumento para extensão do prazo, vez que a elaboração do plano anual de contratações é de competência da UJ, independente da sua vinculação. Assim, considera-se razoável o prazo de noventa dias para que a Funai adote as providências listadas na determinação proposta no segundo achado deste relatório.

211. Por fim, em relação ao achado III.3. **“A Funai não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratações problemáticos”**, a Funai entendeu cabíveis os apontamentos deste relatório, e informou que implementará em 2019 normativo capaz de auxiliar as áreas administrativas e realizará capacitações de seus agentes quanto aos requisitos a serem observados nos normativos atinentes aos processos de aquisições.

V. Conclusão

212. A gestão de riscos das aquisições e contratações da Funai é deficiente, o planejamento das aquisições também é falho na medida em que não prevê ou estima sequer quantidades e valores a serem adquiridos, o que se consubstanciou em uma série de procedimentos de contratações e aquisições problemáticos.

213. O presente relatório de acompanhamento permitiu identificar o perfil adotado pela Funai na gestão de seus processos de aquisições. Neste sentido, identificou-se que apesar de a Fundação argumentar não possuir uma política de gestão de riscos própria para os seus processos de aquisições, verifica-se que a Fundação mapeou uma série de riscos relacionados a tais processos.

214. No entanto, a instituição não considera esses riscos preocupantes, de forma que não foram estabelecidos procedimentos ou competências a fim de tratá-los. Ademais, ao se analisar a política de riscos da Fundação, constatou-se que os controles adotados pela Funai nos processos de aquisição são essencialmente subsequentes, vale dizer, de conteúdo corretivo e sancionador, sendo desta forma negligenciados os controles de caráter preventivo.

215. A equipe de auditoria também constatou que plano anual da Funai não contém o mínimo necessário a fim de servir de guia para as contratações, vez que estão ausentes as estimativas de quantidades dos itens a serem exigidos e dos custos a serem desembolsados pela Fundação.

216. Também merece destaque a ausência de registro de graus de prioridades das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados no PSA, o planejamento de aquisições 2018 da Funai. A ausência de estabelecimento de prioridades das demandas pode levar à negligência de iniciativas mais relevantes em detrimento de ações secundárias.

217. Por sua vez, ao se analisar alguns dos processos de aquisições de materialidade mais elevada, detectou-se que Funai apresenta deficiências na identificação de suas demandas, situação evidenciada pela falta de robustez de estudos técnicos preliminares capazes de justificar as contratações e celebrações de acordos firmados pela Fundação.

218. No intuito de corrigir as distorções identificadas, propôs-se determinar que a Funai elabore seu planejamento anual de aquisições contendo estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações.

219. Este relatório de acompanhamento também recomendou que a Funai defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições, bem como enfatize os controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

220. Por fim, considerando-se conveniente que a Fundação avalie periodicamente seu planejamento anual de aquisições e seus potenciais gastos mais vultosos, foram propostas recomendações para que o Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai revise o PSA da Fundação, bem como examine os estudos técnicos preliminares, minutas dos editais, termos de referências, bem como minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Funai cujos dispêndios sejam mais significativos para a instituição.

VI. Proposta de encaminhamento

221. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

221.1 Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Fundação Nacional do Índio que adote, no prazo de noventa dias, providências com vistas a inserir em seu planejamento anual de aquisições estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, por estar em

desacordo com o art. 5º, incisos III, IV e VI da Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (item 115);

221.2 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Fundação Nacional do Índio, sob pena de assunção do risco da ocorrência de eventuais irregularidades e/ou omissões graves em seus processos de aquisições, tanto da sede da Funai quanto de suas unidades regionalizadas, o que pode vir a resultar em responsabilização de seu dirigente máximo em futuras ações de controle conduzidas por este Tribunal, que:

221.2.1 defina, em atenção ao art. 1º, inciso I da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições (item 68);

221.2.2 enfatize, em atenção ao art. 4º, inciso VI do Decreto 9.203/2017, seus controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos nos processos de aquisições (item 88);

221.3 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Fundação Nacional do Índio que, em atenção ao art. 2º, inciso IX da Instrução Normativa Nº 1/2016 elaborada conjuntamente entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União c/c o art. 4º, inciso I do Decreto 9.203/2017, revise periodicamente o Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que substitua o planejamento anual da Fundação Nacional do Índio (item 116);

221.4 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Fundação Nacional do Índio que, em atenção ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. Art. 4º, inciso X da Lei nº 10.520/2002 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionadas a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referências, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação sob pena de assunção do risco de eventualmente aquisições ou contratações futuras incorrer em graves irregularidades, as quais podem vir a ser objeto de ações de controle por este Tribunal, podendo resultar em responsabilização dos membros Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai (item 190); e

221.5 Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento dos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai) durante o exercício de 2018, com a finalidade de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas.

2. Inicialmente, é importante salientar que o foco da atuação do controle externo nas contratações públicas não se limita mais a verificar a mera obediência às normas legais. Vai muito além. Busca-se verificar o resultado da contratação em termos de atendimento às necessidades da administração pública.

3. Desde alguns anos, por iniciativa do eminente Ministro Augusto Nardes, a Corte tem realizado auditorias e levantamentos na governança das aquisições públicas, conceito assim expresso no voto-condutor do Acórdão 2.622/2015 – Plenário:

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

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

4. Destacam-se, nesta linha, a análise de práticas de governança e de gestão de aquisições públicas por organizações militares (Acórdão 1.049/2019 – Plenário), no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª. Região (Acórdão 2.373/2016 – Plenário), em Universidades e Institutos Federais (Acórdãos 2.681/2018 – Plenário, 2.078/2018 – Plenário, 1.851/2018 – Plenário, 1.225/2018 – Plenário, e 1.224/2018 – Plenário), e o Levantamento na Governança e Gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Acórdão 2.622/2015 – Plenário).

5. A presente fiscalização se insere neste contexto. A despeito de se tratar de uma fiscalização na modalidade acompanhamento, voltada a examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão durante um período predeterminado, a equipe se debruçou sobre as políticas, planos e processos da Fundação relativos às aquisições destinadas a sua importante missão institucional: a coordenação e execução das políticas indigenistas.

I

6. A primeira constatação apontada pela equipe de fiscalização diz respeito à deficiência da política de gestão de riscos da Funai. Aponta-se que a entidade não possui uma política corporativa de gestão de riscos capaz de estabelecer de maneira efetiva os métodos e as competências das unidades organizacionais envolvidas nos processos de aquisições, impactando especialmente o planejamento das demandas da Fundação.

7. A Funai, por meio da Portaria 1.486/Pres/Funai, identificou os seguintes riscos relacionados a suas aquisições, **sem, entretanto, propor um tratamento ao risco, ou seja, aceitando o risco:**

a) devido ao processo de aquisições não ser mapeado e não ter fluxos na base de conhecimento do SEI, poderá acontecer afronta aos limites de competência para a prática de atos de contratação e gestão contratual, o que poderá contrariar o princípio da segregação de funções (R9);

- b) devido a ausência de mecanismo de acompanhamento efetivo dos processos de contratações realizados pelas CRs, poderá acontecer quebra de imparcialidade da equipe de planejamento da contratação em relação as empresas do mercado, o que poderá levar ao direcionamento da licitação (R10);
- c) devido a ausência de manual ou normativo interno específico para orientar a conduta dos servidores que atuam como pregoeiros, poderá acontecer omissões na instrução de processos, por parte dos diversos atores envolvidos, o que poderá levar à obtenção de contratos de baixa qualidade (R11);
- d) devido a ausência de priorização das aquisições, poderá acontecer o favorecimento de terceiros nos processos licitatórios, de modo a atender interesses pessoais, o que poderá diminuir a atuação da Funai voltada para o interesse público (R12).
8. Salienta-se, entretanto, que a Fundação instituiu Comitês de Governança, Riscos e Controles, bem como elaborou e implementou Programa de Integridade.
9. Ademais, verificou-se que a Funai editou dois manuais atinentes aos processos de aquisição da Fundação. Trata-se do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, cuja função é orientar a atuação dos fiscais e gestores designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados pela instituição, e do Manual de procedimentos para aplicação de sanções contratuais.
10. A equipe salienta que, embora seja louvável a edição dos manuais, o esforço da Fundação se concentra na terceira etapa do processo de aquisição: o gerenciamento do contrato.
11. Por fim, conclui que a política de gestão de riscos da Funai, em seus processos de aquisição, está focada nos aspectos corretivo e sancionador, sendo negligenciados os controles de caráter preventivo.
12. Diante disso, propõe recomendações para que a entidade defina os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições e que dê ênfase a controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos.

II

13. A segunda constatação da equipe de fiscalização diz respeito à fragilidade no planejamento anual das aquisições da Fundação.
14. Observou-se que o Plano Setorial de Aquisição (PSA) da Funai, elaborado nos termos da Portaria 682/2017/MJSP e que faz as vezes de plano anual de contratações, não contempla os elementos mínimos previstos no art. 5º da Instrução Normativa 1/2018/MPDG, de 29 de março de 2018, *verbis*:
- “Art. 5º Ao incluir um item no respectivo Plano Anual de Contratações, a UASG deverá informar, conforme o caso:
- I – o tipo de item, o respectivo código, a descrição e seu detalhamento, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;
 - II – a unidade de fornecimento do item;
 - III – a quantidade total estimada da contratação;
 - IV – o valor unitário e total estimado, utilizando-se, preferencialmente, o Painel de Preços disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observados os parâmetros da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;
 - V – as informações orçamentárias da contratação, se disponíveis;
 - VI – o grau de prioridade da contratação e a data estimada para a necessidade do item;
 - VII – se há enquadramento da aquisição como dispensa ou contratação emergencial, na forma dos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
 - VIII – se há pretensão de renovar no exercício subsequente, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

- IX – se há necessidade de capacitação dos servidores para atuarem no processo de contratação ou de fiscalização da execução do contrato, identificada nos Estudos preliminares;
- X – a unidade administrativa requisitante da contratação;
- XI – se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados; e
- XII – os Estudos preliminares e o Gerenciamento de riscos da contratação do item.”

15. A referida Instrução Normativa dispunha sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

16. Tal normativo foi revogado pela Instrução Normativa 1, de 10 de janeiro de 2019, do Ministério da Economia, mas manteve, grosso modo, os mesmos requisitos para a elaboração do Plano Anual de Contratações. Destaco, a propósito, o art. 5º, da IN em vigor:

“Da elaboração do Plano Anual de Contratações

Setor Requisitante

Art. 5º O setor requisitante, ao incluir um item no respectivo PAC, deverá informar:

- I - o tipo de item, o respectivo código, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;
- II - a unidade de fornecimento do item;
- III - quantidade a ser adquirida ou contratada;
- IV - descrição sucinta do objeto;
- V - justificativa para a aquisição ou contratação;
- VI - estimativa preliminar do valor;
- VII - o grau de prioridade da compra ou contratação;
- VIII - a data desejada para a compra ou contratação; e
- IX - se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando a determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados.”

17. No PSA da Funai, a equipe de fiscalização observou que estão ausentes as quantidades estimadas dos itens a serem contratados, bem como os valores unitários e totais das eventuais aquisições (preços estimados).

18. O plano também carece de registro dos graus de prioridade das contratações e das datas estimadas para as necessidades dos itens elencados. Ademais, contratações relevantes, tais como as relativas aos Processos Administrativos 08620.021324/2017-42 e 08620.014857/2018-59, cuja materialidade ultrapassa os 29 milhões de reais, foram negligenciadas na formulação do plano.

19. Pois bem. Ao não estimar as quantidades de itens a serem adquiridos, assume-se o risco de realizar contratações subdimensionadas ou superdimensionadas. Na primeira hipótese, exigir-se-ia a celebração de aditivos para suprir as demandas. Na segunda, haveria desperdício de recursos públicos.

20. Por outro lado, a estimativa de preços é fundamental para evitar situações de sobrepreço ou superfaturamento, bem como para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para a aquisição.

21. Por fim, a ausência de estabelecimento de prioridades nas demandas poderá relevar a segundo plano contratações mais importantes em benefício de aquisições de caráter secundário.

22. Neste contexto, a equipe propõe determinar à Fundação que, no prazo de 90 dias, adote providências para inserir essas informações no Planejamento Anual de Contratações, bem como, recomendar ao recém-instaurado Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que adote rotinas de revisão do Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que o substitua.

23. Nos seus comentários, a Funai considerou exíguo o prazo de 90 dias considerando as alterações na vinculação ministerial.

III

24. A terceira constatação apontada diz respeito à fase interna das contratações pela Funai. Segundo a equipe, a entidade não caracteriza adequadamente suas demandas, resultando numa série de procedimentos de contratação problemáticos.
25. De fato, a Funai não desenvolveu estudos técnicos preliminares capazes de justificar aquisições de elevada materialidade. Ademais, editais e termos de referência apresentaram inconsistências e requisitos demasiadamente restritivos gerando questionamentos junto a órgãos externos e eventual paralisação das atividades da Fundação.
26. Examinou-se, com detalhes, processos administrativos de aquisição selecionados, licitações e contratações diretas, que resultaram problemáticos, sendo, no mais das vezes, suspensos pela Funai ou por esta Corte de Contas.
27. Por exemplo, no Pregão 8/2018, destinado à contratação de serviços técnicos de tratamento de documentos e informações, adotou-se a adjudicação por preço global, sem que a Fundação tenha apresentado as razões impeditivas e eventuais efeitos indesejados que a adjudicação por item poderia acarretar.
28. Ademais, na fase de habilitação exigiu-se o vínculo permanente de pelo menos um arquivista, formado há pelo menos cinco anos, como requisito de qualificação técnica, sem encontrar respaldo legal no art. 30 da Lei 8.666/1993.
29. Outrossim, também foram encontrados indícios de irregularidades nas estimativas de preços. A Funai avaliou que seriam necessárias 16 milhões de assinaturas digitais ao ano, ao custo estimado de R\$ 0,11 cada. No entanto, em contratações semelhantes no Governo Federal, identificou-se que o preço cobrado é de R\$ 311,59 por usuário, independentemente de páginas a serem digitalmente assinadas.
30. Ante os indícios de irregularidades, o Pregão 8/2018 foi suspenso cautelarmente pelo TCU e a própria Funai resolveu anulá-lo.
31. Diante das deficiências na fase interna dos processos de aquisição, a equipe propôs recomendar ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai que revise os processos relacionados às aquisições de maior materialidade, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares e às minutas de edital e termos de referência.

IV

32. Feitas estas considerações, impõe-se reconhecer como meritórias as iniciativas da Funai no sentido de mapear os riscos relacionados aos processos de aquisições; de instituir o Comitê de Governança, Riscos e Controle; e de elaborar um Plano de Integridade, conforme foi evidenciado no relatório de auditoria. Digno de nota, ainda, o reconhecimento pela Funai de vários problemas detectados durante a fiscalização.
33. Nada obstante, as deficiências reveladas pela auditoria nas políticas, planos e processos da Funai relativamente às aquisições são suficientes para que o Tribunal promova a determinação e as recomendações propostas pela unidade técnica.
34. No tocante à determinação, não acato a objeção da Funai quanto ao prazo para a elaboração do Plano Anual de Aquisições. De fato, a Instrução Normativa que estabeleceu os requisitos deste Plano encontra-se em vigor desde março de 2018 e a Instrução 1/2019, do Ministério da Economia, pouco inovou nessa matéria. Ademais, desde a execução da auditoria, os gestores da Fundação tiveram ciência da necessidade de cumprir o normativo de aplicação mandatória para os entes da administração federal indireta.
35. No tocante às recomendações, faço ajustes à redação proposta para excluir a ameaça de responsabilização dos dirigentes da Fundação em futuras ações de controle, por falta de amparo legal.

Apesar de reconhecer que o não atendimento das recomendações do Tribunal poderá ser considerado na avaliação da culpabilidade do gestor, a implementação dessas recomendações, por sua natureza, é matéria afeta à conveniência e oportunidade da administração pública.

36. Outro pontual ajuste diz respeito à recomendação proposta ao Comitê de Governança, Riscos e Controles da Funai, que acolho, direcionando-a, porém, à própria Fundação.

Nesses termos, voto por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de junho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 1274/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.296/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessada: Secretaria do TCU no Estado do Mato Grosso.
4. Unidade: Fundação Nacional do Índio - Funai.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado de Mato Grosso (Sec-MT).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento realizado pela Secretaria do TCU no estado do Mato Grosso nos processos de aquisição da Fundação Nacional do Índio (Funai), durante o exercício financeiro de 2018, a fim de reduzir o risco de fraude e de compras antieconômicas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências com vistas a inserir, em seu planejamento anual de aquisições, estimativas das quantidades dos itens a serem contratados, o grau de prioridade das aquisições, bem como os valores unitários e totais das eventuais contratações, em atendimento ao art. 5º, incisos III, VI e VII, da Instrução Normativa 1/2019, de 10 de janeiro de 2019, do Secretário de Gestão do Ministério da Economia;

9.2. recomendar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

9.2.1. defina, em atenção ao art. 1º, inciso I, da Instrução Normativa 5/2017, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os papéis e responsabilidades de seus agentes nos processos de aquisições;

9.2.2. enfatize, em atenção ao art. 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, seus controles preventivos em sua política de gerenciamento de riscos nos processos de aquisições;

9.2.3. revise periodicamente o Plano Setorial de Aquisições ou outro documento que substitua o planejamento anual da Fundação Nacional do Índio, em atenção ao art. 2º, inciso IX, da Instrução Normativa 1/2016, elaborada conjuntamente entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, c/c o art. 4º, inciso I, do Decreto 9.203/2017;

9.2.4. adote rotinas de revisão dos processos, ou medidas alternativas que entender cabíveis, relacionadas a aquisições de maior materialidade da Fundação, especialmente quanto aos estudos técnicos preliminares, às minutas dos editais e termos de referência, bem como às minutas dos termos de parceria, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres firmados pela Fundação, em atenção ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002 e a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 19/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-19/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral