



Governança e Gestão das Aquisições

-

Encontro com o Controle Externo

-

Ciclo 2016

Brasília, 13/09/2016

Belém, 09/11/2016

Florianópolis, 27/09/2016

Belo Horizonte, 22/11/2016

Curitiba, 29/09/2016

Porto Alegre, 24/11/2016

Macapá, 07/11/2016

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS



Riscos e Controles

Agenda

- Apresentação
- Modelo de processo de contratação
- Riscos e Controles Internos
- Benefícios esperados
- Os 10 mandamentos da terceirização de serviços

34 Organizações fiscalizadas

Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário

Limpeza, vigilância e transporte de pessoas

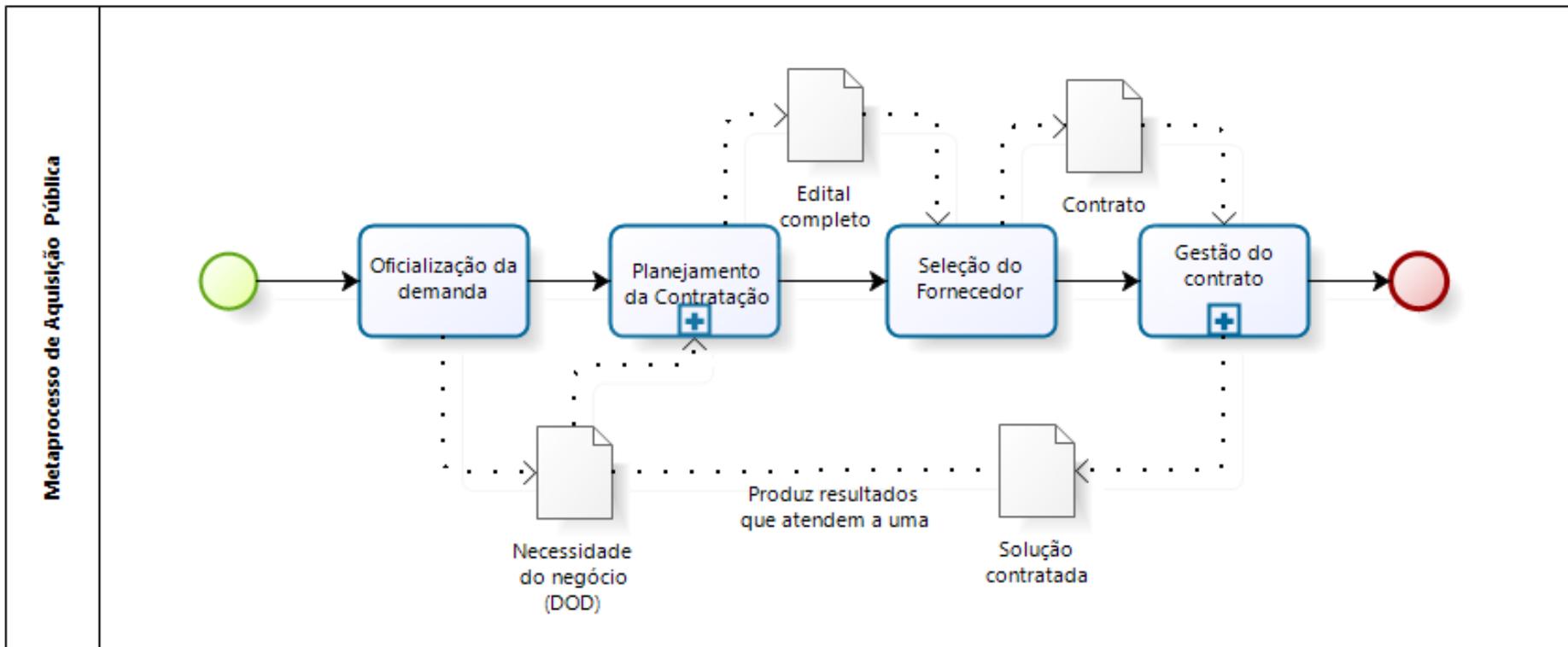
Acórdão 2.339/2016-TCU-Plenário

Manutenção predial

Agenda

- Apresentação
- **Modelo de processo de contratação**
- Riscos e Controles Internos
- Benefícios esperados
- Os 10 mandamentos da terceirização de serviços

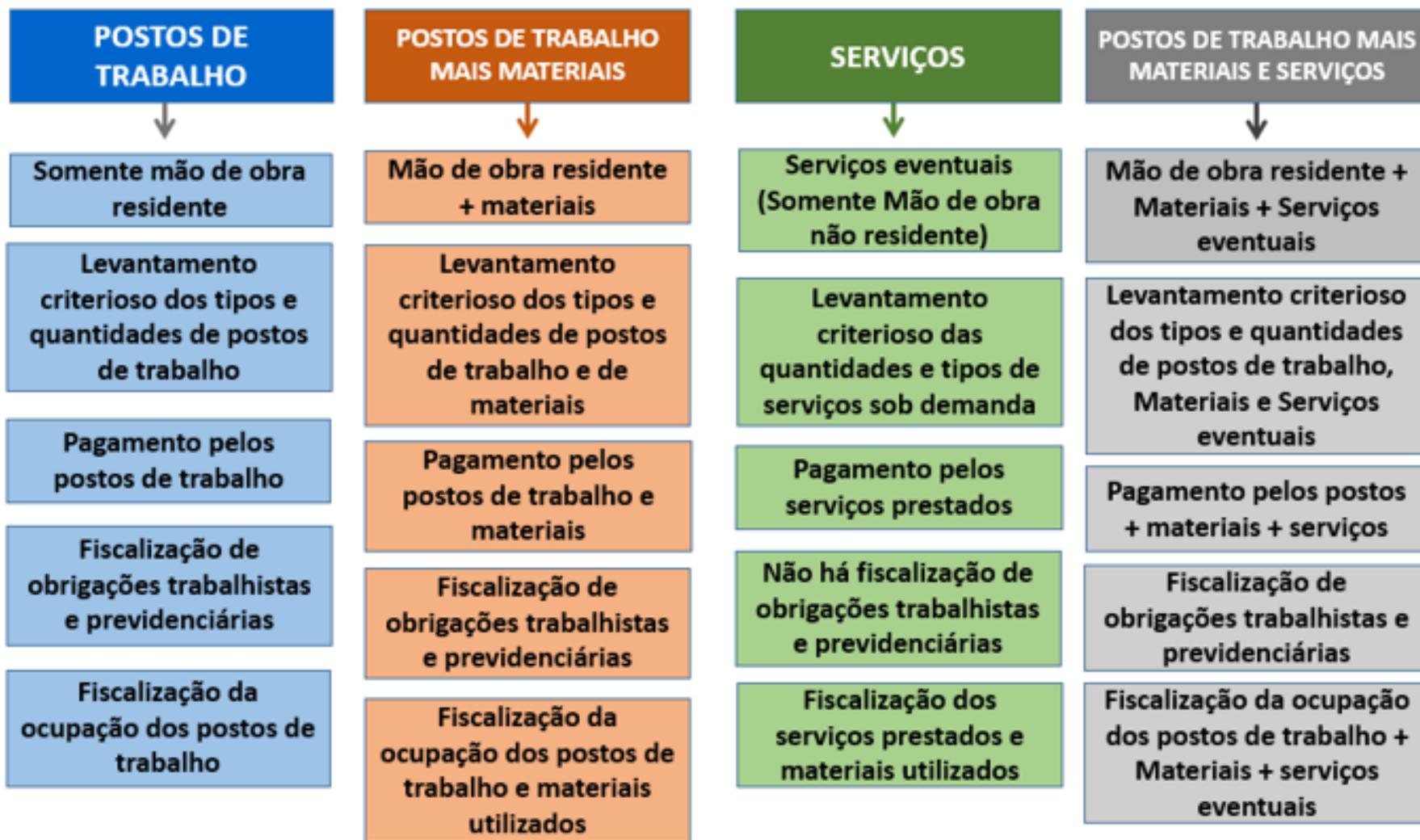
Processo de contratação



Modelo baseado no documento [RCA](#) - Riscos e Controles nas Aquisições (www.tcu.gov.br/selog)

GOVERNANÇA E GESTÃO DE AQUISIÇÕES

Modelos de contratos de Manutenção Predial identificados na fiscalização



Objetivo



Permitir que cada organização faça uma autoavaliação sobre os modelos de contratos que têm adotado e os riscos relacionados a cada um deles, de modo a identificarem controles cujos custos-benefícios de implementação sejam favoráveis.

Apêndice 5

- Lista de atividades de controle sugeridos nas diversas etapas do processo de contratação;
- Contempla as contratações de serviços de manutenção predial, limpeza, vigilância e transporte de pessoas*.



Agenda

- Apresentação
- Modelo de processo de contratação
- **Riscos e Controles Internos**
- Benefícios esperados
- Os 10 mandamentos da terceirização de serviços

Riscos relacionados



1º

EVENTO(S) DE RISCO
a) Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário. b) Contratação de menos postos de trabalho do que o necessário.
CAUSA (S)
Deficiências na estimativa dos tipos e quantidades dos postos de trabalho.
CONSEQUÊNCIA (S)
<u>Consequências do evento 'a':</u> I. Onerar desnecessariamente o contrato. Desperdício de recursos financeiros. <u>Consequências do evento 'b':</u> I. Prejuízo à qualidade dos serviços contratados. II. Não atendimento à necessidade que originou a contratação.

Riscos relacionados



1º

EVENTO(S) DE RISCO

- a) Sobra de materiais na execução do contrato.
- b) Falta de materiais necessários à execução do contrato.

CAUSA (S)

Deficiências na estimativa dos tipos e quantidades de materiais a serem utilizados na execução dos serviços, como, por exemplo, a utilização das especificações de outras contratações sem fazer análise crítica.

CONSEQUÊNCIA (S)

Consequências do evento 'a':

I. Pagamento por materiais não utilizados. Desperdício de recursos financeiros.

Consequências do evento 'b':

I. Execução dos serviços com qualidade inadequada.

II. Celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados.

Riscos relacionados



1º

EVENTO(S) DE RISCO
a) Superestimativa da quantidade de serviços a serem prestados. b) Subestimativa da quantidade de serviços a serem prestados. c) Contratação de somente parte dos tipos de serviços necessários ao atendimento da necessidade.
CAUSA (S)
Deficiências na estimativa dos tipos e quantidades de serviços eventuais a serem utilizados na execução do contrato.
CONSEQUÊNCIA (S)
<u>Consequências do evento 'a':</u> I. Supressão maior que 25% do valor inicial atualizado do contrato, o que pode não ser aceito pela contratada. II. Valor da contratação maior que o necessário. <u>Consequências dos eventos 'b' e 'c':</u> I. Impossibilidade de atender à necessidade de negócio que motivou a contratação. II. Celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados. III. Novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente). IV. Perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente. V. Utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações.

Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
1. Fase: Planejamento da contratação	
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares	
1.1.2.	Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação, se estes estiverem incluídos no valor da contratação.
1.1.3.	Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.
1.1.5.	Nos processos de contratação com mão de obra residente, definir método de cálculo para quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação.
1.1.6.	Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades e tipos de postos de trabalho, no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.
1.1.7.	Nos processos de contratação em que haja pagamentos por serviços prestados, definir método de cálculo para: a) quantidades e tipos de serviços sob demanda ; e b) quantidades e tipos de serviços de manutenção preventiva (para prestação de serviços de manutenção predial).

Apêndice 5

3. Fase: Gestão do contrato

- | | |
|------|--|
| 3.2. | Manter <u>controle gerencial</u> acerca da utilização dos <u>materiais</u> empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações. |
| 3.3. | Estabelecer mecanismo de <u>controle gerencial</u> acerca da <u>quantidade e tipos de postos de trabalho</u> empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações. |

Riscos relacionados



2º

EVENTO(S) DE RISCO
Estimativas de preço inadequadas.
CAUSA (S)
Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa.
CONSEQUÊNCIA (S)
Utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas.

Apêndice 5

Atividades de controle

1. Fase: Planejamento da contratação

1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares

- | | |
|--------|---|
| 1.1.1. | Definir <u>método para a estimativa de preços</u> , considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014. |
| 1.1.2. | <u>Documentar o método</u> utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte. |

Riscos relacionados



3º

EVENTO(S) DE RISCO

Diminuição da competição nas licitações por não permitir que empresas especializadas participem da licitação.

CAUSA (S)

Não parcelar solução cujo parcelamento é viável.

CONSEQUÊNCIA (S)

Aumento dos valores contratados.

EVENTO(S) DE RISCO

Não integração das partes da solução.

CAUSA (S)

Usar o método de parcelamento do objeto inadequado.

CONSEQUÊNCIA (S)

Não atendimento da necessidade que originou a contratação ou a necessidade de realizar nova contratação para integração das partes da solução.

Riscos relacionados



EVENTO(S) DE RISCO

Contratações por inexigibilidade ou licitações com poucos fornecedores.

CAUSA (S)

Parcelar solução cujo parcelamento é inviável.

CONSEQUÊNCIA (S)

Aumento dos valores contratados em comparação à compra conjunta da solução.

Apêndice 5

Atividades de controle

1. Fase: Planejamento da contratação

1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares

- | | |
|--------|---|
| 1.1.1. | <p><u>Avaliar se a solução é divisível ou não</u>, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) é <u>tecnicamente viável</u> dividir a solução?b) é <u>economicamente viável</u> dividir a solução?c) <u>não há perda de escala</u> ao dividir a solução?d) há o <u>melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade</u> ao dividir a solução? |
| 1.1.2. | <p><u>Em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la</u> (parcelamento formal - licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação).</p> |
| 1.1.3. | <p><u>Documentar</u> o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.</p> |

Riscos relacionados



4º

EVENTO(S) DE RISCO
Contratação de empresa incapaz de executar o contrato
CAUSA (S)
Empresas sem qualificação econômico-financeira adequada para execução do objeto participando da licitação
CONSEQUÊNCIA (S)
Não obtenção do objeto contratado; Descumprimento pela contratada de obrigações acessórias do contrato (verbas trabalhistas, previdenciárias, etc)

Apêndice 5

Atividades de controle		Critérios, jurisprudência e boas práticas	T	L	V	MP
1. Fase: Planejamento da contratação						
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares						
1.1.18	Avaliar as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 37 da CF 88 (Princípio da eficiência); • Lei 8.666/93, art. 27. • IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV. • Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, item 9.1.10. • Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário, item 9.3.6, 9.3.7 e 9.3.25. • Acórdão 2.746/2015-TCU-Plenário, item 9.1.22.9. • Acórdão 2.831/2015-TCU-Plenário, item 9.1.31.7. 	x	x	x	x

Riscos relacionados



5º

EVENTO(S) DE RISCO

Pagamentos sem que a Administração possa obter benefícios.

CAUSA (S)

Modelo de execução do objeto contempla remuneração pela mera alocação de postos de trabalho ou mera disponibilidade de serviços.

CONSEQUÊNCIA (S)

- I. Desperdício de recursos públicos.
- II. Não atendimento à necessidade que originou a contratação.

Apêndice 5

Atividades de controle

1.3. Etapa: **Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)**

1.3.1. **Modelo de execução do objeto** - constante do TR ou PB, descreve como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos pela Administração, desde o seu início até o seu encerramento.

1.3.1.1 **Definir requisitos** para aferição da **qualidade** dos serviços prestados.

1.3.1.2 **Vincular os pagamentos** realizados nos contratos **à entrega dos serviços com a qualidade contratada**, por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido.

Riscos relacionados



6º

EVENTO(S) DE RISCO

Impossibilidade de aplicação das penalidades.

CAUSA (S)

Cláusulas de penalidades genéricas.

CONSEQUÊNCIA (S)

Impossibilidade de induzir o contrato a voltar à normalidade em caso de desconformidade na execução.

Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
1. Fase: Planejamento da contratação	
1.3. Etapa: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)	
1.3.1. Modelo de gestão do contrato - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.7.	Prever cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes: <ul style="list-style-type: none">a) vincular multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);b) definir o rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à pena (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);d) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;e) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato/rescisão); e definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido.

Riscos relacionados



7º

EVENTO(S) DE RISCO
Fiscal do contrato despender maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g. encargos trabalhistas e previdenciários) do que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço).
CAUSA (S)
Ausência de segregação entre recebimento provisório e definitivo.
CONSEQUÊNCIA (S)
Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas.

Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
1. Fase: Planejamento da contratação	
1.3. <u>Etapa</u>: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)	
1.3.1. <u>Modelo de gestão do contrato</u> - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.5.	Prever a <u>segregação das atividades de recebimento</u> de serviços de forma que: a) o <u>recebimento provisório, a cargo do fiscal</u> que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”); e b) o <u>recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão</u> responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”).

Riscos relacionados



8º

EVENTO(S) DE RISCO
Aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos; não realização de algum procedimento essencial; realização de retrabalho na execução de procedimentos; não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências;
CAUSA (S)
Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na fiscalização contratual.
CONSEQUÊNCIA (S)
Pagamento indevido.

Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
1. Fase: Planejamento da contratação	
1.3. Etapa: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)	
1.3.1 Modelo de gestão do contrato - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.6	Definir <u>listas de verificação para os aceites provisório e definitivo</u> , de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

Riscos relacionados



9º

EVENTO(S) DE RISCO
No processo de aprovação, pela assessoria jurídica, das minutas do instrumento convocatório e seus anexos: avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.
CAUSA (S)
Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica (pareceres elaborados ad hoc - (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes).
CONSEQUÊNCIA (S)
Ineficiência e repetição de erros (e.g., erros já detectados em outros certames e não examinados).

Riscos relacionados



9º

EVENTO(S) DE RISCO
Na seleção do fornecedor, o responsável pela seleção (tipicamente o pregoeiro): executa em maior grau de detalhe procedimentos com baixo risco e não executa, ou executa com menor nível de detalhe, outros com alto risco.
CAUSA (S)
Falta de sistematização dos procedimentos que devem ser executados pelos agentes que conduzem a fase de seleção do fornecedor.
CONSEQUÊNCIA (S)
Ineficiência e falha nos procedimentos de seleção do fornecedor.

Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
1. Fase: Planejamento da contratação	
1.5. Controle compensatório para a fase de planejamento da contratação	
1.5.1.	<p>Utilizar o modelo de lista de verificação estabelecido pelo respectivo OGS para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações.</p> <p>Na ausência de modelo estabelecido pelo OGS, elaborar modelos próprios, podendo utilizar como base os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (AGU).</p>
1.5.2.	<p>Documentar, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos.</p>

Apêndice 5

2. Fase: Seleção do fornecedor

2.1. Controle compensatório para a fase de seleção do fornecedor

- | | |
|--------|---|
| 2.1.1. | <p>Utilizar o modelo de <u>lista de verificação</u> estabelecido pelo respectivo OGS para <u>atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação</u> contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação.</p> <p>Na ausência de modelo estabelecido pelo OGS, elaborar modelos próprios para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação.</p> |
| 2.1.2. | <p><u>Documentar</u>, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação.</p> |

Listas de verificação

- Consultar listas da AGU (consultoria jurídica);
- Consultar listas da Seges/MP (pregoeiro).

Riscos relacionados



10º

EVENTO(S) DE RISCO

a) Ineficiência e ineficácia da fiscalização contratual quanto ao cumprimento, pela contratada, das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

CAUSA (S)

Utilização de controles, durante a fiscalização, pouco eficazes para garantir o cumprimento, pela contratada, das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

CONSEQUÊNCIA (S)

- I. Aumento dos encargos da fiscalização sem necessariamente diminuir o risco de as obrigações não estarem sendo cumpridas pelas contratadas;
- II. Diminuição da atenção da fiscalização no cumprimento do objeto do contrato - impacto negativo na fiscalização técnica;
- III. Baixa eficácia na mitigação dos riscos de descumprimento dessas obrigações pela contratada;
- IV. Possibilidade de responsabilização da Administração (subsidiária nas obrigações trabalhistas, e solidária nas previdenciárias).

Apêndice 5

Atividades de controle

3. Fase: Gestão do contrato

- 3.10. **Avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações** trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS **para determinar a extensão das amostras** que serão utilizadas **na fiscalização** do cumprimento das:
- a) obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado; e
 - b) contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle).
- 3.11. **Documentar a sistemática** de fiscalização utilizada em cada período.

Os controles sugeridos são
mera burocracia ou
mitigam riscos relevantes?



Se o valor
agregado
compensar seu
custo...



Outros riscos e controles sugeridos:

Documento RCA - Riscos e Controles nas Aquisições (www.tcu.gov.br/selog)

Todas as deficiências mapeadas:

Relatório da auditoria (disponível em www.tcu.gov.br/selog após o julgamento do processo)

Atividades de controle sugeridas:

Apêndice 5 (disponível em www.tcu.gov.br/selog após o julgamento do processo)

Agenda

- Apresentação
- Modelo de processo de contratação
- Riscos e Controles Internos
- **Benefícios esperados**
- Os 10 mandamentos da terceirização

Benefícios esperados

- Indução da gestão de riscos nas contratações;
- Aperfeiçoamento de marcos normativos;
- Aperfeiçoamento das contratações de serviços terceirizados;
- Aperfeiçoamento das contratações em geral;
- Redução de custos dos processos de contratação;
- Economia de recursos.

Agenda

- Apresentação
- Riscos e Controles Internos
- Benefícios esperados
- **Os 10 mandamentos da terceirização de serviços**



OS 10 MANDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

**I - Observarás os 10 mandamentos
para as aquisições públicas.**

II - Definirás métodos de cálculo para:

- Quantidades de materiais;
- Quantidades e tipos de postos de trabalhos;
- Quantidades e tipos de serviços sob demanda.

III - Avaliarás se a solução é divisível

ou não, analisando se:

- É técnica e economicamente viável;
- Não há perda de escala; e
- Há melhor aproveitamento do mercado.

IV - Definirás métodos para
estimativa de preços,
considerando principalmente uma
cesta de preços

V - Definirás requisitos de qualidade, vinculando os pagamentos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

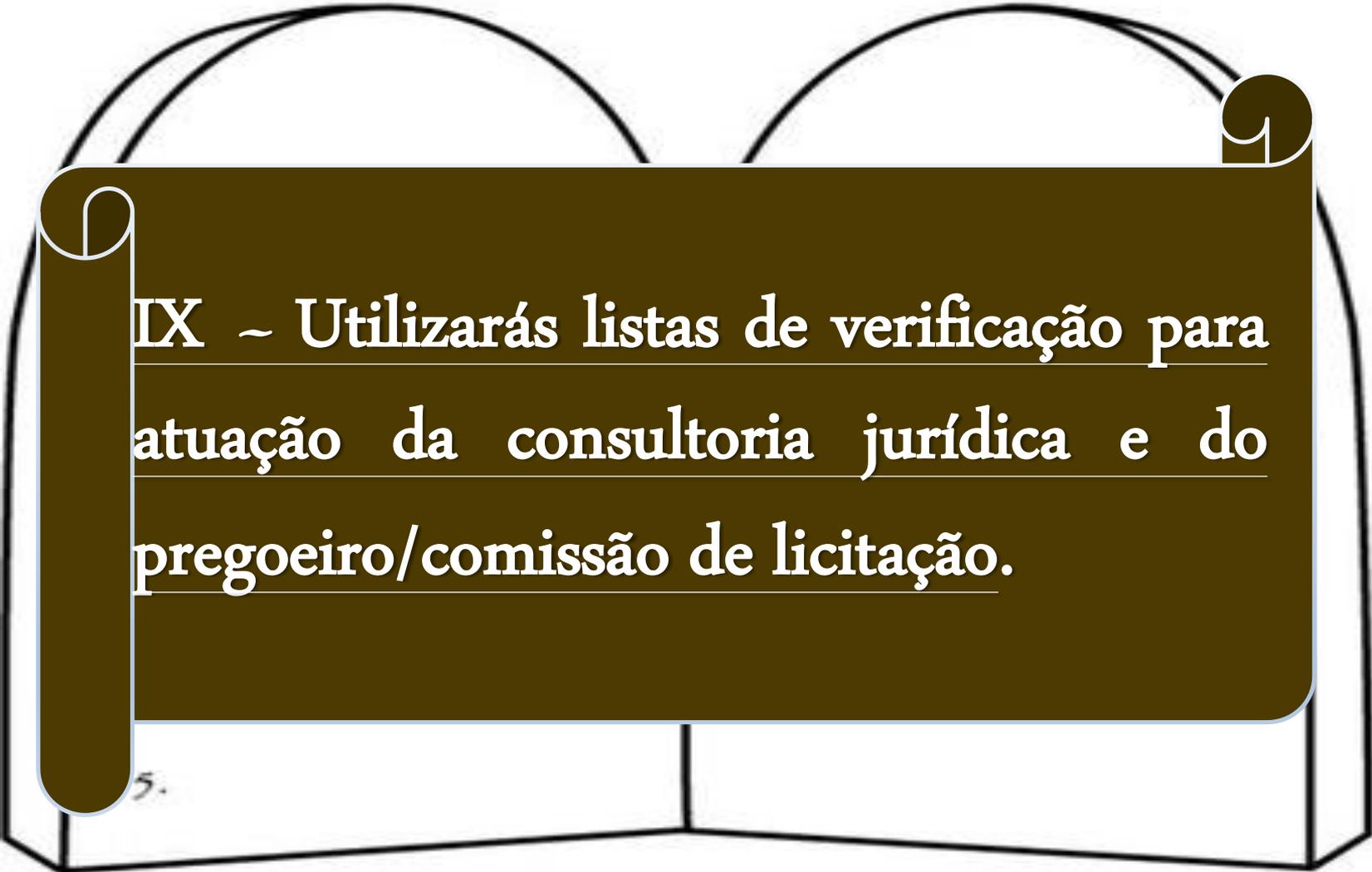
VI – Avaliarás os diferentes possíveis critérios de habilitação econômico-financeira, considerando os riscos da contratação.

VII ~ Definirás objetivamente cláusulas de penalidades, de forma a expressar:

- O rigor de cada penalidade;
- A forma de cálculo das multas; e
- O que fazer se as multas se acumularem.

VIII - Segregarás as atividades de recebimento provisório e definitivo dos serviços, de forma que:

- O recebimento provisório esteja a cargo do fiscal;
- O recebimento definitivo esteja a cargo de outro servidor ou comissão.



IX - Utilizarás listas de verificação para
atuação da consultoria jurídica e do
pregoeiro/comissão de licitação.

X - Estabelecerás listas de verificação para o recebimento provisório e definitivo dos serviços.

Obrigado!



<http://www.tcu.gov.br>
0800-644-1500



www.facebook.com/tcuoficial



www.youtube.com/tcuoficial



www.twitter.com/tcuoficial

Selog

**SAF Sul, Quadra 4 - lote 1, Anexo II,
sala 407**

Cep: 70.042-900

Tel: 3316-7301

Fax: 3316-7857

selog@tcu.gov.br