



Governança e Gestão das Aquisições

-

Encontro com o Controle Externo

-

2ª edição

Rio de Janeiro, 27/10/2015

Brasília, 23/11/2015

Manaus, 25/11/2015

Recife, 28/10/2015

Fortaleza, 24/11/2015

Belém, 26/11/2015



FOC Governança e Gestão das Aquisições – Ciclo 2014

Serviços de limpeza e vigilância

Rio de Janeiro, 27/10/2015

Brasília, 23/11/2015

Manaus, 25/11/2015

Recife, 28/10/2015

Fortaleza, 24/11/2015

Belém, 26/11/2015

Objetivo Geral

- Avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) estavam de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas.

Objetivos específicos

- Avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- Ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pelas organizações em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado em 2013;

Objetivos específicos

- Avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;
- Avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;
- Avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades detectadas.

Escopo

- 20 organizações públicas federais;
- 5 UF;
- 12 questões de auditoria;
- 50 possíveis achados;
- Contratos de limpeza, vigilância e transporte*;
- VRF: R\$ 520 milhões

Seleção das organizações

- Cobertura de três segmentos de atuação da APF (Sisg, Dest e Jud);
- Orçamento empenhado em 2013 x iGovAquisicoes;
- Localização geográfica;
- Contratos de vigilância, limpeza e transporte;

Seleção das organizações

- Exclusão de organizações já incluídas em outros trabalhos simultâneos;
- Exclusão da Justiça Eleitoral;
- Informações complementares prestadas por cada Secex participante do trabalho (AM, CE, PA, PE, RJ, SefidEnergia).

Governança e gestão das aquisições

- Verificar adequação das práticas de governança e gestão das aquisições;
- Identificar possíveis causas das deficiências;
- Confirmar informações prestadas no levantamento do perfil iGovAquisicoes;
- Identificar possíveis causas das divergências;
- Sem proposta de encaminhamento para OGS (Já tratado no Acórdão 2622/2015 - Plenário).

Possíveis causas das deficiências em governança das aquisições

1. Impossibilidade legal*;
2. Falta de orientação;
3. Desconhecimento sobre o tema;
4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles;
5. Relação custo/benefício desfavorável*;
6. Falta de pessoal;
7. Falta de capacitação adequada;
8. Outras.

Possíveis causas das divergências nas respostas do questionário

1. Interpretação diversa da apresentada pela equipe de auditoria*;
2. Desconhecimento sobre o assunto tratado na pergunta;
3. Erro material;
4. Resposta fornecida com base em informação que veio de área imprópria.

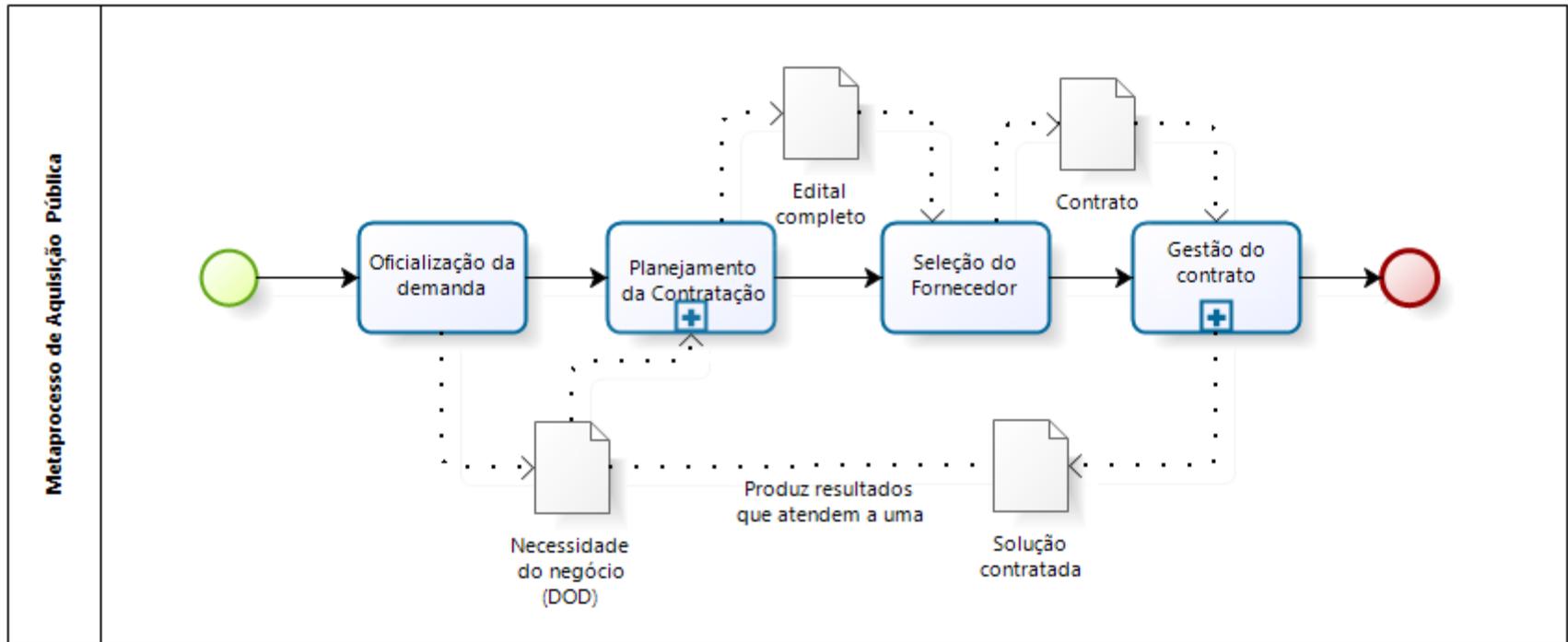
Resultados obtidos

- Cenário de governança das aquisições pior do que o diagnosticado no levantamento;
- Compilação das possíveis causas das deficiências para envio aos respectivos OGS;
- Aprimoramento do próximo questionário do perfil GovAquisições.

Controles internos e conformidade no processo de aquisições

(limpeza, vigilância e transporte)

Controles internos em nível de atividade



Modelo baseado no documento [RCA](http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm) - Riscos e Controles nas Aquisições www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm

Controles internos em nível de atividade

- Seleção dos riscos considerados mais relevantes;
- Adequação de controles para mitigar os riscos;
- 5 questões de auditoria;
- 28 possíveis achados.

Controles compensatórios

- Listas de verificação;
- 1 questão de auditoria;
- 4 possíveis achados.

Q7 – Estudos técnicos preliminares

Q7 – Possíveis achados

- **A19** Deficiências no levantamento de mercado (transporte);
 - Definir necessidade; alternativas de solução.
- **A20** Deficiências na estimativa das quantidades de materiais;
 - Método; documentos; controle gerencial;

Q7 – Possíveis achados

- **A21** Deficiências na definição dos postos de trabalho;
 - L: Método; produtividade; controle gerencial; tamanho da área;
 - V: Localização; quantidade; tipo; turno
- **A22** Deficiências na estimativa de preços:
 - Método; documentos;
 - Diretrizes da IN-SLTI 5/2014;

Q7 – Possíveis achados

- A23 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução:
 - Levar em conta o mercado;
 - Responder 4 perguntas:
 - É tecnicamente viável dividir a solução?
 - É economicamente viável dividir a solução?
 - Não há perda de escala ao dividir a solução?
 - Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

Q7 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
A19. Deficiências no levantamento de mercado	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
A20. Deficiências na estimativa das quantidades de materiais	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
A21. Deficiências na definição dos postos de trabalhos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A22. Deficiências na estimativa de preços	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A23. Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X			X		X	X

Q8 – Plano de trabalho da contratação (SISG)

Q8 – Possíveis achados

- A24 Inexistência de plano de trabalho:
 - Justificativa; quantidade; resultados.
- A25 Deficiências no plano de trabalho;
 - Aprovado pela mais alta autoridade (documento de governança).

Q8 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	3	4	5	8	9	11	12	13	15	16	18	20
A24. Inexistência do plano de trabalho		X	X		X	X	X		X				X
A25. Deficiências no plano de trabalho												X	

Q9 – Edital, incluindo o termo de referência e a minuta de contrato

Q9 – Possíveis achados

- **A26** Deficiências nos requisitos de qualidade;
 - Níveis mínimos de serviço; condição para pagamento;
- **A27** Deficiências nos requisitos de sustentabilidade;
 - Obrigações da contratada x IN-SLTI 1/2010;
- **A28** Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo;
 - Fiscalização técnica x administrativa.

Q9 – Possíveis achados

- A29 Deficiências nas cláusulas de penalidade:
 - Clareza; objetividade; especificidade; proporcionalidade; processo de aferição;
- **A30** Ausência de avaliação quanto às alternativas de fiscalização:
 - Conta vinculada; custo/benefício favorável;
- A31 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira:
 - Justificativa dos critérios adotados; restrição à competitividade; inexecução contratual.

Q9 – Possíveis achados

- A32 Deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços:
 - Preços máximos global e unitário; exequibilidade das propostas;

Q9 – Possíveis achados

- A33 Utilização de pregão presencial em detrimento do eletrônico:
 - Inviabilidade técnica;
- **A34** Deficiências em cláusulas editalícias:
 - Vistoria prévia; soma de atestados; **remuneração dos empregados.**

Q9 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
A26. Deficiências nos requisitos de qualidade	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A27. Deficiências nos requisitos de sustentabilidade			X		X			X	X	X	X	X	X			X			X	X	
A28. Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	
A29. Deficiências nas cláusulas de penalidades			X		X	X		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
A30. Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa	X	X	X	X		X		X	X	X	X		X		X		X	X	X	X	
A31. Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
A32. Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços	X	X		X	X	X	X			X	X			X	X	X	X	X	X	X	
A33. Utilização de pregão presencial em detrimento do eletrônico	X	X				X													X	X	
A34. Deficiências em cláusulas editalícias	X	X	X		X	X		X	X			X		X			X	X	X	X	

Q10 – Seleção do fornecedor

Q10 – Possíveis achados

- A35 Parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP):
 - IRPJ; CSLL; FGTS; treinamento; reserva técnica; supervisão x preposto;
- **A36** Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação:
 - Clareza; tipicidade; proporcionalidade;

Q10 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A35. Parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP)			X		X	X				X		X	X	X	X	X		X	X	X
A36. Deficiências na definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação	X	X	X		X	X				X		X	X	X	X	X	X		X	X

Q11 – Gestão do contrato

Q11 – Possíveis achados

- **A37** Ausência de designação formal dos atores da fiscalização:
 - Fiscais; prepostos;
- **A38** Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual:
 - Registro de ocorrências;
- **A39** Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados:
 - Relação dos terceirizados; registro de ponto; rondas periódicas.

Q11 – Possíveis achados

- A40 Pagamento de serviços/produtos não realizados/utilizados:
 - Quantidade de postos contratados x quantidade registrada;
- A41 Deficiências na garantia contratual:
 - Data da assinatura; valor; multas; encargos trabalhistas e previdenciários.

Q11 – Possíveis achados

- A42 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação:
 - Regularidade fiscal; trabalhista; órgãos de segurança.
- **A43** Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos:
 - Conferência exaustiva x amostra;
- A44 Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato:
 - Ateste; tributação; GFIP;

Q11 – Possíveis achados

- **A45** Falhas na repactuação:
 - Intervalo mínimo; demonstração analítica; benefícios indevidos; aviso prévio trabalhado; utilização de informações gerenciais.
- **A46** Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior (decisão suspensa):
 - Todos os contratos; medidas adotadas; economia alcançada; prazo para conclusão;

Q11 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A37. Ausência de designação formal dos atores da fiscalização	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X
A38. Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual					X	X												X	X	X
A39. Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados /materiais utilizados							X	X	X		X	X	X	X				X	X	X
A40. Pagamento de serviços/ produtos não realizados/ utilizados														X					X	X
A41. Deficiências na garantia contratual			X		X	X		X	X		X	X	X	X			X	X	X	X
A42. Não comprovação da manutenção das condições de habilitação	X	X			X	X					X	X				X		X	X	X
A43. Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos			X	X	X	X				X	X				X	X	X	X	X	X
A44. Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato				X		X	X	X	X										X	X
A45. Falhas na repactuação			X	X	X	X		X				X	X	X	X	X	X		X	X
A46. Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior	X	X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				X	X	X

Q12 – Controles internos compensatórios

Q12 – Possíveis achados

- **A47** Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação:
 - Assessoria jurídica
- **A48** Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor:
 - Pregoeiro/comissão de licitação

Q12 – Possíveis achados

- **A49** Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo:
 - Fiscais de contratos
- **A50** Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais:
 - Assessoria jurídica

Q12 – Resultados

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A47. Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação	X	X		X		X	X	X		X			X			X	X	X	X	X
A48. Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X		
A49. Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo			X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		
A50. Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais	X	X		X		X	X	X	X	X		X				X	X	X	X	X

Conclusões

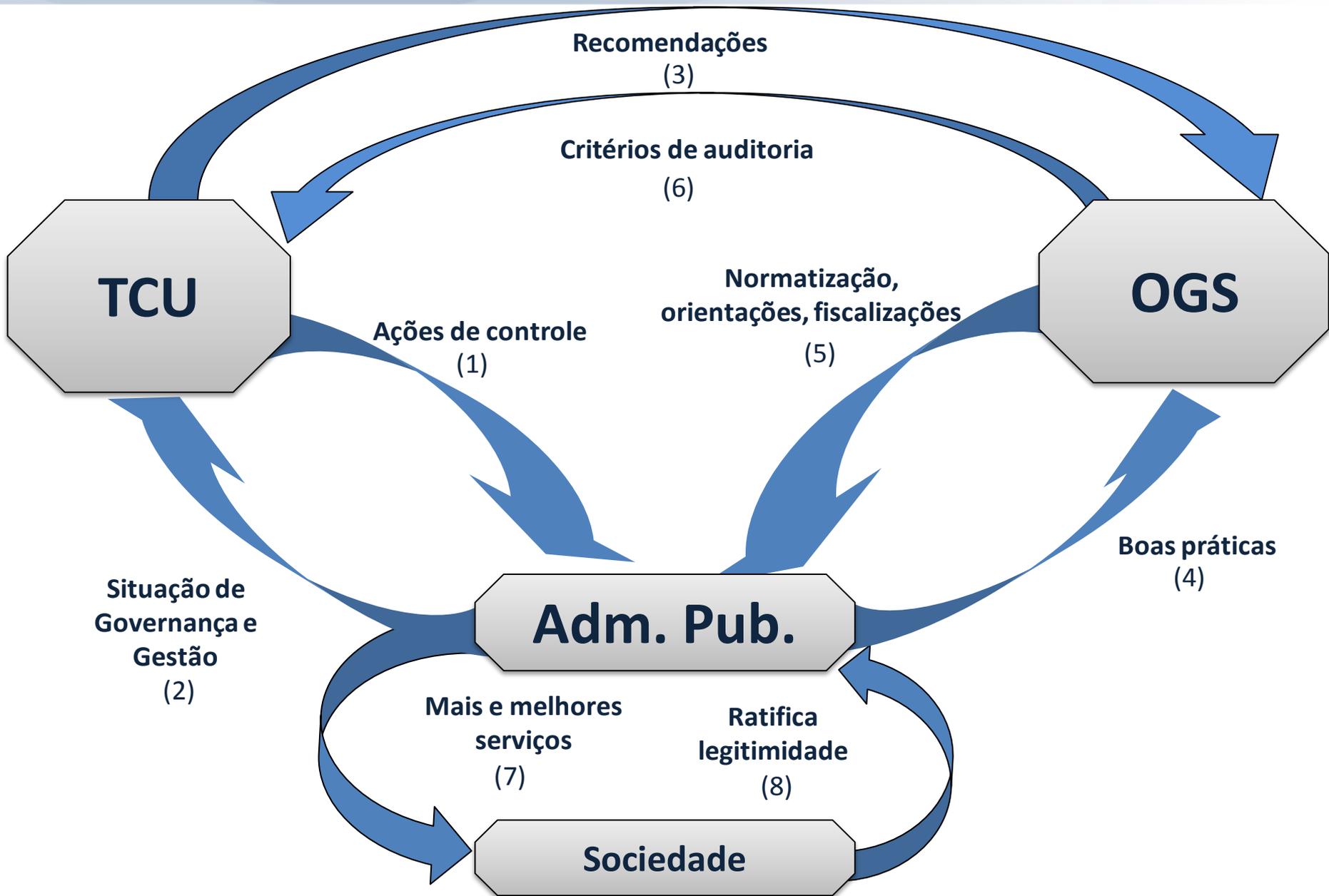
- Relação entre as deficiências na governança e gestão das aquisições e as inconformidades detectadas nas contratações de limpeza e vigilância;
- Recorrência das deficiências nos contratos de limpeza e vigilância;
- Inconformidades possíveis em outros tipos de terceirização.

Encaminhamentos

Órgão Governante Superior (OGS)

É uma organização pública com atribuições normativas para orientar e fiscalizar outras organizações na sua esfera de atuação.

- AGU
- CGU
- SLTI/MP
- SOF/MP
- CGPAR
- ...
- CNJ
- CJF
- ...
- CNMP



Recomendação à SLTI

- *Elabore **modelo de contratação** de bens e serviços pela Administração Pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos, bem como promova a respectiva implementação mediante orientação normativa, **utilizando como parâmetro básico os procedimentos** contidos no **Apêndice 4 do relatório de fiscalização** (item 9.1.1).*

Apêndice 4

Atividades de controle

Recomendação à SLTI

- *Elabore estudo de avaliação de custo-benefício e de riscos relacionados à utilização da **conta vinculada** e, com base nos resultados obtidos, verifique as possibilidades de **manter, ou não, o procedimento e de prever a adoção de outras formas de controle**, como, por exemplo, aquelas suscitadas no Acórdão 1.214/2013-Plenário (item 9.1.2);*

Recomendação à SLTI

- *Estabeleça listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor e promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de sua utilização por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação (item 9.1.3).*

Recomendação à AGU

- *Adote medidas para estimular a utilização, por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação, das listas de verificação disponibilizadas no seu sítio na internet, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios (item 9.2.1);*

Recomendação à AGU

- *Avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 para o aperfeiçoamento de suas listas de verificação para emissão de parecer jurídico, bem como dos seus modelos de editais e de minutas de contratos (item 9.2.2).*

Recomendação ao CNJ

- *Elabore listas de verificações para atuação das consultorias jurídicas na fase interna da licitação, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios (item 9.3.1);*

Recomendação ao CNJ

- *Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação (item 9.3.2).*

Recomendação ao CNMP

- *Avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 para o aperfeiçoamento de suas listas de verificação para emissão de parecer jurídico, bem como dos seus modelos de editais e de minutas de contratos (item 9.4.1);*

Recomendação ao CNMP

- *Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação (item 9.4.2).*

**"É IMPOSSÍVEL
PROGREDIR SEM
MUDANÇA, E
AQUELES QUE NÃO
MUDAM SUAS
MENTES NÃO
PODEM MUDAR
NADA."**

GEORGE BERNARD SHAW



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 437**

Cep: 70.042-900

Tel: 3316-7301

Fax: 3316-7540

selog@tcu.gov.br