



# Governança e Gestão das Aquisições

-

## Encontro com o Controle Externo

-

### Ciclo 2016

Brasília, 13/09/2016

Florianópolis, 27/09/2016

Curitiba, 29/09/2016

Macapá, 07/11/2016

Belém, 09/11/2016

Belo Horizonte, 22/11/2016

Porto Alegre, 24/11/2016

# 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***

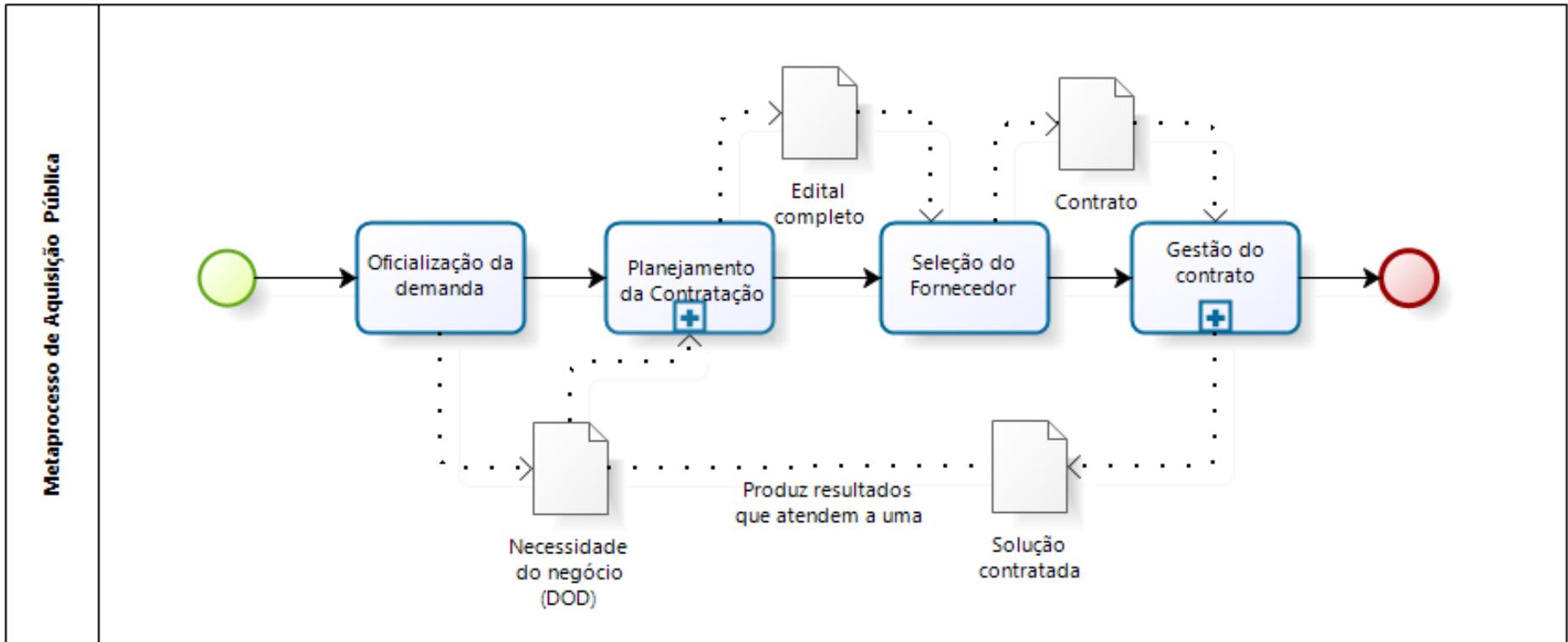
**Acórdão 2.339/2016-TCU-Plenário**

***Manutenção predial***

# Agenda

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

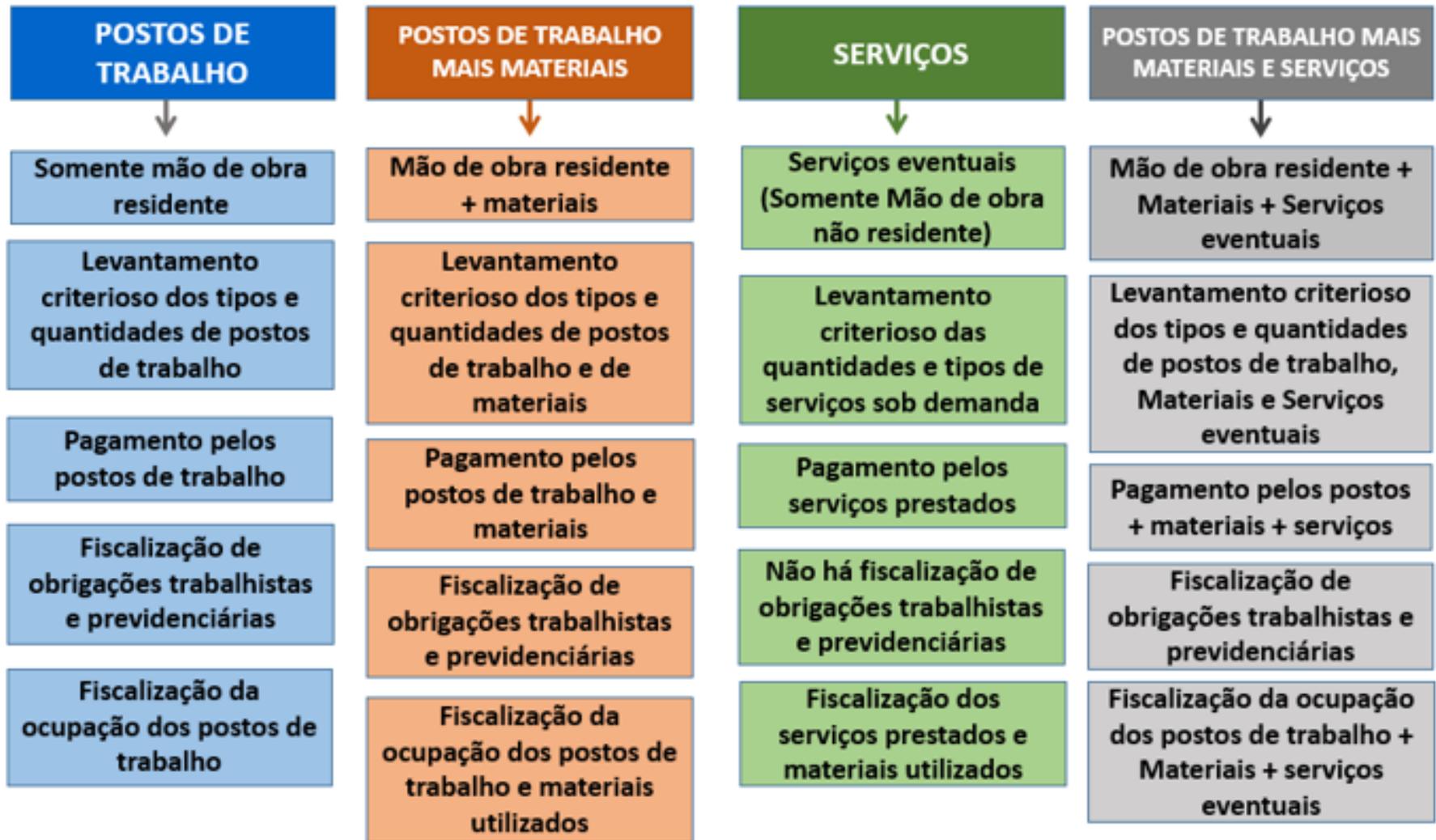
# Processo de contratação



Modelo baseado no documento [RCA](#) - Riscos e Controles nas Aquisições ([www.tcu.gov.br/selog](http://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
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>	
<b>1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares</b>	
1.1.2.	Definir <b>método de cálculo das quantidades de materiais</b> necessários à contratação, se estes estiverem incluídos no valor da contratação.
1.1.3.	<b>Documentar</b> 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 <b>método de cálculo para quantidades e tipos de postos de trabalho</b> necessários à contratação.
1.1.6.	<b>Documentar</b> 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 <b>método de cálculo</b> para: a) <b>quantidades e tipos de serviços sob demanda</b> ; 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 <b><u>controle gerencial</u></b> acerca da utilização dos <b><u>materiais</u></b> empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.                                   |
| 3.3. | Estabelecer mecanismo de <b><u>controle gerencial</u></b> acerca da <b><u>quantidade e tipos de postos de trabalho</u></b> empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações. |

# Riscos relacionados



2º

<b>EVENTO(S) DE RISCO</b>
Estimativas de preço inadequadas.
<b>CAUSA (S)</b>
Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa.
<b>CONSEQUÊNCIA (S)</b>
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 <b><u>método para a estimativa de preços</u></b> , considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014. |
| 1.1.2. | <b><u>Documentar o método</u></b> 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.

# Apêndice 5

## Atividades de controle

### 1. Fase: Planejamento da contratação

#### 1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares

- |        |   |
|--------|---|
| 1.1.1. | <p><b><u>Avaliar se a solução é divisível ou não</u></b>, 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"><li>a) é <b><u>tecnicamente viável</u></b> dividir a solução?</li><li>b) é <b><u>economicamente viável</u></b> dividir a solução?</li><li>c) <b><u>não há perda de escala</u></b> ao dividir a solução?</li><li>d) há o <b><u>melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade</u></b> ao dividir a solução?</li></ul> |
| 1.1.2. | <p><b><u>Em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la</u></b> (parcelamento formal - licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação).</p>  |
| 1.1.3. | <p><b><u>Documentar</u></b> 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
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>						
<b>1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares</b>						
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"> <li>• Art. 37 da CF 88 (Princípio da eficiência);</li> <li>• Lei 8.666/93, art. 27.</li> <li>• IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV.</li> <li>• Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, item 9.1.10.</li> <li>• Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário, item 9.3.6, 9.3.7 e 9.3.25.</li> <li>• Acórdão 2.746/2015-TCU-Plenário, item 9.1.22.9.</li> <li>• Acórdão 2.831/2015-TCU-Plenário, item 9.1.31.7.</li> </ul>	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
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>	
<b>1.3. Etapa: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)</b>	
<b>1.3.1. Modelo de gestão do contrato</b> - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.7.	Prever <b>cláusulas de penalidades</b> observando as seguintes diretrizes: <ul style="list-style-type: none"><li>a) <b>vincular multas às obrigações</b> da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);</li><li>b) <b>definir o rigor de cada penalidade</b> de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;</li><li>c) <b>definir o processo de aferição da desconformidade</b> que leva à pena (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);</li><li>d) <b>definir a forma de cálculo da multa</b>, de modo que seja o mais simples possível;</li><li>e) <b>definir o que fazer se as multas se acumularem</b> (e.g. distrato/rescisão); e definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido.</li></ul>

# 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
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>	
<b>1.3. <u>Etapa</u>: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)</b>	
<b>1.3.1. <u>Modelo de gestão do contrato</u></b> - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.5.	Prever a <b><u>segregação das atividades de recebimento</u></b> de serviços de forma que: a) o <b><u>recebimento provisório, a cargo do fiscal</u></b> 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 <b><u>recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão</u></b> 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
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>	
<b>1.3. Etapa: Elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)</b>	
1.3.1 <b>Modelo de gestão do contrato</b> - constante do TR ou PB, descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão	
1.3.1.6	Definir <b><u>listas de verificação para os aceites provisório e definitivo</u></b> , 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

<b>EVENTO(S) DE RISCO</b>
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.
<b>CAUSA (S)</b>
Falta de sistematização dos procedimentos que devem ser executados pelos agentes que conduzem a fase de seleção do fornecedor.
<b>CONSEQUÊNCIA (S)</b>
Ineficiência e falha nos procedimentos de seleção do fornecedor.

# Apêndice 5

Atividades de controle	Critérios, jurisprudência e boas práticas
<b>1. Fase: Planejamento da contratação</b>	
<b>1.5. Controle compensatório para a fase de planejamento da contratação</b>	
1.5.1.	<p>Utilizar o <b>modelo de lista de verificação</b> estabelecido pelo respectivo OGS para <b>atuação da consultoria jurídica</b> 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><b>Documentar</b>, 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 <b><u>lista de verificação</u></b> estabelecido pelo respectivo OGS para <b><u>atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação</u></b> 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><b><u>Documentar</u></b>, 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 disponíveis em: [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_cont\\_eudo/244390](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_cont_eudo/244390) (consultoria jurídica);
- Consultar Orientação Normativa Seges/MP 2/2016 (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](http://www.tcu.gov.br/selog))

## Todas as deficiências mapeadas:

Relatório da auditoria (disponível em  
[www.tcu.gov.br/selog](http://www.tcu.gov.br/selog))

## Atividades de controle sugeridas:

Apêndice 5 (disponível em [www.tcu.gov.br/selog](http://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.

**IV - 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.

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

5.

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](http://www.facebook.com/tcuoficial)



[www.youtube.com/tcuoficial](http://www.youtube.com/tcuoficial)



[www.twitter.com/tcuoficial](http://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](mailto:selog@tcu.gov.br)**