

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Alexandre Borba de Oliveira

**RISCOS NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO
CONTRATUAL: O CASO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

Santa Maria, RS
2019

Alexandre Borba de Oliveira

**RISCOS NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL: O
CASO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PAMPA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS
2019

Oliveira, Alexandre Borba de
Riscos nos processos de contratação e gestão
contratual: o caso dos serviços terceirizados pela
Universidade Federal do Pampa / Alexandre Borba de
Oliveira.- 2019.
225 p.; 30 cm

Orientador: Fernando do Nascimento Lock
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2019

1. Riscos 2. Serviços terceirizados 3. Gerenciamento
de riscos I. do Nascimento Lock, Fernando II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

© 2019

Todos os direitos autorais reservados a Alexandre Borba de Oliveira. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

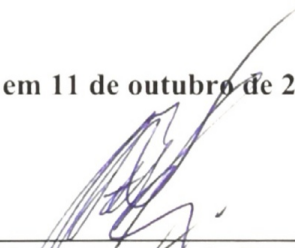
E-mail: alexandre03@gmail.com

Alexandre Borba de Oliveira

**RISCOS NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL: O
CASO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PAMPA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

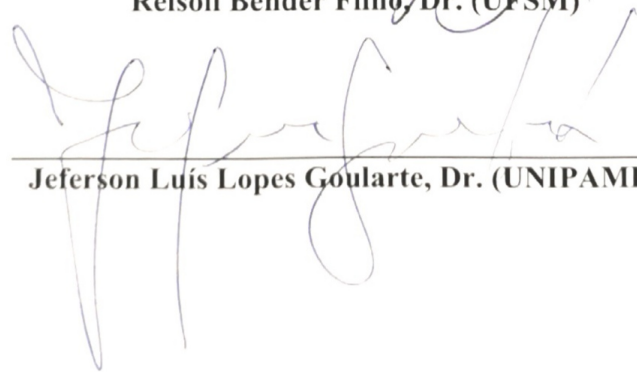
Aprovado em 11 de outubro de 2019:



Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)



Jeferson Luis Lopes Goularte, Dr. (UNIPAMPA)

Santa Maria, RS
2019

*Dedico esta dissertação ao meu filho,
Guilherme, e à minha esposa, Michele.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por sempre guiar os meus passos e iluminar o meu caminho, acompanhando-me e mantendo-me forte diante de todos os obstáculos na jornada.

Aos meus pais, Jaime Dagoberto Xavier de Oliveira e Regina Helena Borba de Oliveira, que sempre zelaram pelo meu bem-estar, dando-me suporte educacional e moral para alcançar os meus objetivos com dignidade e encarar os desafios com responsabilidade, compromisso e ética.

À minha esposa, Michele da Silva Barbosa, que esteve (e está) sempre ao meu lado participando das angústias, das alegrias e das conquistas com amor, compreensão, dedicação e incentivo no transcorrer do trabalho.

Ao meu filho, Guilherme Barbosa de Oliveira, que (talvez por ser tão novo) pode não ter compreendido minha ausência em alguns momentos. Sem dúvida alguma, ele foi a principal razão do meu esforço e da minha dedicação e a fonte de energia para concluir este trabalho.

Aos colegas de mestrado, pela convivência, pelas experiências e pelos conhecimentos compartilhados; pela cumplicidade nos momentos de alegria, de angústia e de ansiedade, vivenciados nesse período.

À Universidade Federal de Santa Maria e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, pela oportunidade de aprendizagem e por propiciarem o desenvolvimento de pesquisas no âmbito do serviço público.

Aos professores da banca examinadora, por aceitarem o convite e fornecerem sugestões para a melhoria deste trabalho. Aos demais professores do mestrado que com sabedoria e competência exerceram seu papel de educadores. Em especial, agradeço ao meu orientador, professor Dr. Fernando do Nascimento Lock, pela confiança em mim depositada, pela paciência e pelas sugestões que me guiaram no desenvolvimento deste trabalho.

À Universidade Federal do Pampa, que viabilizou a minha participação neste estudo, por meio de ações voltadas ao estímulo à qualificação de seus servidores, sem o qual seria mais difícil minha participação neste mestrado.

Aos colegas de trabalho, pelo apoio e incentivo. Em especial à colega e amiga Ivani Soares, por suas importantes dicas e também por realizar a revisão textual deste estudo; e aos servidores entrevistados, por disporem de seu tempo e de sua atenção e por compartilharem comigo as suas experiências profissionais. Enfim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização dessa pesquisa.

Mais arriscado que mudar é continuar fazendo a mesma coisa.

(Peter Drucker)

RESUMO

RISCOS NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL: O CASO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

AUTOR: Alexandre Borba de Oliveira
ORIENTADOR: Fernando do Nascimento Lock

O tema do estudo está relacionado aos riscos nos processos de contratação e gestão contratual de uma Instituição Federal de Ensino Superior, restringindo-se aos serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse sentido, o objetivo principal é explicitar como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa. Caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa de natureza aplicada, e, do ponto de vista de seus objetivos, como uma pesquisa exploratória. Quanto à escolha do objeto de estudo, caracteriza-se como um estudo de caso. Definiu-se o processo de contratação e gestão dos serviços terceirizados pela Universidade Federal do Pampa como unidade de análise para a aplicação da pesquisa. Os dados coletados foram obtidos por meio de diferentes fontes de evidência valendo-se de documentos, observações e entrevistas semiestruturadas com servidores que mantiveram/mantêm envolvimento direto com o processo estudado. Como técnicas de análise de dados, foram utilizadas a análise de conteúdo e a triangulação. Cento e seis riscos foram validados nos resultados da pesquisa. Os resultados obtidos evidenciaram uma série de eventos de risco que podem comprometer o atingimento dos objetivos do processo em estudo. Um planejamento falho, com estimativas inadequadas de quantidades e termos de referência incompletos, pode refletir nas demais fases do processo, com impactos na seleção do fornecedor e na gestão do contrato, como a interrupção do processo de contratação, impugnações e o desperdício de recursos orçamentários/financeiros oriundos desse planejamento inadequado. Por outro lado, selecionar um fornecedor sem as devidas qualificações exigidas pode ocasionar impactos na qualidade do serviço prestado e gerar uma descontinuidade antecipada do serviço. A gestão e a fiscalização inadequada de um contrato, por sua vez, poderão acarretar, dentre outras, em prática de ilícito trabalhista, danos ao erário e possibilidade de responsabilização solidária da administração. Avaliando os resultados obtidos, percebe-se que são inúmeras as consequências provenientes dos riscos que permeiam esse processo, o que demonstra a necessidade de ações de ordem preventiva, antecipando-se às consequências de uma maneira apropriada e oportuna. Nesse sentido, pode-se concluir que os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem trazer implicações legais, orçamentárias e financeiras, operacionais e de integridade, podendo comprometer a prestação dos serviços públicos e/ou o cumprimento da missão da Instituição.

Palavras-chave: Riscos. Serviços terceirizados. Gerenciamento de riscos.

ABSTRACT

RISK IN CONTRACTUAL HIRING AND MANAGEMENT PROCESSES: THE CASE OF OUTSOURCED SERVICES BY UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

AUTHOR: Alexandre Borba de Oliveira
ADVISOR: Fernando do Nascimento Lock

This research focus is related to risks in contractual hiring and management processes in a Federal Higher Education Institution, restricted to continuous services that present full time working status. In this sense, the main objective is to explain how the risks that surround the hiring and management of outsourced services can compromise this process in the context of Universidade Federal do Pampa. It is defined as a qualitative research of applied nature and, concerning its objectives, as an investigative research. As for the choice of the study object, it is characterized as a case study. The hiring and management of outsourced services by Universidade Federal do Pampa was defined as the analysis unit to the research application. The data were collected through different sources of evidence, making use of documents, observation and semi-structured interviews with workers that kept/keep some direct link with the analyzed process. Content analysis and triangulation were applied as techniques for data study. One hundred and six risks were validated by the survey. The results show a series of risk cases that can compromise the reaching of the objectives in this study. A flawed planning, with inadequate quantitative estimates and incomplete reference terms, can have an impact on further phases of the process, causing impacts in the supplier selection and the contract management, resulting either in the termination of the hiring process, impeachments or the waste of budget/financial resources, all consequences of an unsuited planning. On the other hand, the selection of a supplier that does not present the qualifications needed, can cause impacts in the quality of services, causing an early interruption of the service. The wrongdoing in management and control of a contract, in its term, can cause, among others, illicit working, damage to the public purse and the possibility of shared responsibility of the administration. Through these results, it can be realized that the consequences from the risks that surround this processes are numerous, what demonstrates the need for preventive actions, in order to act to avoid these results in an appropriate and timely way. As a conclusion, it can be stated that the risks surrounding outsourced services hiring and management can result in legal, budget and financial implications, as well as operational and of integrity, and can compromise both public services and/or the fulfillment of the Institution mission.

Keywords: Risks. Outsourced services. Risk management.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Processo genérico de gerenciamento de riscos | 39 |
| Figura 2 - Comparativo entre a ABNT NBR ISO 31000:2018 e o COSO-ERM 2017..... | 40 |
| Figura 3 - Matriz de riscos com escalas de probabilidade e impacto de 1 a 10 | 45 |
| Figura 4 - Risco inerente e risco residual | 49 |
| Figura 5 - Evolução legislativa e jurisprudencial referente à terceirização de mão de obra | 53 |
| Figura 6 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UNIPAMPA..... | 69 |
| Figura 7 - Convergência de evidências (estudo único)..... | 77 |
| Figura 8 - Matriz de riscos e escala para classificação de níveis de risco..... | 80 |
| Figura 9 - Modelo analítico da pesquisa..... | 81 |
| Figura 10 - Cadeia de valor da UNIPAMPA..... | 84 |
| Figura 11 - Processo de contratação e gestão de serviços terceirizados..... | 93 |
| Figura 12 - Subprocesso de prorrogação/negociação contratual | 94 |
| Figura 13 - Subprocesso de acréscimo/supressão contratual..... | 96 |
| Figura 14 - Subprocesso de reequilíbrio econômico-financeiro..... | 97 |
| Figura 15 - Distribuição dos riscos levantados..... | 99 |
| Figura 16 - Concentração dos riscos por atividade..... | 100 |
| Figura 17 - Distribuição dos riscos por categoria..... | 101 |
| Figura 18 - Distribuição dos riscos por categoria e fase do processo..... | 101 |
| Figura 19 - Matriz de riscos..... | 103 |
| Figura 20 - Distribuição dos níveis de risco nas fases do processo..... | 103 |
| Figura 21 - Nuvem de palavras das entrevistas | 137 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Características do novo modelo de gestão de riscos | 32 |
| Quadro 2 - Distinções conceituais básicas entre risco, incerteza e ignorância..... | 34 |
| Quadro 3 - Conceitos de risco | 35 |
| Quadro 4 - Tipologias de risco | 36 |
| Quadro 5 - Definição de tipologias de risco | 37 |
| Quadro 6 - Comparativo entre a ABNT NBR ISO 31000:2018 e o COSO-ERM 2017 | 41 |
| Quadro 7 - Procedimentos específicos para mitigar riscos em licitações..... | 47 |
| Quadro 8 - Principais entendimentos sobre segregação de funções | 48 |
| Quadro 9 - Principais dispositivos da IN SEGES/MP n.º 05/2017 | 55 |
| Quadro 10 - Cenários para a construção do mapa de riscos | 60 |
| Quadro 11 - Eventos de risco aplicáveis ao processo de contratação e gestão de serviços..... | 62 |
| Quadro 12 - Fases e etapas do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados..... | 68 |
| Quadro 13 - Relação dos objetivos específicos com as ações | 70 |
| Quadro 14 - Critérios para definição dos entrevistados | 73 |
| Quadro 15 - Temas e objetivos relacionados ao roteiro da entrevista..... | 74 |
| Quadro 16 - Entrevistas realizadas | 75 |
| Quadro 17 - Escalas de probabilidade e impacto | 79 |
| Quadro 18 - Objetivos do processo e de suas respectivas fases | 98 |
| Quadro 19 - Eventos com maior nível de risco inerente | 104 |
| Quadro 20 - Principais desafios à implantação de um processo de gerenciamento de riscos | 136 |
| Quadro 21 - Resumo dos eventos com maior nível de risco inerente | 138 |
| Quadro 22 - Implicações dos riscos nos objetivos | 139 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| ABPMP | Association of Business Process Management Professionals |
| AGU | Advocacia-Geral União |
| ANU | The Australian National University |
| APF | Administração Pública Federal |
| AS/NZS | Australian/New Zealand Standard |
| BPMN | Business Process Model and Notation |
| CBO | Classificação Brasileira de Ocupações |
| CCF | Coordenadoria de Contabilidade e Finanças |
| CCL | Capital Circulante Líquido |
| CCL | Coordenadoria de Contratos e Licitações |
| CF | Constituição Federal |
| CIPFA | Chartered Institute of Public Finance and Accountancy |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COSO | Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission |
| CPF | Cadastro de Pessoas Físicas |
| CPL | Comissão Permanente de Licitação |
| CSLL | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido |
| Doc. | Documento |
| D.O.U. | Diário Oficial da União |
| DRE | Demonstração do Resultado do Exercício |
| ERM | Enterprise Risk Management |
| Ex. | Exemplo |
| FERMA | Federation of European Risk Management Associations |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| GAO | United States General Accounting Office |
| IBGC | Instituto Brasileiro de Governança Corporativa |
| IDESE | Índice de Desenvolvimento Socioeconômico |
| IFAC | International Federation of Accountants |
| IIA | Institute of Internal Auditors |
| IMR | Instrumento de Medição de Resultado |
| IN | Instrução Normativa |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions |
| IEC | International Electrotechnical Commission |
| IRPJ | Imposto de Renda Pessoa Jurídica |
| ISO | International Organization for Standardization |
| ISSQN | Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| LC | Liquidez Corrente |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LG | Liquidez Geral |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MF | Ministério da Fazenda |

| | |
|----------|--|
| MP | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MT | Mato Grosso |
| NAO | National Audit Office |
| NBR | Norma Brasileira |
| ND | Nota de Dotação |
| NI | Nível de Impacto do Risco |
| NP | Nível de Probabilidade do Risco |
| OGC | Office of Government Commerce |
| OS | Ordem de Serviço |
| PASEP | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PCFP | Planilha de Custos e Formação de Preços |
| PDI | Plano de Desenvolvimento Institucional |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PMBOK | Project Management Body of Knowledge |
| PMI | Project Management Institute |
| PROAD | Pró-Reitoria de Administração |
| RCA | Riscos e Controles nas Aquisições |
| Ref. | Referência |
| RI | Nível do Risco Inerente |
| SEGES | Secretaria de Gestão |
| SEI | Sistema Eletrônico de Informações |
| SELOG | Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas |
| SG | Solvência Geral |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| SICAF | Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores |
| SLTI | Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SOX | Lei Sarbanes-Oxley |
| SRM | Strategic Risk Management |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| TCT | Teoria dos Custos de Transação |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TR | Termo de Referência |
| TST | Tribunal Superior do Trabalho |
| UFPel | Universidade Federal de Pelotas |
| UFSM | Universidade Federal de Santa Maria |
| UNIPAMPA | Universidade Federal do Pampa |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 23 |
| 2 | GESTÃO DE RISCOS, CONTROLES INTERNOS E TERCEIRIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, TEORIAS E LEGISLAÇÃO | 31 |
| 2.1 | GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS..... | 31 |
| 2.1.1 | Riscos: conceitos e tipologias..... | 33 |
| 2.1.2 | Modelos de referência e técnicas..... | 38 |
| 2.1.3 | Integração dos controles internos com a gestão de riscos..... | 46 |
| 2.1.4 | Gestão de riscos na administração pública..... | 50 |
| 2.2 | TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 53 |
| 2.2.1 | Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017..... | 54 |
| 2.2.2 | Gerenciamento de riscos no processo de contratação e gestão de serviços..... | 59 |
| 2.2.3 | Responsabilidade da Administração Pública na terceirização de serviços..... | 63 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 67 |
| 3.1 | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA..... | 67 |
| 3.2 | UNIDADE DE ANÁLISE..... | 67 |
| 3.3 | MÉTODOS DE COLETA DE DADOS..... | 69 |
| 3.3.1 | Observações..... | 70 |
| 3.3.2 | Documentos..... | 71 |
| 3.3.3 | Entrevistas..... | 72 |
| 3.4 | TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS..... | 76 |
| 3.4.1 | Análise de conteúdo..... | 76 |
| 3.4.2 | Triangulação..... | 76 |
| 3.5 | METODOLOGIA DE DIAGRAMAÇÃO DE PROCESSOS..... | 77 |
| 3.6 | METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS..... | 78 |
| 3.7 | MODELO ANALÍTICO DA PESQUISA..... | 81 |
| 4 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 83 |
| 4.1 | PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS..... | 83 |
| 4.1.1 | Atividades da fase de planejamento da contratação..... | 85 |
| 4.1.2 | Atividades da fase de seleção do fornecedor..... | 88 |
| 4.1.3 | Atividades da fase de gestão do contrato..... | 90 |
| 4.1.4 | Diagramas do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados..... | 92 |
| 4.2 | RISCOS E CONTROLES..... | 99 |
| 4.2.1 | Classificação dos riscos..... | 102 |
| 4.2.2 | Estimativas inadequadas de quantidades..... | 105 |
| 4.2.3 | Inexistência do gerenciamento de riscos..... | 107 |
| 4.2.4 | Não manutenção das condições contratuais..... | 110 |
| 4.2.5 | Indisponibilidade orçamentária/financeira..... | 112 |
| 4.2.6 | Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços..... | 118 |
| 4.2.7 | Segregação de funções..... | 121 |
| 4.2.8 | Caraterização de execução indireta ilegal (ingerência)..... | 123 |
| 4.2.9 | Descontinuidade do serviço prestado..... | 126 |
| 4.2.10 | Fiscalização contratual inadequada..... | 128 |
| 4.2.11 | Principais desafios para implantação de um processo de gerenciamento de riscos..... | 134 |
| 4.3 | SÍNTESE DE RESULTADOS..... | 136 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 5 | CONCLUSÃO | 141 |
| | REFERÊNCIAS | 149 |
| | APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ... | |
| | | 161 |
| | APÊNDICE B - OBSERVAÇÕES | 163 |
| | APÊNDICE C - REGISTRO DE ANÁLISE DE OBSERVAÇÃO | 167 |
| | APÊNDICE D - REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS | 169 |
| | APÊNDICE E - RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS | 171 |
| | APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA | 175 |
| | APÊNDICE G - REGISTRO AUXILIAR DE ENTREVISTA | 177 |
| | APÊNDICE H - REGISTRO DE ANÁLISE DE ENTREVISTAS | 179 |
| | APÊNDICE I - REGISTRO DE ATIVIDADES DO PROCESSO | 181 |
| | APÊNDICE J - REGISTRO DE LEVANTAMENTO DE RISCOS | 183 |
| | APÊNDICE K - REGISTRO DE CONTROLES EXISTENTES | 185 |
| | APÊNDICE L - ELEMENTOS BPMN | 187 |
| | APÊNDICE M - ATIVIDADES DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E | |
| | GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS | 189 |
| | APÊNDICE N - MAPA DE RISCOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E | |
| | GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS | 195 |
| | APÊNDICE O - DESPESA COM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS | 225 |

1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa refere-se aos riscos nos processos de contratação e gestão contratual no âmbito do setor público. Como delimitação, aborda-se especificamente os riscos que permeiam os serviços terceirizados pela Universidade Federal do Pampa, restringindo-se àqueles prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no período de 2008 a 2018.

As organizações existem para cumprirem determinado propósito, como a entrega de um serviço ou o alcance de um resultado específico. Na iniciativa privada, em regra, o objetivo principal de uma instituição é aumentar o valor gerado ao acionista, ou seja, a maximização dos ganhos na empresa. No setor público, em vez de lucros e dividendos, o objetivo está ligado à entrega de um serviço ou de um resultado à sociedade, ao cidadão, que é o verdadeiro “proprietário do empreendimento” e “consumidor final” da organização (MIRANDA, 2017; SOUZA; SANTOS, 2017; UNITED KINGDOM, 2004).

As organizações, independentemente de seu tamanho, natureza ou estrutura, enfrentam influências e fatores de risco externos e internos que tornam incerto o alcance dos objetivos (ABNT, 2018). Neste sentido, se existe um objetivo, independente da área de atuação, há um risco de não o alcançar plenamente, ou, ao menos, não de maneira satisfatória e, dessa forma, faz todo sentido gerenciar esse risco (MIRANDA, 2017).

Assim, a gestão dos riscos corporativos tem assumido um importante papel no campo da administração das organizações, sendo apontada como fundamental no sentido de potencializar a probabilidade de realização dos objetivos (BROMILEY et al., 2015). Ainda, pode tornar a gestão mais proativa e a organização mais atenta às necessidades de identificar e tratar os riscos, melhorando a identificação de oportunidades e ameaças e facilitando, também, o atendimento às normas e aos requisitos legais (ASSI, 2017).

A gestão de riscos, no âmbito público, vem sendo abordada por vários órgãos governamentais ao redor do mundo (AUSTRALIA, 2014; CANADA, 2010; FERMA, 2002; UNITED KINGDOM, 2004, 2009; UNITED STATES, 2016). No âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2011, vem estabelecendo objetivos estratégicos voltados à promoção e à indução de práticas de gestão de riscos na Administração Pública (BRASIL, 2018g). Por meio do Acórdão n.º 821/2014 – Plenário, o TCU reconheceu a importância do gerenciamento de riscos nas organizações públicas ao afirmar ser de sua competência intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e dos controles governamentais (BRASIL, 2014a). Nesse contexto, o Plano Estratégico do TCU (2015-2021)

apresenta como um de seus objetivos “induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública” (BRASIL, 2015c, p. 35).

De uma forma cada vez mais frequente, o TCU tem determinado às entidades públicas que adotem um processo sistemático de gerenciamento de riscos. Em consulta aos julgados do TCU, do período de 2001 a 2018, foram encontrados 683 acórdãos tratando do tema “Gestão de Riscos”, sendo 662 deles no período de 2010 a 2018, o que representa 96,93% do total. Isto evidencia que o TCU passou a compreender que o gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e avaliação de desempenho (SOUZA; SANTOS, 2017). A fim de responder a essas sinalizações, foi desenvolvida, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), a Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU n.º 01/2016, que tem como finalidades fortalecer a gestão e aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos organizacionais por meio da criação e do aprimoramento dos controles internos da gestão, da governança e da sistematização da gestão de riscos (BRASIL, 2016).

Nessa mesma vertente, a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), com a publicação da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, reestruturou o modelo de contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal, tendo como plano de fundo, além de uma série de modificações da legislação que trata de licitações públicas e de mudanças de interpretação de seus dispositivos, o Acórdão TCU n.º 2.622/2015 - Plenário. Esse julgado propôs várias medidas para o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal (ZYMLER, 2017), com destaque para uma série de recomendações voltadas ao fomento da cultura de gerenciamento de riscos nas aquisições (BRASIL, 2015b). Assim, essa instrução normativa passou a exigir que seja realizado o gerenciamento dos riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual, ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação (BRASIL, 2017c).

Além dessa reestruturação no modelo de contratação, a terceirização também foi tema de uma nova legislação em 2017, por meio da Lei n.º 13.429. Essa Lei regulamenta a terceirização, tendo como tema central a possibilidade de as empresas terceirizarem atividades-fim, podendo a contratação terceirizada ocorrer sem restrições, inclusive na Administração Pública. Independente do debate, pontos relevantes são regulamentados e devem ser observados na relação contratual entre a empresa prestadora de serviços a terceiros

e seus trabalhadores com a empresa contratante. Por meio das ações do governo federal, como a aprovação dessa Lei, e os constantes decretos prevendo a extinção de cargos públicos, nota-se que existe uma tendência ao crescimento deste setor, e que as universidades se tornem cada vez mais dependentes desta prática, demonstrando que o Brasil está em processo ascendente no que se refere à regulamentação da mão de obra terceirizada (MIRANDA, 2018).

A prática da terceirização tem vantagens que estão relacionadas ao aumento da competitividade, à focalização nas atividades-fim da organização e à otimização de custos (SILVEIRA, 2017). No entanto, para explorar tais vantagens, descritas pelo referido autor, o serviço terceirizado deve ser realizado adequadamente e com qualidade. O controle da qualidade dos serviços prestados é atribuição do governo, resultando na necessidade de acompanhamento de cada etapa deste processo de terceirização, com o objetivo de analisar o cumprimento contratual, bem como observar especialmente os riscos aos quais o ente público está sujeito (MIRANDA, 2018). Isso corrobora com o que está previsto na IN SEGES/MP n.º 05/2017, tornando o gerenciamento de riscos uma das etapas obrigatórias do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Nesse contexto, de acordo com Oliveira Júnior, Gomes e Machado (2015), são poucos os órgãos no Brasil que possuem políticas ou implementaram rotinas práticas de gestão de riscos formalmente estabelecidas. De forma complementar, Miranda (2017) menciona que, no âmbito da Administração Pública Federal, alguns órgãos já tentaram a implementação da gestão de riscos, entretanto, nem todos obtiveram sucesso em função de alguns fatores que contribuíram para a demora na difusão dessa prática, como: a escassa literatura sobre o tema aplicável à Administração Pública; a ausência de uma doutrina específica que guiasse os passos dos gestores interessados em internalizá-la em seus órgãos e; a compreensível insegurança desses em investir recursos públicos em algo ainda não maduro no setor público.

No âmbito da UNIPAMPA, a fim de atender à IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016, encontra-se publicada a Norma Operacional n.º 02/2018, que tem como finalidade o estabelecimento da Política de Governança, Integridade e Gestão de Riscos da Instituição (UNIPAMPA, 2018). No entanto, a referida norma não apresenta prazos para uma efetiva implementação dessa política, e também não adota um modelo prático para o gerenciamento dos riscos. Além do mais, poucos foram os avanços dessa temática no âmbito da Instituição, conforme pode ser observado no relatório de “Levantamento de Governança e Gestão Públicas - 2018”, no qual o TCU afere o nível de implementação das organizações públicas federais em relação a boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações. Observa-se nesse

relatório que, nos itens “gerir os riscos da organização” e “capacidade em gestão de riscos nas contratações”, os resultados aferidos na UNIPAMPA apresentaram nível “inexpressivo” de classificação¹ (BRASIL, 2018e).

Deste modo, no âmbito da UNIPAMPA, não existem levantamentos realizados acerca dos riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, muito menos se conhece o potencial impacto desses riscos nos objetivos. Dado o contexto apresentado, com a publicação da IN SEGES/MP n.º 05/2017, que tornou o gerenciamento de riscos uma das etapas obrigatórias desse processo e em face da ausência de procedimentos efetivos voltados ao gerenciamento de riscos na Instituição, o problema que essa pesquisa pretende responder é: como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa?

Para guiar o estudo proposto, foram definidos um objetivo geral e três objetivos específicos, visando à obtenção de respostas ao problema apresentado. Com o intuito de compreender a problemática que envolve o desenvolvimento da pesquisa, delineou-se o objetivo geral em: explicitar como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa. Para o alcance do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Mapear o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados;
- b) Levantar os riscos inerentes às fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados;
- c) Identificar os controles internos possíveis de serem estabelecidos com base na legislação, na literatura e na opinião dos gestores, a fim de mitigar os riscos levantados.

A Universidade Federal do Pampa foi instituída em 2008 por meio da Lei n.º 11.640 e constituída numa estrutura *multicampi*, localizada em dez municípios da fronteira e da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de minimizar o processo de estagnação econômica de uma região geográfica marcada por um baixo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Sua implantação se deu por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Por esse

¹ Faixas de classificação: Aprimorado = 70% a 100%; Intermediário = 40% a 69,9%; Inicial = 15% a 39,9%; e Inexpressivo = 0% a 14,9%.

acordo, os *campi* nas cidades de Alegrete, Itaqui, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana, foram implantados pela UFSM, e os *campi* de Bagé, Dom Pedrito, Caçapava do Sul, Jaguarão e Sant'Ana do Livramento, pela UFPel (UNIPAMPA, 2013), originando, dessa forma, um processo de implantação conduzido por duas universidades que apresentam traços culturais distintos e possuem uma história e uma lógica próprias de funcionamento (SCHEIN, 2009).

Diante disso, justifica-se a escolha da UNIPAMPA para a realização deste estudo, pois, em função dos traços culturais remanescentes desse processo conjunto de implantação, ainda existem desafios de amadurecimento organizacional, de consolidação dos processos de trabalho e dos procedimentos de controle de suas atividades. Por tratar-se de uma Instituição *multicampi*, a distância existente entre os *campi* e a Reitoria acaba por prejudicar a uniformidade dos procedimentos, quando o ideal seria, uma vez que todas as unidades seguem as mesmas normativas, que todos realizassem os procedimentos de forma padronizada.

A escolha de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, no período de 2008 a 2018, para esse estudo, justifica-se em função da relevância e da materialidade. Tratam-se de serviços essenciais, cuja interrupção pode comprometer as atividades, pois visam suprir cargos extintos, como de vigilante, porteiro, motorista, dentre outros. No exercício de 2018, a UNIPAMPA possuía 9 (nove) desses contratos vigentes, com valor total anual projetado de gastos em torno de R\$ 17,4 milhões, o equivalente a 53% dos créditos orçamentários de custeio da ação 20RK² (Apêndice O), destinada à manutenção de serviços dessa natureza. Quanto ao período, o início refere-se ao ano da lei de criação da Universidade (2008) e o término, ao último exercício financeiro encerrado (2018).

No que concerne ao tema, a realização da pesquisa se justifica por diversos motivos. Em primeiro lugar, a pesquisa visa a contribuir para uma melhor compreensão sobre o tema, especificamente sobre o que vem a ser, e para que serve, o ferramental gerencial de análise e gerenciamento de riscos aplicável ao contexto das contratações públicas, propondo alguma reflexão sobre como dar cumprimento a este requisito da IN SEGES/MP n.º 05/2017.

Em segundo lugar, a pesquisa trata de um tema que não deve permanecer restrito apenas ao aspecto legal, mas pelos benefícios reais que sua utilização pode prover, visto que a implementação da gestão de riscos de acordo com as boas práticas, princípios e técnicas, garante a entrega de melhores resultados para que seja realizado o devido tratamento, controle e redução da probabilidade de impacto dos riscos para as organizações (BENTA; PODEAN;

² 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior (Lei Orçamentária Anual – 2018).

MIRCEAN, 2011). Nesse sentido, o gerenciamento dos riscos que permeiam os contratos terceirizados deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos, auxiliando na melhor forma de agir frente a um ambiente de incertezas e de recursos limitados (ÁVILA, 2014) na adoção de providências e na formulação de planos de contingência para lidar com efeitos adversos (FREITAS, 2002; MIRANDA, 2018) e trazendo vantagens de ordem preventiva, ao se antecipar àquilo que possa gerar dificuldades, problemas e fracassos (ALMEIDA, 2017; BRAGA, 2017).

Em terceiro lugar, embora o interesse pelo tema tenha crescido exponencialmente, a pesquisa acadêmica sobre gerenciamento de riscos corporativos ainda se encontra em um estágio inicial, tratando do tema sob uma perspectiva matemática e com propriedades estatísticas bem definidas, cuja utilização é limitada, fora do ambiente financeiro, deixando de lado aspectos gerenciais importantes para o desenvolvimento do conceito de ERM (BROMILEY et al., 2015). Ainda, muitos estudos enfocam o tema sob uma perspectiva unilateral, ignorando os conceitos integrativos propostos pelo *Enterprise Risk Management* (MIKES; KAPLAN, 2015) e os benefícios da implementação de ERM ainda são pouco explorados (HOYT; LIEBENBERG, 2011).

Em quarto lugar, o Brasil ainda está em um estágio inicial na implementação de gerenciamento de riscos, não apenas por se tratar de um movimento emergente no mundo, mas também por outras causas, como uma carência de literatura sistematizada sobre o tema na Administração Pública e de pesquisas que busquem traduzir os conceitos estruturais de riscos para aplicações práticas (BRAGA, 2017; MIRANDA, 2017; SOUZA; SANTOS, 2017). A revisão da literatura também indica uma falta de compreensão clara da relação entre diferentes tipos de riscos que as universidades enfrentam. Pouca pesquisa tem sido feita sobre as atividades de mitigação destinadas a reduzir os riscos no âmbito acadêmico (KLOCHKOVA; SBRUIEVA; PSHENYCHNA, 2017). Isso reflete na falta de uma base crítica de discussão sobre os riscos no setor público, justificando mais uma vez a importância de realizar uma pesquisa dessa temática.

Em quinto lugar, sob a concepção teórica, o estudo se justifica por integrar dois temas que são, em sua maioria, discutidos de forma isolada: a contratação e a gestão de serviços terceirizados e o gerenciamento de riscos. Nesse sentido, a pesquisa visa contribuir para o aprimoramento das publicações nesta temática e melhorar o conhecimento das partes interessadas sobre o conceito e a prática do gerenciamento de riscos no âmbito do setor público. Entende-se que a metodologia utilizada na pesquisa poderá ser aplicada também para

a identificação dos riscos de diferentes tipos de processos, podendo também ser replicada em outras instituições.

Por fim, como contribuição à UNIPAMPA, a pesquisa pretende colaborar para o atendimento dos requisitos legais e regulatórios pertinentes (ABNT, 2009a), ou seja, no atendimento à IN SEGES/MP n.º 05/2017; e auxiliar no levantamento dos riscos que permeiam o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados e dos controles internos para mitigá-los. Espera-se contribuir, de uma maneira apropriada e oportuna, na antecipação, na detecção, no reconhecimento e nas respostas adequadas aos riscos (ABNT, 2018; COSO, 2017).

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluído esta introdução, na qual expõe-se o tema do trabalho e sua delimitação, a contextualização e o problema de pesquisa definindo-se os objetivos a serem alcançados e a justificativa para sua realização. No segundo capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica, versando sobre gestão de riscos, controles internos e terceirização da mão de obra na administração pública. No terceiro capítulo descreve-se os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa: caracterização da pesquisa; unidade de análise; métodos de coleta e análise dos dados; metodologia de diagramação de processos; metodologia de classificação dos riscos; e o diagrama analítico da pesquisa. No quarto capítulo, descreve-se a análise dos dados e a discussão dos resultados. Por fim, no quinto capítulo, são expostas as conclusões, as limitações do trabalho e as sugestões de estudos futuros. Além disso, constam ainda no trabalho, as referências utilizadas e quinze apêndices.

2 GESTÃO DE RISCOS, CONTROLES INTERNOS E TERCEIRIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, TEORIAS E LEGISLAÇÃO

Neste capítulo, aborda-se os fundamentos teóricos no que se refere às áreas relacionadas na pesquisa: gestão de riscos e controles internos; e terceirização da mão de obra na administração pública.

2.1 GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

A gestão de riscos vem ganhando relevância desde o fim do século XX, em função do aumento da complexidade das companhias, instituições financeiras e organizações do terceiro setor, além da maior interligação entre os mercados (globalização). O início da vasta literatura sobre o tema foi dedicado à área de seguros, e, mais recentemente, o assunto tem se desenvolvido como uma metodologia estruturada a partir de várias vertentes, entre as quais se destacam as áreas de finanças, auditoria, estratégia e tecnologia da informação (IBGC, 2017).

A ocorrência de eventos como falhas no sistema bancário, catástrofes naturais e a má gestão de recursos, resultou no desenvolvimento da gestão de riscos elaborada por auditores, seguradoras, contadores e outros praticantes de diversas organizações do setor privado. Com o passar do tempo, essas práticas de gestão convergiram para modelos genéricos de gestão de riscos corporativos, que enfatizam a estrutura hierárquica de gestão, quantificam a exposição quanto ao risco e fornecem sistemas de controle para a gestão de riscos (ANDERSEN, 2010).

Em julho de 2002, foi criada, nos Estados Unidos, a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), em função da falência de diversas instituições financeiras, impondo a criação de controles internos mais rigorosos e eficazes para as empresas de capital aberto. Desde a publicação da Lei SOX, as regulamentações sobre o gerenciamento de riscos tiveram impactos e espalharam-se no mundo inteiro (ARENA; ARNABOLDI; AZZONE, 2010). Isso demonstra a relevância que tem sido dada a essa temática nos últimos anos, acarretando em uma mudança na forma como o risco é administrado, o que levou Barton, Shenkin e Walker (2002) a publicarem as primeiras características desta mudança, conforme observa-se no Quadro 1.

Na maioria das organizações, a gestão de risco era vista como uma atividade isolada e especializada, a chamada abordagem em “silos”, na qual não existia nenhuma coordenação no gerenciamento dos diversos riscos corporativos (BARTON; SHENKIN; WALKER, 2002; BEASLEY; FRIGO, 2010; BROWN, 2004; MCCARTHY; FLYNN, 2004). Em oposição a

esta abordagem mais tradicional, surge a denominada gestão integrada de riscos (BARTON; SHENKIN; WALKER, 2002; MEULBROEK, 2002), também chamada de gestão estratégica de riscos (BARTON; SHENKIN; WALKER, 2002; BEASLEY; FRIGO, 2010; PIERCE; GOLDSTEIN, 2018; POITRAS, 2002), gerenciamento de riscos corporativos (IBGC, 2007) ou, ainda, *enterprise risk management* (BARTON; SHENKIN; WALKER, 2002; BROWN, 2004; COSO, 2007; FRASER; SIMKINS, 2010; MCCARTHY; FLYNN, 2004).

Quadro 1 - Características do novo modelo de gestão de riscos

| Antigo | Novo |
|--|---|
| Fragmentado: departamento ou função para gestão de risco de forma independente; focado principalmente na contabilidade, tesouraria e auditoria interna. | Integrado: gestão de riscos em coordenação com a administração de nível sênior; todos na organização visualizam a gestão de riscos como parte de seu trabalho. |
| Ad hoc: gerenciamento dos riscos realizado sempre que os gestores acreditem que exista a necessidade de fazê-lo. | Contínuo: o processo de gerenciamento de riscos é permanente. |
| Específico: principalmente riscos de seguro e riscos financeiros. | Focado: todos os riscos e as oportunidades de negócios são considerados. |

Fonte: Barton, Shenkin e Walker (2002).

Nesse sentido, para McCarthy e Flynn (2004), a gestão de riscos corporativos é uma resposta à inadequação da abordagem baseada em “silos”. Esse novo modelo rompe a ideia regulamentada e propõe uma visão global e compartilhada por todos sobre a importância de gerenciar os riscos em todas as atividades. Assim, o conceito do COSO (2007) para gerenciamento de riscos, se ajusta às características desse novo modelo, como

[...] um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatível com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos (COSO, 2007, p. 4).

Sob esse prisma, a concepção atual de gerenciamento de riscos é a de um processo contínuo, integrado em todos os níveis organizacionais e formulado para identificar eventos em potencial (riscos e oportunidades), cuja ocorrência poderá afetar a organização contribuindo para o cumprimento dos objetivos estabelecidos (COSO, 2007). Em termos gerais, “gestão de riscos” refere-se à arquitetura (princípios, estrutura e processo) para gerenciar riscos eficazmente; enquanto “gerenciar riscos” refere-se à aplicação dessa

arquitetura para o gerenciamento dos riscos nos diversos contextos específicos em que os objetivos de uma organização são perseguidos (ABNT, 2009a).

No contexto da Administração Pública, a gestão de riscos insere-se, sob a ótica do TCU, como um componente de um dos mecanismos de governança. Por meio do “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, que visa esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança pública, são abordados conceitos fundamentais acerca do tema “governança”, extraídos de diversos documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países. Assim, à luz dessas fontes³, o TCU realizou uma síntese de conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público, resultando dessa análise a formulação de um conceito de governança no âmbito do setor público (BRASIL, 2014b). Para o Tribunal de Contas da União, a

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014b, p. 26).

Nesse contexto, o desafio da governança nas organizações públicas é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007). Assim, sob a ótica do TCU (BRASIL, 2014b, p. 57), “o instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos”. Dessa maneira, a gestão de riscos é inserida como um componente associado ao mecanismo de controle, tornando-se um instrumento de governança a ser utilizado no âmbito das organizações do setor público.

2.1.1 Riscos: conceitos e tipologias

A palavra risco deriva do italiano *risicare*, que é um termo proveniente das palavras latinas *risicu* ou *riscu*, com o significado de “ousar” (BERNSTEIN, 1997; IBGC, 2007). Segundo Bernstein (1997), a preocupação com o domínio dos riscos se trata de algo tipicamente moderno, pois apesar do conceito de riscos nos remeter a épocas longínquas da história da humanidade, o ato de enfrentar os riscos era livre, ou seja, não havia uma

³ Dentre elas destacam-se: ABNT (2009a, 2009b); ANU (2012); CIPFA/OPM (2004); COSO (2007, 2013); IBGC (2009); IFAC (2001, 2013); IIA (2009); INTOSAI (2004); NETHERLANDS (2000); SCOTTISH (2006); UNITED STATES (2001); e WORLD BANK (2007).

preocupação central com a administração desses riscos. Assim, para o autor, o fator que distingue a pré-história dos tempos modernos não é o progresso da ciência, nem a tecnologia, nem o capitalismo ou a democracia, a verdadeira diferença estaria na capacidade de administrar os riscos.

Segundo o IBGC (2017, p. 11), “costuma-se entender risco como possibilidade de algo não dar certo”, enfatizando que o conceito atual no mundo corporativo vai além e envolve a quantificação e a qualificação da incerteza com relação ao rumo dos acontecimentos planejados tanto por indivíduos, como por organizações. Nesse contexto, Knight (1964)⁴ foi um dos primeiros autores a se preocupar em conceituar risco e incerteza de forma claramente diferenciada. Segundo o autor, incerteza é uma situação para a qual ou não se pode associar qualquer distribuição de probabilidades, ou somente é possível associar uma distribuição de probabilidades subjetivas. Ou seja, incerteza significa que uma decisão poderá chegar a vários resultados diferentes, cujas probabilidades são desconhecidas. Por outro lado, Knight (1964) conceitua risco como sendo uma situação para a qual uma distribuição de probabilidades objetivas pode ser associada aos resultados, isto é, o risco é a possibilidade de que uma decisão possa implicar em diferentes resultados. Faber, Manstetten e Proops (1996) convergem para o mesmo conceito de risco e incerteza que Knight (1964), diferenciando-os também do conceito de ignorância, conforme pode-se observar no Quadro 2.

Quadro 2 - Distinções conceituais básicas entre risco, incerteza e ignorância

| Risco | Incerteza | Ignorância |
|--|--|---|
| Evento futuro identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência. | Evento futuro identificado, ao qual não é possível associar uma probabilidade de ocorrência. | Evento futuro que, no momento da análise, não pode sequer ser identificado, muito menos quantificado. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Faber, Manstetten e Proops (1996).

Como exemplo de ignorância, Faber, Manstetten e Proops (1996) trazem os eventos decorrentes de sistemas complexos como o climático, no qual as consequências do aquecimento global são imprevisíveis. Por sua vez, Bodie e Merton (2002), ao distinguirem incerteza de risco, afirmam que a incerteza existe sempre que não se sabe ao certo o que vai ocorrer no futuro e o risco é a incerteza que realmente importa, visto que afeta o bem-estar das pessoas. Desse modo, a incerteza é uma condição necessária, mas não suficiente para o risco. Assim, toda a situação de risco é incerta; contudo, pode haver incerteza sem risco.

⁴ Publicado originalmente em 1921.

O Guia PMBOK traz a diferença entre risco e problema, no qual, o risco refere-se a uma condição incerta que, “se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos” (PMI, 2013, p. 310). Ou seja, é a percepção que temos, no presente, sobre o efeito que um possível evento futuro teria em nossos objetivos se viesse a acontecer (ALMEIDA, 2017). Já o problema alude a uma situação real e concreta que se faz presente, restando descaracterizada a incerteza (PMI, 2013). Trata-se, portanto, de uma condição indesejável ou negativa presente, atual (ALMEIDA, 2017).

Os riscos são enfrentados por todas as instituições, independentemente de seu tamanho, natureza ou estrutura (AVALOS, 2009). Os riscos permeiam todos os níveis da organização e, se não forem controlados ou gerenciados adequadamente, podem resultar em impactos na estratégia, no orçamento, na legislação, nas pessoas, na continuidade do negócio ou de um processo e, conseqüentemente, no alcance de sua missão institucional, ocasionando danos severos à reputação da organização (HILLSON, 2016; POWER, 2009). Além disso, o risco é inerente a qualquer atividade e impossível de eliminar. Sua administração é um elemento-chave e um dos maiores desafios para a sobrevivência das organizações (ASSI, 2013; AVALOS, 2009; IBGC, 2017; PADOVEZE; BERTOLUCCI, 2013).

Consolida-se, nas convenções da “Gestão de Risco”, hoje praticada nos processos operacionais e estratégicos das organizações, a definição de risco como sendo um evento futuro com potencial impacto nos objetivos (ALMEIDA, 2017). No Quadro 3, encontram-se algumas definições de risco que vão ao encontro do mencionado por esse autor.

Quadro 3 - Conceitos de risco

| Referências | Definição de risco |
|----------------------|---|
| ABNT (2009a, 2018) | Risco é o efeito da incerteza nos objetivos. |
| Brasil (2016) | Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. |
| Brasil (2018f, p. 8) | Risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou o alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos. |
| COSO (2007) | Risco é a possibilidade de um evento ocorrer e afetar negativamente a realização dos objetivos. |
| FERMA (2002, p. 3) | O risco pode ser definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas conseqüências. |
| IBGC (2017) | Risco é a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a capacidade de uma organização atingir seus objetivos. |
| IFAC (1999, p. 6) | Riscos são eventos futuros incertos que podem influenciar o atendimento dos objetivos estratégicos, operacionais e financeiros da organização. |
| OGC (2010, p. 135) | Risco é um evento ou conjunto de eventos incertos que, caso ocorram, terão um efeito no alcance dos objetivos. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Por meio do Quadro 3, pode-se observar algumas semelhanças entre esses conceitos. De modo geral, essas definições convergem que os riscos terão efeito no alcance dos objetivos. Nesta pesquisa, será considerado o conceito de risco apresentado pelo IBGC (2017), que define risco como a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a capacidade de uma organização atingir seus objetivos.

Tendo em vista que a compreensão do conceito de risco é diferente para cada autor, é natural que a classificação desses riscos também não siga uma tipologia única. Segundo o IBGC (2017), não existe um tipo de classificação de riscos que seja consensual, exaustivo, aplicável e que contemple todas as organizações. O Quadro 4 apresenta um compilado de algumas das tipologias de riscos sugeridas por autores, por *frameworks*⁵ de gerenciamento de riscos, bem como por normativos e modelos utilizados em determinados órgãos públicos.

Quadro 4 - Tipologias de risco

| Referências | Tipologias | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------------------|-----------------|------------------|-------------|------------------------|-------------|----------|-----------|-----------|--------|-------------------|---------|------------|------|---------------|----------------|---------|----------|
| | Operacional | Conformidade/legal | Estratégico | Orçamentário/financeiro | Mercado/crédito | Imagem/reputação | Integridade | Liquidez e/ou atuarial | Tecnológico | Político | Ambiental | Econômico | Social | Tributário/fiscal | Projeto | Conjuntura | Dano | Empoderamento | Infraestrutura | Pessoal | Processo |
| Autores | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Assi (2013) | • | • | | | • | • | | • | | • | | | | • | | | | | | | |
| Baraldi (2010) | • | | | | • | | | | | | | | | • | | | | | | | |
| Brasiliano (2018) | • | • | • | | • | | | • | | | | | | | | | | | | | |
| Brown (2001) | • | | • | • | | | | | | | | | | | | | • | | | | |
| Jorion (2006) | • | | • | • | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Linsley e Shrives (2006) | • | | • | • | | | • | | • | | | | | | | | | • | | | |
| Marshall (2002) | • | • | • | | • | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Raff (2000) | • | | • | • | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Simkins e Ramirez (2008) | • | | | | • | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Frameworks e outros documentos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Brasil (2016) - IN MP/CGU n.º 01 | • | • | | • | | • | | | | | | | | | | | | | | | |
| Brasil (2017a) - Banco Central | • | | • | | • | | | • | | | | | | | | | | | | | |
| Brasil (2017e) - MP | • | • | • | • | | • | • | | | | | | | • | | | | | | | |
| Brasil (2018b) - MF | • | | • | | • | | • | • | | | | | | | • | • | | | | | |
| Brasil (2018c) - CGU | • | • | | • | | • | | | | | | | | | | | | | | | |
| COSO (2007) | | | | | | | | | • | • | • | • | • | | | | | | • | • | • |
| United Kingdom (2000) | | • | | • | | • | | | | | | | | | • | | | | | | |
| United Kingdom (2004) | • | • | | | | | | | • | • | • | • | • | | | | | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

⁵ Também conhecidos como modelos de referência, padrões ou estruturas de gerenciamento de riscos.

No Quadro 4, percebe-se que a tipologia que apresentou maior recorrência dentre as referências consultadas relaciona-se aos riscos operacionais, seguida dos riscos de conformidade, estratégicos e orçamentário/financeiro. Alguns órgãos utilizam categorias e subcategorias de riscos, como é o caso do Banco Central do Brasil, que divide os riscos em financeiros (mercado, crédito e liquidez) e não financeiros (estratégico e operacional) (BRASIL, 2017a). Por outro lado, alguns tipos de riscos abordados pelo COSO (2007), como, por exemplo, os riscos de infraestrutura, processo e pessoal, são abordados por outros autores, dentro do chamado risco operacional.

A IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016 versa que os órgãos públicos, na elaboração de suas políticas de gestão de riscos, deverão considerar, entre outras possíveis, as seguintes tipologias de risco: operacionais, de imagem/reputação, legais, e financeiros/orçamentários (BRASIL, 2016). Essas tipologias são as que constam, por exemplo, na política de gestão de riscos e controles do Ministério da Educação, aprovada pela Portaria n.º 234, de 15 de março de 2018. No Quadro 5, pode-se observar a definição de algumas das tipologias de risco.

Quadro 5 - Definição de tipologias de risco

| Tipologia | Definição | Referência |
|----------------------------------|---|--|
| Riscos operacionais | Eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados à possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas, ou de eventos externos. | Assi (2013); Baraldi (2010); Brasil (2016); Brasil (2017e); Brasil (2018c); Brasiliano (2018); COSO (2007); IBGC (2007); Jorion (2006); e Marshall (2002). |
| Riscos de conformidade | Eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, ou ainda, o descumprimento de contrato. | Brasil (2017e); Brasil (2018c); Brasiliano (2018); e United Kingdom (2000). |
| Riscos estratégicos | Eventos associados à possibilidade de perda resultante do insucesso das estratégias adotadas que possam impactar na missão, nas metas ou nos objetivos estratégicos da unidade/órgão. | Brasil (2017e); e Brasil (2018b). |
| Riscos orçamentários/financeiros | Eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações. | Brasil (2016); Brasil (2017e); e Brasil (2018c). |
| Riscos de imagem/reputação | Eventos que interferem diretamente na imagem do órgão e podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros e de fornecedores) em relação à capacidade do órgão em cumprir sua missão institucional. | Brasil (2016); Brasil (2017e); e United Kingdom (2000). |
| Risco de integridade | Eventos relacionados à corrupção, às fraudes, irregularidades e/ou aos desvios éticos e de conduta que podem afetar a probidade da gestão dos recursos públicos e das atividades da organização. | Brasil (2017e); Brasil (2018b); Brasil (2018c); e Linsley e Shriver (2006). |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A propósito, quando o ambiente é relativo àquele em que se inserem as organizações públicas, o *National Audit Office* (NAO) aponta que os principais tipos de riscos enfrentados são: a) o risco financeiro (perda financeira); b) o risco do projeto (fracasso de projetos); c) o risco de reputação (danos à credibilidade e à reputação da organização); e d) risco de conformidade (não cumprimento de leis e regulamentos). Em relação ao risco de reputação, é mencionado que embora a reputação não seja um risco em si, outros riscos, tais como a falha na entrega de um serviço importante para um público, pode danificar a reputação de uma organização, enfraquecendo a confiança do público (UNITED KINGDOM, 2000).

As tipologias que encontram-se no Quadro 5 são utilizadas e difundidas por alguns órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, contudo, nem todos contemplam em suas metodologias as mesmas tipologias. Isso corrobora com o preceituado pela ABNT (2009a), de que a classificação deve ser desenvolvida de acordo com as características de cada instituição, contemplando suas particularidades. Além das tipologias de riscos identificadas no Quadro 5, há que se frisar a existência de outras que afligem as organizações, o que demonstra que não há uma rigidez sobre as tipologias utilizadas. Assim, à luz das informações contidas até aqui, neste trabalho serão utilizadas as seguintes tipologias: riscos estratégicos; riscos operacionais; riscos de conformidade; riscos de integridade; e riscos orçamentários/financeiros.

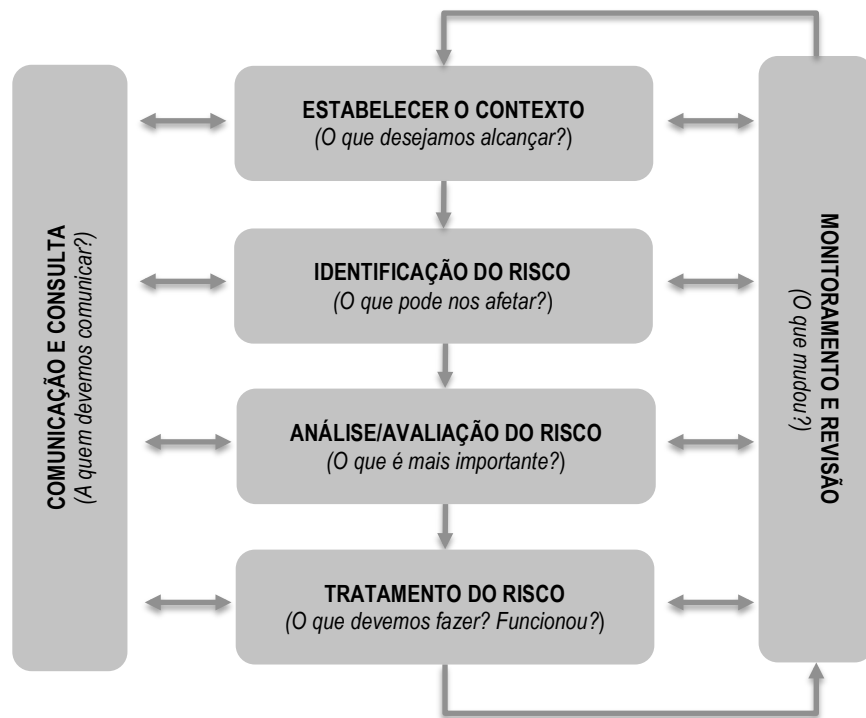
2.1.2 Modelos de referência e técnicas

Em 1995 foi publicado o primeiro modelo padrão oficial para a gestão de riscos. Originado do esforço conjunto das entidades padronizadoras, *Standards Australia* e *Standards New Zealand*, foi elaborada a norma técnica *Risk Management Standard*, AS/NZS 4360:1995. No entanto, somente no início do século XXI, houve a consolidação e disseminação de práticas de gestão de risco corporativo (BRASIL, 2018f). Entre as publicações que se tornaram referências internacionais no tema estão: *The Orange Book - Management of Risk Principles and Concepts* (produzido e publicado pelo tesouro britânico); COSO - *Enterprise Risk Management: Integrated Framework* (conhecido como COSO-ERM ou COSO II); AS/NZS 4360:2004 (versão atualizada e expandida da norma de 1995); e ISO 31000:2009 - *Risk Management: Principles and Guidelines* (norma técnica).

As metodologias existentes têm diversas similaridades entre si. Ao longo da execução de um processo de gerenciamento de riscos existe um conjunto de questões encadeadas nas quais uma pergunta leva naturalmente à próxima, formando um processo genérico para gerenciar os riscos (HILLSON, 2016). Essas questões podem ser observadas na Figura 1 e, de

acordo com Hillson (2016), estão presentes durante a execução das etapas contidas nas principais metodologias sobre gestão ou avaliação dos riscos. Ainda segundo o autor, tratam-se de perguntas orientadoras, que auxiliam no desenvolvimento das etapas do processo de gerenciamento de riscos e propendem a garantir viabilidade ao seu desenvolvimento, sem perder de vista o foco e demais objetivos propostos ainda na formulação do processo.

Figura 1 - Processo genérico de gerenciamento de riscos

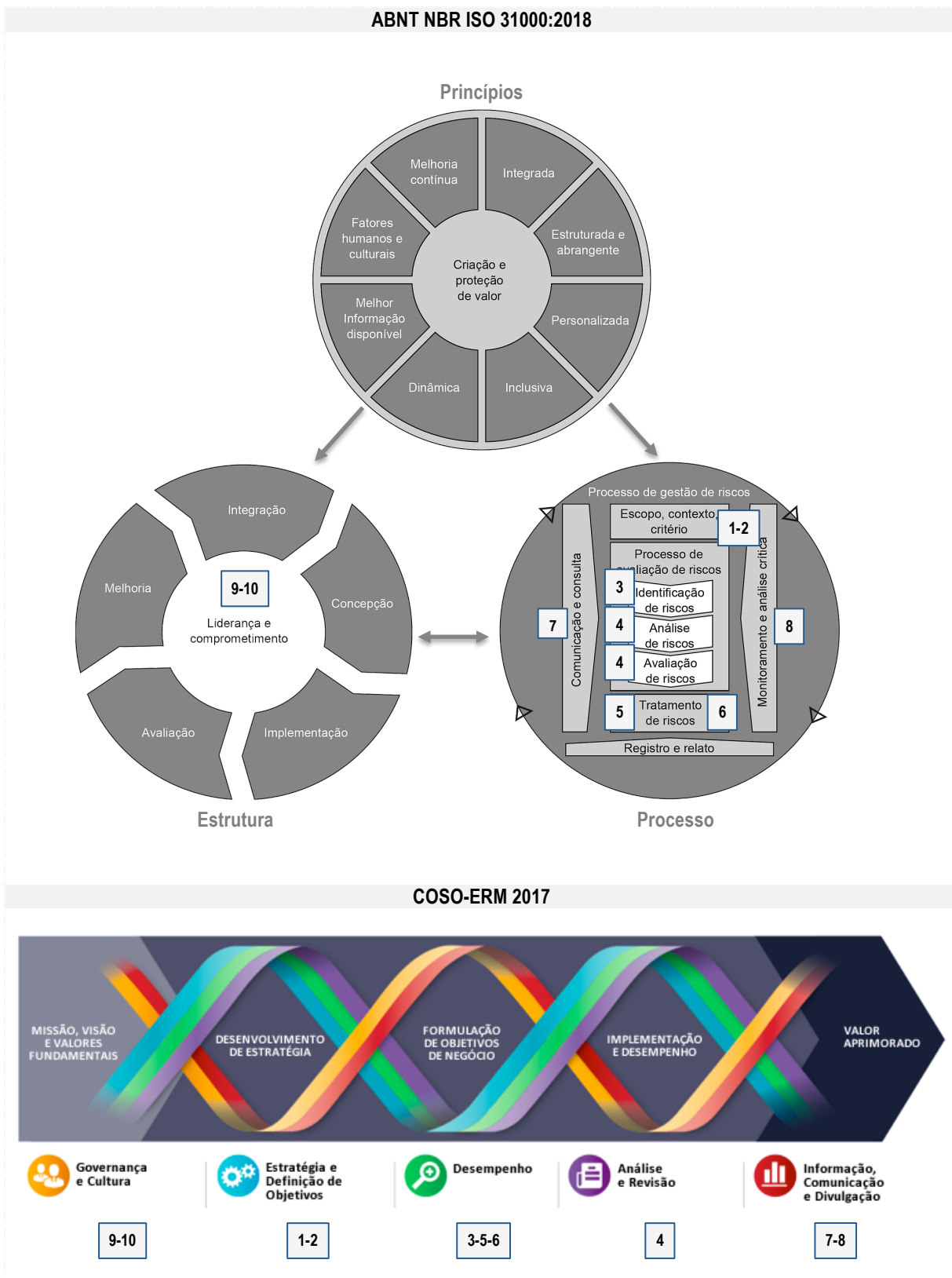


Fonte: Adaptado de Hillson (2016, p. 9, tradução nossa).

Dentre as principais metodologias mencionadas por Hillson (2016), destacam-se dois modelos de referência, que têm sido base para a implementação da gestão de riscos em grande parte das organizações: o COSO-ERM e a ISO 31000. Ressalta-se que esses dois modelos sofreram atualizações recentemente, o COSO-ERM em 2017 e a ISO 31000 em 2018.

Assim, tendo em vista que esses modelos de referência possuem um conjunto comum de orientações, com base em Bermejo et al. (2019), elaborou-se o Quadro 6, que contém informações que sintetizam as principais ideias de um processo de gestão de riscos, segundo essas metodologias. A fim de facilitar o entendimento, elaborou-se também a Figura 2, que exemplifica um comparativo, contendo a numeração (de 1 a 10) das etapas de apoio e execução dessas metodologias.

Figura 2 - Comparativo entre a ABNT NBR ISO 31000:2018 e o COSO-ERM 2017



Fonte: Adaptado de ABNT (2018, p. 6) e COSO (2017, p. 6, tradução nossa).

Quadro 6 - Comparativo entre a ABNT NBR ISO 31000:2018 e o COSO-ERM 2017

| Etapas | ABNT NBR ISO 31000:2018 | COSO-ERM 2017 |
|---------------------------------------|---|---|
| 1 Contexto/ Ambiente | Definição dos parâmetros externos e internos a serem levados em consideração no gerenciamento de riscos e estabelecimento do escopo e dos critérios de risco para a Política de Gestão de Riscos. | Define a base sobre como os riscos e os controles são endereçados por pessoas na organização. O centro de qualquer negócio são suas pessoas, seus valores individuais, incluindo integridade, valores éticos e competência, e o ambiente no qual operam. |
| 2 Definição de objetivos | Convém que a Política de Gestão de Riscos estabeleça claramente os objetivos, os critérios para avaliar a significância do risco e o comprometimento da organização no que tange à gestão de riscos. | Devem existir objetivos prévios para que o gerenciamento possa identificar eventos potenciais que afetem o seu alcance. |
| 3 Identificação | Processo de encontrar, reconhecer e descrever os riscos. Convém identificar as fontes de risco, as áreas de impactos, os eventos e as suas causas e consequências potenciais. A finalidade desta etapa é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nesses eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. | Envolve identificar eventos potenciais de fontes internas ou externas que afetam o alcance dos objetivos. Isso inclui a distinção entre eventos que representam riscos, aqueles que representam oportunidades e aqueles que podem ser dos dois tipos. |
| 4 Análise | O objetivo da análise é priorizar os riscos individuais para esclarecer quais deles são mais importantes e mais urgentes. Para isso, é necessário entender a sua probabilidade, o impacto e a proximidade. | A análise e a avaliação ocorrem na mesma etapa, isto é, na etapa de análise e revisão. A avaliação de riscos permite que a organização considere a abrangência e a proporção na qual eventos potenciais podem impactar no alcance dos objetivos. A gestão dessa avaliação considera as perspectivas, o impacto e a probabilidade relacionados com métodos qualitativos e quantitativos. |
| 4 Avaliação | A avaliação de riscos serve para entender a exposição de risco da atividade na cadeia de efeitos das ameaças e oportunidades dessas atividades em conjunto. | |
| 5 e 6 Tratamento e resposta | O propósito do tratamento de riscos envolve a seleção de uma ou mais opções para modificar os riscos e a implementação dessas opções. | Identifica e avalia possíveis respostas ao risco, as quais incluem aceitar, reduzir, compartilhar ou evitar o risco. Seleciona-se um conjunto de ações para alinhar riscos com a tolerância e o apetite de riscos. |
| 7 Comunicação | Processos contínuos e iterativos que uma organização conduz para fornecer, compartilhar ou obter informações e se envolver no diálogo com as partes interessadas, com o objetivo de gerenciar riscos por meio do registro e do relato destes. | Informações relevantes são identificadas, capturadas e comunicadas em um formato definido e com frequência regular para que as pessoas executem as suas responsabilidades. |
| 8 Monitoramento | O objetivo do monitoramento e da análise crítica é assegurar e melhorar a qualidade e a eficácia da gestão. É necessário planejar, como parte do processo de gestão de riscos, e envolver checagem ou vigilância regulares. | De forma abrangente, a gestão de riscos da organização é monitorada e modificações são realizadas quando necessário. Assim, é possível reagir de forma dinâmica. |
| 9 e 10 Abordagem | A norma apresenta o mandato e o comprometimento, que compreendem os seguintes fatores: definição e aprovação da política; alinhamento entre cultura e política; indicadores de desempenho; alinhamento com objetivos e estratégias; conformidade; atribuição de responsabilidade e alocação de recursos; e comunicação dos benefícios e manutenção da estrutura. | Quanto à abordagem para condução da gestão de riscos, o <i>framework</i> define cinco componentes: governança e cultura; estratégia e definição de objetivos; desempenho; análise e revisão; informação, comunicação e divulgação. Esses componentes estão relacionados com vinte princípios organizacionais. |

Fonte: Adaptado de Bermejo et al. (2019, p. 69-71).

Por meio do comparativo realizado no Quadro 6, observa-se a convergência dessas metodologias para um entendimento que remete ao processo genérico de gestão de riscos abordado por Hillson (2016), na Figura 1, no qual se destacam a compreensão do contexto, a identificação e a avaliação de riscos, a elaboração de planos para tratamento e a implementação desses planos (BERMEJO et al., 2019). Assim, pode-se observar, no Quadro 6, as principais etapas que compõem um processo de gestão de riscos. No contexto deste estudo, quatro dessas etapas merecem destaque: definição de objetivos, identificação, avaliação e tratamento e resposta.

Em relação aos modelos comparados no Quadro 6, a ISO 31000:2009 sofreu uma revisão e, em 2018, foi publicada uma nova versão (Figura 2). A revisão da norma foi estrutural e ampliou a visão oficialmente para o nível estratégico. No entanto, a estrutura da norma não sofreu modificações substanciais, o escopo, as referências, os termos e as definições tiveram modificações pontuais (BRASILIANO, 2018).

Em 2017 foi publicado o COSO-ERM: *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* (Figura 2), que estabelece que o gerenciamento de riscos não é uma função ou departamento, e sim a cultura, os recursos e as práticas que as organizações integram com a definição e a execução da estratégia, com o objetivo de gerenciar o risco na criação, preservação e valorização (COSO, 2017). Para Pierce e Goldstein (2018), o novo *framework* toma medidas significativas para promover uma mudança de paradigma através de uma abordagem mais integrativa entre o gerenciamento de riscos e o planejamento estratégico, ilustrando claramente uma mentalidade de SRM⁶, na qual o processo de planejamento estratégico e o processo de ERM são conduzidos de maneira mais integrada.

Nos últimos anos, o interesse em melhorar a capacidade de lidar com o risco, especialmente com o seu impacto negativo nas organizações, levou ao desenvolvimento e à aplicação de ferramentas e técnicas a fim de auxiliar nas etapas do processo de gestão de riscos (RAZ; HILLSON, 2005). Um exemplo disso é a ABNT NBR ISO/IEC 31010, que é uma complementação à norma ABNT NBR ISO 31000, e que fornece orientações sobre a seleção e aplicação de ferramentas e técnicas sistemáticas para o processo de identificação e avaliação de riscos (ABNT, 2012). Dentre as técnicas previstas na ABNT NBR ISO/IEC 31010, encontram-se as entrevistas estruturadas ou semiestruturadas.

A técnica de entrevistas é apropriada quando é difícil ou oneroso reunir as pessoas para análises em grupo ou nos casos em que se deseja ouvir as opiniões pessoais, sem

⁶ *Strategic Risk Management (SRM) – Gestão Estratégica de Riscos.*

interferências ou influências de outros participantes (BRASIL, 2018f). Em uma entrevista estruturada, as questões são pré-definidas, a fim de se garantir que todos os entrevistados abordem as mesmas questões. As entrevistas semiestruturadas permitem maior liberdade, com exploração de questões que podem surgir ao longo da conversação (ABNT, 2012). O produto gerado é a visão dos entrevistados sobre as questões propostas, as quais buscam normalmente identificar eventos de risco, causas, consequências e controles (BRASIL, 2018f).

Outra técnica recomendada pelo COSO (2007), a fim de auxiliar na identificação dos riscos, refere-se à análise do fluxo de processo, que considera os fatores internos e externos que afetam as entradas ou as atividades desse fluxo permitindo que a organização identifique os eventos que podem afetar o cumprimento dos objetivos do processo analisado. Nesse contexto, os processos são um conjunto de atividades e etapas interligadas que agregam valor a insumos (*inputs*), gerando produtos (*outputs*) específicos (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; TAVARES, 2011).

De acordo com Campos (2014), para realizar o gerenciamento dos riscos faz-se necessário, antes de tudo, conhecer quais são os processos, associar as informações produzidas, consumidas, armazenadas, publicadas e destruídas e dizer em que ponto cada uma dessas coisas acontece, permitindo saber quais informações são mais importantes e onde e quando estão sob maior risco. Ainda segundo o autor, outros métodos de gestão de riscos, que não utilizam como base a modelagem dos processos organizacionais, mostram-se menos eficientes e de mais difícil implementação e controle.

O mapeamento dos processos insere-se nesse contexto e é realizado por meio de uma modelagem, feita por diagramas simples, com um pequeno conjunto de elementos gráficos. Esta etapa pode ser compreendida como a atividade de “construir” modelos, ou seja, uma representação (com maior ou menor grau de formalidade) abstrata da realidade (num dado contexto) (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). O mapeamento é utilizado para documentar os processos existentes, redesenhando possíveis cenários deles no futuro e visando melhorias nos macroprocessos de negócio (ROSEMANN, 2006).

Os macroprocessos representam conjuntos de atividades agregadas em nível de abstração amplo, que constituem a cadeia de valor de uma organização, demonstrando como ela atua para cumprir sua missão e atender as necessidades de suas partes interessadas (BRASIL, 2018g). A cadeia de valor é uma notação que proporciona uma visão geral daqueles processos e daquelas atividades que adicionam valor ao serviço ou produto entregue ao cliente (ABPMP, 2013).

Uma notação pode ser comparada a um idioma e possui um sistema definido com padrões e regras, de tal modo que seja possível registrar e expressar ideias de um determinado domínio do conhecimento (CAMPOS, 2014). Dentre as notações comumente encontradas, destacam-se: Fluxograma, EPC (*Event-driven Process Chain*), UML (*Unified Modeling Language*), IDEF (*Integrated Definition Language*), *Value Stream Mapping* e BPMN (*Business Process Model and Notation*) (ABPMP, 2013).

A notação oficial para a modelagem de processos em todo o governo federal (CAMPOS, 2014) e a mais utilizada de forma geral é a BPMN. O BPMN tem se popularizado como metodologia de diagramação de processos por diversas razões, entre elas: a) simplicidade de compreensão por uma grande gama de formações; b) fundamentado em perspectiva funcional, o que garante melhor compreensão sobre o funcionamento do processo; c) é independente do fornecedor de *software*; e d) é fácil de interagir com processos desde a visão geral até os detalhes das tarefas. O principal objetivo do BPMN é fornecer uma notação facilmente compreensível por todos os usuários, especialmente por aqueles que irão gerenciar e monitorar esses processos. Ele cria uma ponte padronizada para o intervalo entre a concepção de processos de negócios e a implementação do processo em si (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Assim, uma vez identificados os riscos, passa-se à etapa de avaliação, a fim de determinar seus efeitos potenciais, mensurados em termos de grau de probabilidade de ocorrência e do impacto no processo em análise (IBGC, 2017; MIRANDA, 2017). A avaliação pode ser feita de forma qualitativa, quantitativa ou combinada, conforme o grau de detalhe que a organização requer e da natureza dos riscos (SOUZA; SANTOS, 2017). Por meio da avaliação busca-se discernir os riscos de maior severidade, os quais são eleitos como aqueles que fazem jus ao consumo de recursos organizacionais para o seu tratamento (FENILI, 2018).

Segundo Fenili (2018), não existe uma regra para a definição da extensão das escalas de probabilidade e impacto, contudo, ambas devem ter o mesmo alcance (por exemplo, 1 a 5), possibilitando a construção de uma matriz de riscos quadrada (com o mesmo número de linhas e colunas). Ainda segundo o autor, de forma mais recorrente encontram-se escalas de 1 a 3, de 1 a 5 e de 1 a 10 e, para esta definição, deve-se repousar sobre dois aspectos precípuos: 1) a facilidade de os respondentes utilizarem a escala; 2) o grau de discriminação, na representação dos riscos que se queira atingir. Deste modo, a matriz de riscos trata-se de uma representação, em plano cartesiano, da relação probabilidade *versus* impacto afeta aos riscos identificados que tem como disposição habitual a probabilidade no eixo das abscissas e o

impacto no eixo das ordenadas (FENILI, 2018) e dessa combinação obtêm-se os níveis de risco. A Figura 3 traz, como exemplo, o modelo de uma matriz com escalas de 1 a 10.

Figura 3 - Matriz de riscos com escalas de probabilidade e impacto de 1 a 10

| | | | | | | |
|---------|------------------|------------------|------------|------------|-----------|------------------|
| IMPACTO | Muito Alto 10 | 10 RM | 20 RM | 50 RA | 80 RE | 100 RE |
| | Alto 8 | 8 RB | 16 RM | 40 RA | 64 RA | 80 RE |
| | Médio 5 | 5 RB | 10 RM | 25 RM | 40 RA | 50 RA |
| | Baixo 2 | 2 RB | 4 RB | 10 RM | 16 RM | 20 RM |
| | Muito Baixo 1 | 1 RB | 2 RB | 5 RB | 8 RB | 10 RM |
| | | Muito Baixa 1 | Baixa 2 | Média 5 | Alta 8 | Muito Alta 10 |
| | | PROBABILIDADE | | | | |

Fonte: Brasil (2018c, p. 21).

De acordo com o IBGC (2017, p. 42), “à medida que o seu grau de severidade diminui de intensidade, os riscos podem ser monitorados e tratados em periodicidade mais espaçada”. Assim, a mensuração da severidade (ou do potencial) é executada mediante a atribuição de *scores* individuais a cada risco, referentes à probabilidade e ao impacto. No contexto deste estudo, essa etapa de avaliação será utilizada para fins de classificação dos riscos levantados.

Destaca-se também que os riscos identificados podem ser transcritos considerando a redação sugerida no Acórdão TCU n.º 1.321/2014 – Plenário, levando em conta o seguinte formato⁷: <causa do risco> levando a <evento de risco> com consequente <consequência do risco>. Esse formato adotado pelo TCU toma por base a ABNT NBR ISO 31000 (SOUZA; SANTOS, 2017; FENILI, 2018). Nesse contexto, a causa refere-se a condições que dão origem à possibilidade de um evento ocorrer, podendo ter origem no ambiente interno ou no externo; o risco refere-se à possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos; e a consequência refere-se ao resultado de um evento de risco sobre os objetivos do processo (ABNT, 2018; BRASIL, 2017e). Assim, ao realizar a avaliação dos riscos, “normalmente as causas se relacionam à probabilidade de o evento ocorrer e as consequências ao impacto, caso o evento se materialize” (MIRANDA, 2017, p.

⁷ Risco = causa + evento de risco + consequência.

141). Após a avaliação dos riscos, inicia-se a etapa de tratamento, na qual são estabelecidos os controles internos para mitigar os riscos identificados e avaliados.

2.1.3 Integração dos controles internos com a gestão de riscos

O principal instrumento de tratamento dos riscos decorre da implantação de controles internos, no entanto, se essa implantação não observar as orientações presentes nos modelos de referência consagrados mundialmente pode levar as organizações a estruturarem um conjunto de controles puramente formais, burocráticos, cujo custo seja evidentemente superior ao risco. Assim, passarão a impressão da existência de um eficaz sistema de gerenciamento de riscos, quando, na verdade, não garantem efetivamente os benefícios esperados, resultando em desperdício de tempo e recursos (SOUZA; SANTOS, 2017).

No entanto, para implementar controles internos em uma organização, é necessário primeiro estabelecer objetivos, identificar e avaliar os riscos e tratá-los, definindo quais devem ser modificados por alguma forma de controle e/ou medida mitigatória. Esses passos fazem parte de um processo maior, chamado “Gestão de Riscos” (BRASIL, 2018f; SOUZA; SANTOS, 2017), que deve estabelecer os requerimentos para um sistema eficaz de controle interno a fim de reduzir, a um nível aceitável, o risco de não conseguir atingir os objetivos de uma organização (BRASILIANO, 2018). Portanto, os controles internos estabelecidos devem ser proporcionais aos riscos, de modo a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício (BRASIL, 2017b).

O controle interno aqui abordado, por vezes utilizado no plural (controles internos), refere-se àquele de responsabilidade do próprio gestor e difere-se, portanto, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, preceituado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). De forma conceitual, o controle interno é definido, pelo COSO (2013), como um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da organização, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos.

Assim, os controles internos são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos (COSO, 2013). Trata-se de um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas, realizado por pessoas, pois diz respeito às ações que elas adotam, em cada nível da organização, para realizar o controle interno. Portanto, não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos,

sistemas e formulários. Além disso, é adaptável à estrutura da entidade e é capaz de proporcionar segurança razoável, mas nunca absoluta (COSO, 2013; SOUZA; SANTOS, 2017). Em relação aos procedimentos específicos para mitigar riscos em processos que envolvem licitações, como no caso da contratação de serviços terceirizados, destacam-se os apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 - Procedimentos específicos para mitigar riscos em licitações

| Procedimentos | Descrição |
|---|--|
| Formalização dos procedimentos | Destaca-se a formalização/manualização de procedimentos, detalhando as atividades, como: patrimônio, transferências, licitação, contratos. |
| Controles legais/jurisprudenciais | Instrumentos de controle inseridos em leis, regulamentos, jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade. |
| Controles preventivos de fraudes e conluios | O controle interno deve ser visto como meio de prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos por meio de atividades como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha ⁸ . |
| Revisão independente | Controle tipicamente detectivo, consiste em leitura crítica de atos ou operações por um terceiro não envolvido na realização destas ações, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e eficiência na execução desses atos, confrontando-os com a legislação aplicável. |
| Segregação de funções | Princípio básico de controle interno que consiste no estabelecimento de políticas e procedimentos prevendo separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis de autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações a fim de reduzir o risco de ocorrerem erros, desperdícios ou fraudes e de maneira que o trabalho de uma área ou pessoa seja automaticamente checado por outra, inteiramente independente da primeira. |
| Controles gerais e de acompanhamento das atividades | O controle gerencial é uma importante ferramenta institucional que consiste, por exemplo, no controle do andamento dos contratos de serviços continuados na organização, com vistas a promover novas licitações no tempo adequado e evitar contratos emergenciais por falta de planejamento. |
| Controles físicos | Proteções estabelecidas por controles e registros de acesso físico e lógico de recursos e registros críticos, especialmente o acesso a sistemas e informações sensíveis, de modo a evitar perda, mau uso ou utilização não autorizada, sendo o seu acesso restrito a pessoas autorizadas. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017).

Dentre os procedimentos que constam no Quadro 7, cabe destaque à segregação de funções, que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas, ou seja, quando é possível que um indivíduo cometa um erro, fraude ou desperdício e esteja em posição que lhe permita esconder

⁸ Denominação utilizada para a prática ilegal de se efetivar contratação de proposta de menor preço global, mas com grandes disparidades nos preços unitários, possibilitando aditamentos ao contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e redução dos quantitativos dos itens de preços inferiores.

isso no curso normal de suas atribuições (CAVALHEIRO; FLORES, 2007; SOUZA; SANTOS, 2017). Os principais entendimentos encontram-se dispostos no Quadro 8:

Quadro 8 - Principais entendimentos sobre segregação de funções

| Funções exercidas | Situação | Fundamento |
|--|---|---|
| Quem faz a solicitação, elabora o projeto ou termo de referência | Não julga a licitação | Acórdãos TCU n.º 686/2011-P; n.º 747/2013-P; e n.º 693/2015-1ªC. |
| Quem pesquisa preços | Não julga a licitação | Acórdão TCU n.º 686/2011-P. |
| Quem elabora o edital | Não julga a licitação | Acórdãos TCU n.º 686/2011-P; n.º 3.381/2013-P; e n.º 2.829/2015-P. |
| Quem emite parecer técnico ou jurídico | Não julga a licitação | Acórdão TCU n.º 686/2011-P. |
| | Não atua em Unidade de Controle Interno | Acórdão TCU n.º 2.339/2016-P. |
| Quem julga a licitação (membro da CPL, pregoeiro ou equipe de apoio) | Não atua na fase interna (projeto, preço, edital) | Acórdãos TCU n.º 686/2011-P; n.º 1.094/2013-P; e n.º 1.375/2015-P. |
| | Não fiscaliza contrato decorrente da licitação em que atuou | Acórdão TCE/MT n.º 179/2015-1ªC; e Acórdão TCU n.º 1.404/2011-1ªC. |
| | Não homologa o certame | Acórdãos TCU n.º 1.647/2010-P e n.º 3.366/2013-P. |
| Quem homologa o certame | Não julga a licitação | Acórdãos TCU n.º 1.647/2010-P e n.º 3.366/2013-P. |
| Quem gerencia o contrato | Não fiscaliza o contrato | Acórdãos TCU n.º 1.094/2013-P e n.º 2.296/2014-P. |
| Quem fiscaliza o contrato | Não supervisiona | Acórdãos TCU n.º 1.094/2013-P e n.º 2.296/2014-P; e Acórdão TCE/MT n.º 76/2014-2ªC. |
| Quem ordena o pagamento | Não fiscaliza | Acórdão TCU n.º 185/2012-P. |
| | Não liquida a despesa | Acórdão TCE/MT n.º 169/2014-2ªC. |

Fonte: Adaptado de Souza e Santos (2017, p. 134-135).

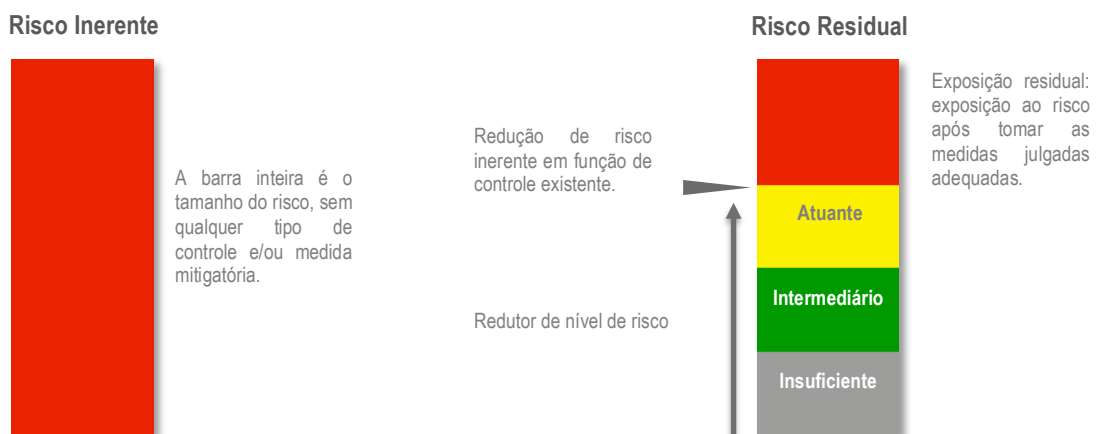
Dessa forma, o trabalho deve ser automaticamente verificado por terceiros no seu fluxo normal, não podendo uma única pessoa ter todo um processo sob o seu domínio (CAVALHEIRO; FLORES, 2007). De acordo com Souza e Santos (2017), essa atividade de controle preventiva diminui a probabilidade de que erros, impropriedades ou irregularidades ocorram e não sejam detectados. Assim, os entendimentos expostos no Quadro 8 tratam-se de diretrizes, contudo, não se aplicam a todo caso, principalmente em organizações com reduzida estrutura de pessoal. Ainda segundo os autores, o importante é identificar funções incompatíveis e separar seus responsáveis.

Conforme já exposto, os controles internos são capazes de proporcionar segurança razoável, mas nunca absoluta, pois não importa quão bem planejado ou executado seja, o controle interno não pode dar segurança ilimitada à organização em relação ao alcance dos objetivos e à mitigação de todos os riscos existentes nas atividades (COSO, 2013; SOUZA; SANTOS, 2017). Ou seja, a organização e seus gestores devem estar cientes de que o “risco

zero” nunca vai existir, a não ser que a organização não faça ou pratique a operação no seu “mercado”. Portanto, a inerência do risco sempre existirá (BRASILIANO, 2018).

Com relação à inerência do risco, cabe aqui apresentar outros dois conceitos: risco inerente e risco residual. O risco inerente é o risco do negócio, do processo ou da atividade, o que existe independentemente de controles. É o risco que uma organização terá de enfrentar na falta de medidas que a administração possa adotar para alterar a probabilidade ou o impacto dos eventos. Já o risco residual é o risco que permanece após o tratamento aplicado pela administração. É o risco remanescente após a implementação de atividades de controle que visam reduzir sua probabilidade e/ou impacto (BRASILIANO, 2018; COSO, 2007; SOUZA; SANTOS, 2017). O entendimento conceitual dessa classificação é fundamental para o adequado gerenciamento de riscos, pois quando se deseja medir a efetividade da estrutura de controle existente, realiza-se a avaliação do risco inerente e residual, permitindo a identificação de possíveis falhas ou excessos na estrutura de controles internos, como, por exemplo, se existem muitos controles para mitigar um risco que inerentemente já é baixo, ou se o controle existente não está funcionando efetivamente para mitigar determinado risco priorizado (SOUZA; SANTOS, 2017). Na Figura 4, pode-se observar uma representação do risco inerente e do residual.

Figura 4 - Risco inerente e risco residual



Fonte: Adaptado de Brasiliano (2018, p. 161).

Assim, a avaliação dos riscos é realizada primeiramente quanto aos riscos inerentes. Após a implantação de controles e/ou sua avaliação em termos de eficácia, o gestor passará a considerar se os riscos residuais estão dentro do apetite ao risco da organização. O apetite a risco é a quantidade de risco, em sentido mais abrangente, que a entidade se dispõe a aceitar

na busca por agregar valor aos serviços prestados para a sociedade (COSO, 2007). Estando dentro do apetite ao risco, o gestor irá apenas monitorar; se estiver fora, terá que implantar, desenhar novos controles até que o residual do risco esteja dentro do respectivo apetite desejado (BRASILIANO, 2018).

No que concerne às compras e às contratações públicas, o nível de aceitação de riscos, ou seja, o apetite de risco, é naturalmente baixo, conforme observa Felini (2018). Assim, sob a ótica de desempenho de um processo de contratação na esfera pública (preço, qualidade do serviço, sustentabilidade, legalidade da instrução, transparência do rito licitatório, etc.), a lógica de se aceitarem riscos normalmente não prevalece. Contudo, cabe a cada organização estabelecer o nível de risco que está disposta a aceitar.

2.1.4 Gestão de riscos na administração pública

O TCU realizou, em 2014, levantamento em 7.770 organizações públicas de todo o país, com a finalidade de averiguar sobre boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança na organização. Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, a prática de gestão de riscos foi a que apresentou menor aderência por parte dos respondentes. Os dados obtidos evidenciaram a necessidade de aprimoramento da estrutura de gestão de riscos em grande parte da administração pública, a fim de reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais (BRASIL, 2018f).

A respeito desse tema, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que elaborassem modelo de governança para aprimorar a atuação das organizações públicas, contemplando medidas para a solução das fragilidades detectadas no presente levantamento, afetas à estratégia, ao gerenciamento de risco, à atuação das unidades de auditoria interna, ao direcionamento estratégico, à supervisão de resultados, dentre outros (BRASIL, 2015a). Em resposta a essa deliberação, o Ministério do Planejamento, em conjunto com a CGU, publicou a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01/2016.

De acordo com a IN, os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. Segundo Miranda (2017), foi a primeira norma que trouxe obrigações objetivas para a Administração Pública Federal em relação a esses temas. Outra inovação prevista no art. 17 da IN, foi a determinação para que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal implementassem uma política de gestão de riscos, em até doze meses a

contar da publicação da instrução normativa, ou seja, até maio de 2017 (BRASIL, 2016). Pode-se observar, por meio do Acórdão TCU n.º 2.078/2018 – Plenário, que o TCU já passou a determinar a universidades que seja apresentado plano de ação com vistas à implementação de política de gestão de riscos prevista na referida IN:

9.1. determinar [...] à Universidade Federal do [...] que: [...] no prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento no art. 17 da Instrução Normativa MPOG/CGU 1/2016, apresente plano de ação com vistas à implementação de política de gestão de riscos, incluindo, entre outras providências, a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles (BRASIL, 2018d).

Em 22 de novembro de 2017 outra legislação relacionada ao tema ganha destaque, trata-se do Decreto n.º 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto prevê em seu art. 17 que

A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional [...] (BRASIL, 2017b).

O decreto também prevê o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos e controles internos, integrado ao processo de planejamento estratégico, no qual sejam estabelecidos controles internos proporcionais aos riscos (BRASIL, 2017b), ou seja, com a observância da relação custo-benefício, já prevista no art. 14 do Decreto-Lei n.º 200/1967. Assim, temas que eram tratados apenas como boas práticas, constantes em recomendações de órgãos de controle, passaram a ser cobrados em normas e legislações infralegais, como a IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016 e, mais recentemente, o Decreto n.º 9.203/2017, conhecido como o “Decreto de Governança” (MIRANDA, 2019).

Observa-se que, de uma forma cada vez mais recorrente, o TCU tem determinado aos órgãos públicos que adotem um processo sistemático de gerenciamento de riscos. O TCU passou a compreender que trata-se de um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e a avaliação de desempenho (SOUZA; SANTOS, 2017). Apesar disso, por mais que se reconheçam os esforços supramencionados do TCU, o Brasil encontra-se em um estágio inicial na implementação da gestão de riscos. Alguns órgãos públicos já tentaram essa implementação, contudo, nem todos obtiveram êxito, em função de alguns fatores que contribuíram para a demora na difusão dessa prática, como: a escassa literatura sobre o tema aplicável à Administração Pública; a ausência de uma doutrina

específica que guiasse os passos dos gestores interessados em internalizá-la em seus órgãos; pesquisas que busquem traduzir os conceitos estruturais de riscos para aplicações práticas; e a compreensível insegurança desses em investir recursos públicos em algo ainda não maduro no setor público (BRAGA, 2017; MIRANDA, 2017; SOUZA; SANTOS, 2017).

Cabe observar que a IN MP/CGU n.º 01/2016 aborda, em seu art. 19, que o dirigente máximo de cada organização “[...] é o principal responsável pelo estabelecimento da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão” (BRASIL, 2016). Esta perspectiva de implementação refere-se a uma abordagem chamada de *top down*. Esse tipo de abordagem foca em uma decisão política, uma lei, que é implementada de cima para baixo, tendo relevância o controle dessa implementação e aderência a regras gerais (WINTER, 2010).

Nesse sentido, Miranda (2017) menciona que a abordagem do tipo *top down* é a prática mais indicada e difundida na literatura para que um processo de gestão de riscos tenha êxito, ou seja, a alta administração deve “comprar a ideia” primeiro e, dessa maneira, repassar as orientações às instâncias inferiores da organização. Contudo, o autor argumenta também a favor da prática oposta, a chamada *bottom up*, por meio da qual iniciativas pontuais podem ser validadas e replicadas na organização, de forma mais efetiva. Para o autor, isso não significa que esse tipo de abordagem seja melhor ou pior que a *top down*, mas, que não se pode desistir simplesmente porque a alta administração ainda não “comprou a ideia”.

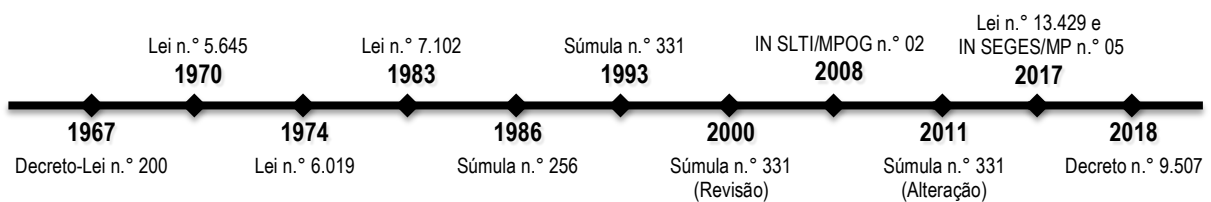
A abordagem *bottom up* enfatiza a influência da equipe da linha de frente como tomadores de decisão essenciais e com determinado grau de autonomia para adaptar e mediar as demandas e que são impossíveis de serem controlados totalmente (WINTER, 2010). Nesse sentido, Braga (2017) defende a necessidade de uma ação de cima para baixo, com uma perspectiva *bottom up*, ou seja, que esta não se dê somente pela imposição da alta administração, mas também com o aproveitamento das instâncias inferiores, para que o risco seja um valor na organização pelo seu caráter instrumental, a fim de se tornar uma forma menos onerosa de evitar problemas que prejudicam de algum modo os executores.

Assim, essa implantação constitui um processo de aprendizagem, que inicia com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias. O auge desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem sistêmica e consistente para gerenciar riscos e com uma cultura organizacional consciente dos princípios e práticas necessárias (BRASIL, 2018f). Nesse sentido, observa-se que são grandes os desafios a serem enfrentados pelas instituições públicas a fim de instituírem, de maneira efetiva, esse processo de gerenciamento de riscos.

2.2 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização é uma técnica de organização do processo produtivo por meio do qual uma organização, visando concentrar esforços em sua atividade-fim, contrata uma empresa para lhe dar suporte em serviços meramente instrumentais, tais como, limpeza, segurança, transporte e alimentação (MARTINEZ, 2018). Trata-se de uma forma de reorganização administrativa por meio da qual a execução de determinadas atividades do órgão ou entidade é transferida a uma empresa contratada para essa finalidade (KIAN, 2006; ZYMLER, 2017). Para Olher (2013), a terceirização deve ser compreendida como uma extensão da Administração Pública, formando uma relação de parceria em que a empresa terceirizada cuidará de atividades de apoio, enquanto o órgão se concentrará em sua atividade principal. Referente à terceirização de mão de obra, pode-se observar, na Figura 5, alguns dos eventos ocorridos ao longo dos anos, relacionados à evolução legislativa e jurisprudencial.

Figura 5 - Evolução legislativa e jurisprudencial referente à terceirização de mão de obra



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

O Decreto-Lei n.º 200, de 1967, foi a primeira norma a tratar da contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública. Segundo o § 7º do art. 10 dessa norma, para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração deveria procurar desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, precedido, em regra, por meio de licitação pública (BRASIL, 1967). Posteriormente, foi editada a Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que especificou as atividades que seriam, de preferência, executadas de maneira indireta, como as relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas (DI PIETRO, 2017; ZYMLER, 2017).

A política da terceirização de mão de obra na administração pública brasileira ganhou força nos anos 90, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com a criação de novas carreiras de nível superior e a extinção de cargos de nível médio e

intermediário, impedindo novos concursos públicos para esses cargos, adotando assim, uma política de contratação de serviços (VIEIRA et al., 2006). Nesse contexto, a admissão de trabalhadores para atividades de apoio deixa de ser realizada por meio de concurso público meritocrático, sendo substituída por contratos temporários, sem vinculação com a carreira pública, como alternativa para responder à crescente demanda da sociedade por serviços públicos (FREITAS; MALDONADO, 2013; MIRANDA, 2018).

Dentre os eventos ocorridos, que encontram-se na Figura 5, destacam-se a Súmula n.º 331 do TST (abordada mais adiante) e a publicação da IN SLTI/MPOG n.º 02, em 02 de maio de 2008, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A IN n.º 02 teve como objetivo regulamentar a contratação de serviços pela Administração Pública, com a pretensão de suprir a ausência de regras específicas sobre o planejamento e o acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração, constatados em reiteradas deliberações do TCU. Na prática, essa IN consolidou parte da jurisprudência do TCU sobre o tema, sem, no entanto, deixar de acrescentar inovações importantes, em especial no que se refere aos padrões de qualidade da contratação (ZYMLER, 2017).

Em 2017, a terceirização volta a ser tema de uma nova legislação, por meio da Lei n.º 13.429, que a regulamenta, tendo como temas centrais, a possibilidade de as empresas terceirizarem atividades-fim, podendo a contratação terceirizada ocorrer sem restrições, inclusive na Administração Pública. A sanção dessa nova Lei revoga decisões judiciais que permitiam a terceirização apenas para as atividades-meio (BRASIL, 2017d).

Adicionalmente, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou, no Diário Oficial da União, no dia 26 maio de 2017, a IN SEGES/MP n.º 05/2017, revogando a IN SLTI/MPOG n.º 02/2008, que até então regia a contratação de serviços na administração. Já o Decreto n.º 9.507, de 21 de setembro de 2018, fez uma espécie de transcrição em forma de lei da própria IN SEGES/MP n.º 05/2017, que já trazia as 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. Para fins deste estudo, destaca-se o que encontra-se preceituado na IN SEGES/MP n.º 05/2017.

2.2.1 Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017

A IN SEGES/MP n.º 05/2017 teve como plano de fundo, além de uma série de modificações da legislação que trata de licitações públicas e de mudanças de interpretação de seus dispositivos, o Acórdão TCU n.º 2.622/2015 – Plenário, que propôs várias medidas para

o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal (ZYMLER, 2017). Esse julgado merece destaque para uma série de recomendações voltadas à alta administração das organizações públicas, para que fomentem a cultura de gerenciamento de riscos nas aquisições, recomendando à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que oriente as organizações sob sua jurisdição, para que: estabeleçam diretrizes de gestão de riscos nas aquisições; capacitem os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; realizem gestão de riscos nas aquisições (BRASIL, 2015b). O Quadro 9 apresenta os principais dispositivos regidos pela IN SEGES/MP n.º 05/2017.

Quadro 9 - Principais dispositivos da IN SEGES/MP n.º 05/2017

| Tópico | Descrição |
|--|---|
| Objeto | Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. |
| Estruturação | 75 artigos, divididos em capítulos, seções, subseções e 12 anexos. |
| Características dos serviços | Serviços comuns; serviços prestados de forma contínua e não contínua; e serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. |
| Fases | Planejamento da contratação; Seleção do fornecedor; e Gestão do contrato. |
| Serviços passíveis de terceirização | Poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção. Deverão observar a nomenclatura estabelecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, ou outra que vier a substituí-la. |
| Etapas de planejamento | Estudos preliminares; Gerenciamento de riscos; e Termo de referência ou projeto básico. Deverá ser indicado servidor (ou servidores) para compor a equipe que deverá elaborar os estudos preliminares e o gerenciamento de risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento. |
| Instrumentos de contratação do fornecedor | Instrumento convocatório com base nos modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral da União (AGU). |
| Gestão e fiscalização do contrato | Prevê, de forma detalhada, como se deve manifestar o dever de fiscalização e gestão de contratos. Mantêm-se as figuras do gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, e, adicionalmente, apresenta o fiscal setorial e o público usuário. |
| Forma de medição dos serviços | Por meio de IMR (Instrumento de Medição de Resultado), mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. |
| Gerenciamento dos riscos de descumprimento do contrato | Conta vinculada ou pagamento pelo fato gerador. |
| Pagamento dos custos variáveis | Pelo fato gerador. |

Fonte: Adaptado de Veloso (2017, p. 30-31).

Com relação às características dos serviços, a IN SEGES/MP n.º 05/2017 contempla: serviços comuns; serviços prestados de forma contínua e não contínua; e serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2017c). Ressalta-se que, neste estudo, os

serviços a serem analisados na pesquisa restringem-se àqueles prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam a atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (BRASIL, 2017c; ZYMLER, 2017). Os serviços continuados podem ser com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra. Nos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, com dedicação exclusiva e a execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão (BRASIL, 2017c). Como exemplos, citam-se os contratos de limpeza, vigilância e portaria, que, via de regra, requerem disponibilização contínua e permanente dos empregados nas dependências do órgão público.

Na IN SEGES/MP n.º 05/2017 tem-se de forma mais precisa, como disciplinado em seu art. 19, três fases: I – Planejamento da Contratação; II – Seleção do Fornecedor; e III – Gestão do Contrato (BRASIL, 2017c). De uma forma mais ampla, a etapa de contratação deste processo compreende as fases I e II, e a etapa de gestão refere-se à fase III.

Dentre as mudanças trazidas pela nova regulamentação, destaca-se o capítulo de “Planejamento da Contratação”, não existente de forma explícita na IN SLTI/MPOG n.º 02/2008. O planejamento inclui as seguintes etapas: elaboração de estudos preliminares; gerenciamento de riscos; e termo de referência ou projeto básico. Outra novidade refere-se à exigência de formação de uma equipe de planejamento da contratação (ZYMLER, 2017). Em síntese, a dinâmica do planejamento resume-se à: solicitação da área requisitante, com as devidas justificativas; formação da equipe para condução do planejamento; elaboração dos estudos preliminares visando auferir qual é a melhor solução para atender a solicitação da área com base nas justificativas e nos estudos de soluções disponíveis no mercado; realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo; e, por fim, a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico (BRASIL, 2017c).

Concluída a etapa de planejamento da contratação, inicia-se a seleção do fornecedor, com o encaminhamento do termo de referência ao setor de licitações. Com base nas informações produzidas na fase de planejamento, elabora-se o ato convocatório da licitação e a minuta do futuro contrato, encerrando-se com a publicação do resultado de julgamento, após as adjudicações do objeto e a homologação da disputa (SOUSA, 2017).

A fase de gestão do contrato apresenta, de forma detalhada, como se deve manifestar o dever de fiscalização e gestão dos contratos administrativos que é ínsito de qualquer contratação pública. Dentre as novidades, a norma traz expressamente novas figuras de fiscalização (técnica, administrativa, setorial e a realizada pelo público usuário), bem como a informação de que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato (ZYMLER, 2017).

Dentre essas três fases destaca-se a atenção dada pela IN à etapa de planejamento da contratação, na qual uma das principais mudanças trazidas relaciona-se com a exigência de que seja realizado o gerenciamento dos “[...] riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação” (BRASIL, 2017c). Nesse sentido, dois pressupostos comportamentais abordados na Teoria dos Custos de Transação (TCT) vêm trazer certa luz a essa questão: a racionalidade limitada e o oportunismo.

De acordo com Braga (2017), gerenciar riscos é fazer escolhas, no entanto, faz-se essas escolhas pautado nas ideias da racionalidade limitada. Para Simon (1957, p. 198), “a capacidade da mente humana formular e resolver problemas complexos é muito pequena comparada com o tamanho dos problemas cujas soluções são necessárias para um comportamento objetivamente racional no mundo real”. A noção de racionalidade limitada assume que os agentes econômicos são incapazes de conhecerem todas as possibilidades e todos os eventos exógenos importantes, bem como calcularem todas as consequências de suas ações, o que impede que os contratos sejam completos com todas as contingências previstas e estabelecidas *ex ante*. O resultado é que os contratos são incompletos e contêm lacunas a serem discutidas *ex post* (WILLIAMSON, 2012).

Essas lacunas poderiam não ser um problema significativo se os agentes econômicos não estivessem sujeitos ao comportamento oportunista, assim, “[...] se não fosse pelo oportunismo, todo comportamento poderia ser governado por regras” (WILLIAMSON, 2012, p. 43). Como essa realidade não é factível e a incerteza comportamental dos agentes é um fato, defende-se que transações sujeitas ao oportunismo (*ex post*) precisam de salvaguardas contratuais (*ex ante*) para ter seus custos minimizados. Dessa forma, na presença do oportunismo, contratos incompletos geram oportunidades para que, quando da ocorrência

de situações imprevistas, um agente do contrato realize ganhos às custas do outro (WILLIAMSON, 2012). Assim, em razão da racionalidade limitada, que impede que as organizações conheçam tudo o que advém, com fidedignidade e em tempo real, e em face da atuação oportunista dos agentes, o processo de gerenciamento de riscos busca mitigar estas limitações (BRAGA, 2017).

Nesse sentido, Miranda (2018) ressalta a importância do gerenciamento de riscos no âmbito da terceirização, argumentando que, por restrições impostas pela legislação vigente, as empresas comumente são contratadas pelo menor preço ofertado, não possuindo os órgãos públicos, poder de escolha na contratação. Por tal motivo, torna-se importante o setor público criar salvaguardas para se defender de possíveis atitudes oportunistas, uma vez que a maioria das organizações apresenta alto risco de cometerem atitudes antiéticas. Assim, de acordo com a autora, a correta aplicação das sanções previstas na legislação contribui para a redução da prática do oportunismo.

Ainda em relação as três fases previstas na IN, Azevedo (2015), ao analisar, em seu estudo, o desempenho de contratos terceirizados à luz dos conceitos sobre a Teoria dos Custos de Transação, relacionou as fases de planejamento e de seleção do fornecedor aos custos *ex ante* de transação, enquanto que a fase de gestão do contrato foi relacionada com os custos *ex post* de transação. De acordo com Williamson (2012), os custos de transação caracterizam-se como aqueles com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado para negociar, redigir ou garantir o cumprimento de um contrato e são classificados de acordo com o momento em que acontecem. Assim, eles podem ser *ex ante*, ou seja, ocorrerem antes de se efetivar o contrato, ou *ex post*, depois do contrato acordado. De acordo com o autor, o custo de transação *ex ante* refere-se a dispêndios para redigir, negociar e estabelecer salvaguardas em um contrato, ou seja, são custos preventivos. Já o custo de transação *ex post* refere-se ao custo de monitoramento, adaptação e renegociação às novas realidades ocorridas durante a execução do contrato.

No contexto deste estudo, as fases de planejamento da contratação e de seleção do fornecedor compreendem etapas nas quais são estabelecidas as salvaguardas contratuais (*ex ante*). Por outro lado, a fase de gestão do contrato compreende, além das atividades de fiscalização, a gestão contratual, na qual são realizadas, dentre outras, as prorrogações, os aditamentos e as revisões dos contratos que foram acordados (*ex post*).

Deste modo, embora existam vantagens em relação à prática da terceirização, como aumento da competitividade, focalização nas atividades fins da organização e otimização de custos (SILVEIRA, 2017), e também de transferir parte das responsabilidades aos

contratados, o controle da qualidade e serviços fornecidos ainda são atribuições da contratante (governo), resultando na necessidade da gestão de riscos dos contratos firmados (MIRANDA, 2018). Essa necessidade também pode-se dar em função de alguns dos problemas oriundos da terceirização, tais como: falta de credibilidade nos fornecedores; contratos mal elaborados; problemas de comunicação; perda do controle sobre a atividade terceirizada; e intensa pressão sobre os fornecedores (CHILD, 2015). Nesse sentido, Veloso (2017) observa que a possibilidade de terceirização na Administração Pública Federal encontra-se bastante ampliada e abrange grande parte das atividades de apoio dos respectivos órgãos e entidades, aumentando as possibilidades de exposição aos riscos que possam comprometer os objetivos da organização, fazendo-se importante a discussão sobre o gerenciamento de riscos deste processo de terceirização, no âmbito dos órgãos públicos.

2.2.2 Gerenciamento de riscos no processo de contratação e gestão de serviços

Em relação à aplicabilidade da gestão de riscos em aquisições e contratações públicas, na qual se enquadra o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, Fenili (2018) destaca que há dois níveis básicos: 1) gestão de riscos do metaprocessos de compras públicas, em sentido *lato*; 2) gestão de riscos de processos específicos, em sentido *stricto*. Na aplicação em sentido *lato*, almeja-se a melhoria de desempenho do processo, pois os riscos priorizados e tratados induzem inovações estruturais, como a implementação de modelos de estudos técnicos preliminares ou a elaboração de instrumentos de governança. Já em sentido *stricto*, o foco recai sobre tarefas específicas, comumente relevantes e que guardam maior complexidade, como por exemplo, com o previsto na IN SEGES/MP n.º 05/2017, que usualmente impinge a consideração da gestão de riscos ao longo das três fases do processo: no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão contratual (FENILI, 2018).

Nesse sentido, o plano de gestão de riscos de um órgão público, “[...] por consubstanciar diretrizes gerais aplicáveis ao metaprocessos de compras e contratações públicas, atém-se ao nível *lato*” (FENILI, 2018, p. 85). Segundo o autor, a estrutura para a ação posta no tratamento dos riscos passará a deter aplicação ampla, desdobrando-se, em seguida, em cada rito específico, na qual a modelagem de um termo de referência, fruto hipotético da gestão de riscos em sentido *lato*, assumirá contornos específicos quando de sua aplicação na instrução de um processo de contratação de serviço de natureza contínua.

Assim, a IN SEGES/MP n.º 05/2017 define o gerenciamento dos riscos como o “processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou

situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2017c). As atividades desse processo encontram-se dispostas no art. 25 da IN:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação; II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco; III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência (BRASIL, 2017c).

Além disso, a IN estabelece que a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos será da equipe de planejamento da contratação. Nesse sentido, a norma prevê que esta etapa se materializa no “Mapa de Riscos”, definido no Anexo I da IN como o “documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos” (BRASIL, 2017c), devendo esse documento abranger todas as fases do processo, conforme disposto no § 1º do art. 26 da referida IN. Como sugestão para a construção desse mapa, Lima (2017) indica a construção de cenários, contemplando as seguintes fases, elencadas no Quadro 10.

Quadro 10 - Cenários para a construção do mapa de riscos

| Fases | Descrição |
|--------------|---|
| Fase 1 | Estabelecimento do contexto ou situação problema - quais processos e recursos-chave serão objeto de análise de risco. Nessa etapa são identificados os principais riscos que: a) podem comprometer o sucesso do processo de contratação; e b) podem fazer com que os serviços prestados não atendam às necessidades do contratante, podendo resultar em nova contratação. |
| Fase 2 | Levantamento dos riscos para: a) identificar em que áreas existe risco de impacto para a obtenção dos resultados esperados; b) identificar as possibilidades de ocorrência e danos potenciais de cada risco levantado; c) definir ações a serem tomadas para amenizar ou eliminar as chances de ocorrência do risco; e d) priorizar os esforços no sentido de eliminar ou minimizar a exposição ao risco. |
| Fase 3 | Controle e tratamento dos riscos, a fim de estabelecer mecanismos de tratamento de eventos de risco, visando à minimização não só do número de ocorrências como também do impacto deles resultante. Integram esta fase a: a) definição das ações de contingência a serem tomadas caso o risco se concretize; e b) definição dos responsáveis pelas ações de prevenção dos riscos e de contingência. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Lima (2017, p. 75).

Em relação ao mapa de riscos, Almeida (2017) critica o fato de não estar previsto na IN a ponderação entre probabilidade e impacto. Assim, têm-se as duas medidas, resultado da avaliação (probabilidade e impacto), mas não é previsto procedimento para obtenção e registro de uma medida única que represente ambas as variáveis, estabelecendo o nível de risco, que é uma das práticas mais comumente recomendadas para priorizar as questões mais relevantes. Ainda segundo o autor, também não há espaço para registro de causas e efeitos, nem se prevê a explicitação de objetivos, assim, a discussão sobre riscos pode terminar por ocorrer em relação a objetivos implícitos ou mesmo desconhecidos.

Para Lima (2017), embora não esteja prevista na IN a ponderação entre probabilidade e impacto, poderão ser empregadas técnicas, tanto qualitativas, como quantitativas para a avaliação dos riscos. Nas técnicas qualitativas, usando-se a experiência; já na técnica quantitativa, por meio de uma estimativa probabilística da ocorrência do evento. Ao encontro de Lima (2017), Almeida (2017) afirma que nada impede que se vá além da técnica mínima obrigatória, com a adoção de um modelo mais complexo que permita, além de maior riqueza diagnóstica, o direcionamento dos controles para as causas, privilegiando-se a prevenção e proporcionando-se maior clareza sobre a importância das decisões de tratamento dos riscos, a partir de uma explicitação antecipada de quais serão os impactos da ocorrência indesejada.

Nesse sentido, de acordo com Silva (2017), o estudo inerente a riscos nas aquisições encontra-se incipiente no âmbito das contratações de serviços em geral e a maturidade para a análise de risco dependerá de cada órgão ao iniciar sua implantação, pois alguns poderão simplesmente adotar o modelo básico da norma, enquanto que outros órgãos, que já possuem conhecimentos aprofundados, poderão avançar neste ponto, adotando práticas mais complexas da aplicação da ferramenta.

Quanto à incipiência de estudos voltados a riscos relacionados à terceirização, no âmbito da administração pública, Tadeu e Guimaraes (2017) assinalam para a necessidade de uma discussão mais intensa, o que é corroborado também nos estudos de Veloso (2017) e Miranda (2018). Nesse sentido, são poucos os trabalhos que apresentam estudos voltados aos riscos do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, especialmente com o viés previsto na IN SEGES/MP n.º 05/2017.

No Quadro 11, encontram-se alguns dos eventos de riscos, levantados por autores, que podem ser aplicados na temática deste estudo. Observa-se que os eventos listados no Quadro 11 podem comprometer, por meio de uma série de implicações, a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou impedir o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação (BRASIL, 2017c).

Quadro 11 - Eventos de risco aplicáveis ao processo de contratação e gestão de serviços

| Eventos de risco | Autores |
|--|---------------------------|
| Contratação de uma solução (ou serviço) que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições. | Castro e Gonçalves (2018) |
| Direcionamento da licitação. | |
| Não pagamento pela contratada de encargos trabalhistas dos envolvidos na prestação do serviço. | |
| Cerceamento da competitividade. | Fenili (2018) |
| Desalinhamento da contratação com a gestão estratégica do órgão. | |
| Desconsideração dos riscos existentes na contratação e gestão do contrato. | |
| Dificuldade de realização de estimativa de preços/impugnação de editais. | |
| Direcionamento indevido da contratação. | |
| Execução contratual deficiente. | |
| Falta de critérios na aceitação da proposta. | |
| Incompatibilidade do quantitativo demandado com a real necessidade do órgão. | |
| Indefinição de papéis. | |
| Sanções desproporcionais à conduta do fornecedor/imprevisão de sanções. | |
| Possibilidade de responsabilização por encargos trabalhistas inadimplidos pelo contratado. | Franca (2017) |
| Possibilidade de responsabilização por encargos previdenciários inadimplidos pelo contratado. | |
| Conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes. | Souza e Santos (2017) |
| Contratações desvantajosas (objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados, fraudes). | |
| Contratação que não atende a uma necessidade da organização. | |
| Contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização. | |
| Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório. | |
| Erros e omissões por parte dos atores envolvidos na execução do processo de contratação. | |
| Estimativas de quantidade inadequadas. | |
| Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços. | |
| Execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa. | |
| Indisponibilidade orçamentária. | |
| Multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos. | |
| Parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda, insuficiente ou que tenha servido para prática irregular. | |
| Participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório. | |
| Publicações intempestivas ou com informações incompletas. | |
| Empresa contratada deixar de prestar os serviços previstos em contrato. | Veloso (2017) |
| Não abertura de conta vinculada. | |
| Não cumprimento das obrigações trabalhistas. | |
| Negligência no arquivamento de documentos. | |
| Fragilidade na atuação do fiscal de contratos. | |
| Fragilidade na atuação e arquivamento dos processos de pagamento. | |
| Jornada de trabalho indevida. | |
| Pendências referentes às apólices de seguro garantia. | |
| Pendências referentes a documentos comprobatórios. | |
| Pendências referentes a pagamentos. | |
| Registro incorreto de funcionário. | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Castro e Gonçalves (2018), Fenili (2018), Franca (2017), Souza e Santos (2017) e Veloso (2017).

De forma complementar, Silveira (2017) menciona que algumas das imposições previstas na legislação podem acarretar, por exemplo, em riscos como a de uma contratação com baixa qualidade. Nesse sentido, o autor critica as imposições da Lei n.º 8.666/1993, especialmente àquela relativa à contratação pelos entes públicos, de empresa que ofertar o menor preço. Para o autor, essa norma pode conduzir a contratação de empresas menos estruturadas, podendo gerar prejuízos na qualidade dos serviços prestados. Além do mais, o autor argumenta que as falhas da Lei n.º 8.666/1993 podem elevar os riscos de problemas contratuais entre os órgãos públicos e as empresas que prestam o serviço terceirizado.

Assim, ao deixar de cumprir um direito do trabalhador ou recolher algum encargo social, a empresa prestadora de serviços estará gerando um passivo trabalhista. Nesse sentido, a gestão de riscos, no contexto da terceirização, pode ser compreendida como “[...] a vigilância, por parte da empresa tomadora, em relação ao cumprimento das obrigações, visando a identificação e correção preventiva de eventuais passivos, bem como a proteção do trabalhador” (SILVEIRA, 2017, p. 169). Portanto, o gerenciamento de riscos previsto na referida IN nada mais é do que a formalização explícita dos principais motivos, e não de todos os existentes, que podem surgir e impedir que a contratação cumpra o seu objetivo ao resolver a necessidade levantada no âmbito da Instituição (SILVA, 2017). Nesse sentido, os órgãos públicos devem conhecer, acima de tudo, quais são as suas responsabilidades perante à terceirização de serviços.

2.2.3 Responsabilidade da Administração Pública na terceirização de serviços

Com vistas a regulamentação da terceirização de mão de obra, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) publicou, em 1986, o Enunciado n.º 256, considerando ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços, salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis n.º 6.019/1974 e n.º 7.102/1983 (BRASIL, 1986). Impulsionado pelo contexto de flexibilização da terceirização e na tentativa de regulamentar e eliminar dúvidas a respeito do que seja terceirização lícita, o TST, em 1993, substituiu o Enunciado n.º 256 pela Súmula n.º 331, abrangendo também as relações de terceirização no âmbito da Administração Pública. Já em 2000, a Súmula n.º 331 passou por revisão para estender a responsabilidade subsidiária aos entes públicos que contratam terceiras, alterando a redação do item IV e acrescentado os itens V e VI referentes à responsabilidade subsidiária da Administração Pública quanto às obrigações trabalhistas (BIAVASCHI; DROPPA, 2011; VELOSO, 2017).

De acordo com Zymler (2017), o entendimento da justiça do trabalho era no sentido de estender à Administração Pública a orientação adotada no âmbito das relações privadas de trabalho, ou seja, de acordo com o TST, os débitos trabalhistas do particular poderiam conduzir à responsabilização da Administração. Para Freitas e Maldonado (2013) e Zymler (2017), a atribuição de responsabilidade subsidiária aos entes públicos confrontava de forma direta a regra contida no § 1º do art. 71 da Lei n.º 8.666/1993, que estabelece que “a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato [...]” (BRASIL, 1993).

Contudo, no dia 07 de março de 2007, o Governador do Distrito Federal propôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 16, por meio da qual buscou o reconhecimento de que o § 1º do art. 71 da Lei n.º 8.666/1993, seria constitucional. No julgamento, o plenário do STF decidiu pela constitucionalidade do art. 71, deixando, no entanto, consignado que nada impede o reconhecimento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública, caso comprovada omissão ou falha na fiscalização do adimplemento das obrigações trabalhistas da empresa terceirizada (GUERRA; D’AMATO, 2016; ZYMLER, 2017). Em decorrência desse julgamento, a Súmula n.º 331 do TST passou a ter a seguinte redação:

[...] I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário [...]. II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância [...] e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (BRASIL, 2011).

Atualmente, o entendimento após discussões jurisprudenciais é de que a terceirização gera para a Administração, quando demonstrada culpa na fiscalização das obrigações legais e trabalhistas da empresa terceirizada contratada, responsabilidade subsidiária (GUERRA; D’AMATO, 2016). Segundo Manarino (2017), as eventuais fraudes a direitos trabalhistas dos

funcionários terceirizados são cobradas tanto da empresa licitada quanto da autarquia licitante, em especial quando não existir fiscalização ou na hipótese de ela ser feita de forma ineficaz, ou seja, caso seja comprovada a omissão ou negligência de seus agentes públicos na fiscalização do contrato. Assim, a fiscalização de contratos dessa natureza deve ser precedida de procedimentos práticos a serem adotados a fim de evitar a imputação da responsabilidade subsidiária prevista na Súmula n.º 331 do TST.

Cabe ressaltar que a prestação de serviços prevista na IN SEGES/MP n.º 05/2017 “[...] não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta” (BRASIL, 2017c). Nesse sentido, é vedada à Administração ou aos seus servidores a prática de atos de ingerência na administração da contratada, sob pena de caracterizar a contratação como de execução indireta ilegal, podendo trazer consequências como a prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula n.º 331 do TST. Alguns exemplos de atos de ingerência encontram-se relacionados no art. 5º da própria IN, dentre eles:

[...] I - possibilitar ou dar causa a atos de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, aplicação de sanção e supervisão direta sobre os empregados da contratada; II - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada [...]; III - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas; IV - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado [...]
(BRASIL, 2017c).

Uma das principais ocorrências refere-se à alocação de profissionais para exercer atividade diversa daquela prevista em contrato, configurando, assim, desvio de função. Ao executar uma atividade que está atribuída a servidor público, o terceirizado viola um princípio fundamental do direito administrativo, ou seja, realiza a prática de atos nos quais não detém competência para tanto. Assim, o desvio de função dos terceirizados sujeita os responsáveis à aplicação de sanções pelo TCU, uma vez que caracteriza-se como prática ilegal. Além disso, o TST tem dado ganho de causa a terceirizados que comprovadamente atuaram em entes públicos com desvio de função, acarretando assim, dano ao erário pelo qual podem ser responsabilizados os gestores que permitiram tal ingerência (ZYMLER, 2017)

Assim, após abordar acerca dos fundamentos teóricos relacionados à pesquisa, apresenta-se, no próximo capítulo, os procedimentos metodológicos que foram adotados no estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo descrever os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Aborda-se a caracterização da pesquisa, a unidade de análise, os métodos de coleta e análise dos dados, a metodologia de diagramação de processos, a metodologia de classificação dos riscos e o diagrama analítico da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza aplicada; é exploratório do ponto de vista de seus objetivos e um estudo de caso quanto à escolha do objeto de estudo.

Caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa por ser o método utilizado em estudos que tenham por objetivo entender, em profundidade, a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 2017). Classifica-se como uma pesquisa aplicada, pois tem como motivação a necessidade de gerar conhecimentos para a aplicação de seus resultados com o objetivo de contribuir para fins práticos e visando a solução imediata de um problema deparado na realidade (BARROS; LEHFELD, 2000; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Tem caráter exploratório, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema com a finalidade de torná-lo mais explícito para o aprimoramento de ideias (GIL, 2017). A opção pelo estudo de caso justifica-se pelo objetivo geral apresentado, que se propôs a explicitar como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa.

Pretende-se um aprofundamento na realidade organizacional da unidade de análise escolhida com a finalidade de descrever o fenômeno em seu contexto. De acordo com Yin (2015), o estudo de caso permite uma investigação holística e significativa de eventos da vida real e, por isso, trata-se de uma escolha metodológica viável para a compreensão de processos organizacionais e administrativos.

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE

Para a aplicação da pesquisa, definiu-se, como unidade de análise, o processo de contratação e gestão dos serviços terceirizados pela UNIPAMPA. Realizou-se, previamente,

um levantamento das fases e etapas que compreendem esse processo, de acordo com o previsto pela Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017 (BRASIL, 2017c). Posteriormente, buscou-se a identificação prévia dos responsáveis (unidades/funções) pela execução das atividades no âmbito da UNIPAMPA. O Quadro 12 apresenta o levantamento realizado.

Quadro 12 - Fases e etapas do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados

| Fase | Etapa | Responsável |
|--------------------------------|---|-----------------------------------|
| Planejamento da Contratação | Procedimentos iniciais para elaboração do planejamento da contratação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | Estudos preliminares | |
| | Gerenciamento de riscos | |
| | Termo de referência | |
| Seleção do Fornecedor | Ato convocatório | Divisão de Pregões |
| | Parecer jurídico | Procuradoria Federal |
| | Adjudicação e homologação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | | Divisão de Pregões |
| | Formalização e publicação dos contratos | Pró-Reitoria de Administração |
| Gestão do Contrato | Atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | | Fiscal do Contrato |
| | Indicação e designação do gestor e fiscais do contrato | Pró-Reitoria de Administração |
| | Acompanhamento e fiscalização dos contratos | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | | Fiscal do Contrato |
| | Retenção da garantia e de créditos da contratada | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | | Divisão de Finanças |
| | Processo de pagamento | Divisão de Finanças |
| | Sanções | Divisão de Serviços Terceirizados |
| Divisão de Contratos e Compras | | |
| Encerramento dos contratos | Divisão de Serviços Terceirizados | |
| | Divisão de Contratos e Compras | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se, assim, que a maioria das atividades executadas nesse processo são realizadas no âmbito da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), que é um órgão da administração superior da Universidade Federal do Pampa, vinculado diretamente à Reitoria (UNIPAMPA, 2019b). Na Figura 6, encontram-se em destaque as coordenadorias que executam atividades relacionadas ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, sendo elas: Coordenadoria de Contratos e Licitações (CCL) e Coordenadoria de Contabilidade e Finanças (CCF). Na CCL, as divisões responsáveis identificadas pela execução da maioria das etapas listadas no Quadro 12, foram: Divisão de Contratos e

Compras; Divisão de Pregões; e Divisão de Serviços Terceirizados. Já na CCF as atividades são executadas na Divisão de Finanças.

Figura 6 - Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UNIPAMPA



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base no Organograma Institucional (UNIPAMPA, 2019b).

Conforme observa-se no Quadro 12, a maioria das etapas previstas pela Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017 (BRASIL, 2017c) são executadas e estão sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração. Contudo, na fase “Seleção do Fornecedor”, a etapa “Parecer jurídico” é de responsabilidade da Procuradoria Federal. Por sua vez, na fase “Gestão do Contrato”, as etapas “Atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos” e “Acompanhamento e fiscalização dos contratos” possuem atividades sob responsabilidade de fiscais de contratos distribuídos no âmbito da UNIPAMPA. Ressalta-se que essa análise subsidiou a definição das principais unidades às quais foram escolhidos os servidores que participaram das entrevistas realizadas na pesquisa.

3.3 MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

A fase de coleta de dados foi realizada em três momentos distintos, por meio de observações, análise de documentos e entrevistas. Esses procedimentos foram julgados

adequados a fim de responder ao problema de pesquisa proposto e atingir os objetivos do estudo. O Quadro 13 relaciona os objetivos específicos propostos com as respectivas ações que foram seguidas para sua execução.

Quadro 13 - Relação dos objetivos específicos com as ações

| Objetivos específicos | Ações |
|--|---|
| Mapear o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. | Entrevistas semiestruturadas com servidores da UNIPAMPA visando compreender as atividades do processo; levantamento de diagramas de processo; e observações <i>in loco</i> nas unidades que executam o processo em estudo. |
| Levantar os riscos inerentes às fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. | Entrevistas semiestruturadas com servidores da UNIPAMPA visando o levantamento dos riscos inerentes às atividades do processo em estudo; levantamento de documentos internos e externos, como processos administrativos, relatórios de auditoria, acórdãos, estudos relacionados a riscos e controles nas contratações/aquisições públicas, dentre outros; e observações <i>in loco</i> relacionadas aos riscos inerentes às atividades do processo em estudo. |
| Identificar os controles internos possíveis de serem estabelecidos com base na legislação, na literatura e na opinião dos gestores, a fim de mitigar os riscos levantados. | Entrevistas semiestruturadas com servidores da UNIPAMPA visando a identificação de controles internos possíveis de serem estabelecidos a fim de mitigar os riscos levantados; levantamento de documentos internos e externos, como processos administrativos, relatórios de auditoria, acórdãos, estudos relacionados a riscos e controles nas contratações/aquisições públicas, dentre outros; e observações <i>in loco</i> relacionadas aos controles estabelecidos no âmbito das unidades que executam o processo em estudo. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme pode ser observado no Quadro 13, a fim de responder a todos os objetivos propostos neste estudo, foram utilizadas entrevistas, análise de documentos e observações. A seguir, estão explicitados cada um dos instrumentos de coleta de dados que foram utilizados na pesquisa e a forma de operacionalização.

3.3.1 Observações

As observações ocorreram concomitantemente com os demais instrumentos de coleta de dados, buscando-se a identificação de informações relevantes e complementares às explicitadas pelos entrevistados e aos documentos analisados. Foram realizados dois tipos de observações: sistemática e assistemática.

Por meio da observação sistemática, que se utiliza de um planejamento e de instrumentos para coleta de dados, buscou-se a eliminação de erros e distorções sobre o objeto de estudo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; MARCONI; LAKATOS, 2017b) e a obtenção de informações complementares. Para a utilização dessa técnica foi elaborado um plano de observação (Apêndice B) baseado em aspectos significativos para alcance dos objetivos da

observação. De forma complementar, utilizou-se a observação assistemática, que não tem planejamento e controle previamente elaborados, e é geralmente empregada em estudos exploratórios (MARCONI; LAKATOS, 2017b; PRODANOV; FREITAS, 2013). Com este tipo de observação, foram obtidas informações por meio de conversas informais.

No Apêndice B, encontra-se a relação completa das observações realizadas na pesquisa, obtidas em reuniões agendadas com servidores (observações sistemáticas) e em encontros informais (observações assistemáticas) realizados no âmbito das respectivas unidades responsáveis pela execução das atividades relacionadas à pesquisa. As observações estão referenciadas no estudo por meio de códigos alfanuméricos (O1, O2, O3, etc.), e os servidores que participaram das observações foram denominados em ordem alfabética (Servidor A, Servidor B, Servidor C, etc.), de forma a manter o sigilo de identificação desses servidores. Ressalta-se que as observações foram descritas de acordo com o assunto específico e o relato observado nos respectivos registros de observação (Apêndice C) e, posteriormente, organizadas em planilhas eletrônicas. Cabe ressaltar que as observações contribuíram na definição de alguns dos servidores selecionados para participar das entrevistas realizadas na pesquisa.

3.3.2 Documentos

A pesquisa documental se utiliza de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico (GIL, 2008) e é bastante utilizada em pesquisas em que o delineamento principal é o estudo de caso, que exige, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise (MARCONI; LAKATOS, 2017b). Neste estudo, a pesquisa documental foi a principal técnica de coleta de dados utilizada e foi realizada em duas etapas: a) coleta de documentos externos; e b) coleta de documentos internos, ou seja, relacionados à UNIPAMPA.

A coleta de documentos externos constituiu-se no levantamento de documentos oriundos de auditorias, acórdãos, estudos, dentre outros, relacionados a riscos e controles nas contratações/aquisições públicas. Dentre os documentos pesquisados, destaca-se o documento “Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)”, elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), do Tribunal de Contas da União, cujo escopo constituiu-se no mapeamento das informações relacionadas aos riscos considerados mais significativos no processo de aquisição pública. Foram realizados excertos do RCA e de documentos de referência contemplados nesse mapeamento (normas, leis, jurisprudência, dentre outros), para a elaboração do levantamento dos riscos e dos controles apresentados no estudo.

A coleta interna constituiu-se no levantamento de documentos, compreendendo o período de 2008 a 2018, relacionados diretamente à UNIPAMPA, tais como: organograma institucional, diagramas de processos, relatórios de auditoria, processos administrativos, dentre outros. Por meio dos documentos internos, foi possível a realização de levantamentos históricos, através da análise de processos administrativos de contratação de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra; dos relatórios de auditoria interna, relacionados ao tema em estudo; dos relatórios oriundos de auditorias realizadas pela CGU, no âmbito da UNIPAMPA; e de acórdãos do TCU, relacionados ao julgamento de prestações de contas e de auditorias realizadas pelo próprio tribunal, no âmbito da Instituição. Cabe ressaltar que, em relação aos processos administrativos analisados, foram selecionados os tipos de serviços mais onerosos à Instituição (Apêndice O), tais como: vigilância, limpeza e conservação, motorista e portaria.

Os documentos coletados foram sistematicamente fichados no respectivo registro de documentos (Apêndice D), organizados via planilha eletrônica e arquivados de modo que facilitasse o acesso *a posteriori* (BARDIN, 2016). No Apêndice E, encontra-se a relação completa dos documentos coletados, com a especificação do tipo de documento, a origem e a respectiva descrição. Os documentos estão referenciados no estudo por meio de códigos alfanuméricos (D1, D2, D3, etc.).

3.3.3 Entrevistas

As entrevistas realizadas foram do tipo semiestruturadas e aplicadas de forma individual e presencial, pelo próprio pesquisador, em data, horário e locais previamente agendados. A principal característica da entrevista semiestruturada é basear-se num roteiro que apresenta questões com respostas abertas sobre o tema que está sendo estudado, nas quais o entrevistado poderá discorrer livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal (BÊRNI; FERNANDEZ, 2012; GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Almejou-se obter as respostas de forma livre e espontânea, de maneira que o entrevistado confiasse na importância da sua participação e estivesse encorajado a falar.

Segundo Yin (2015), na entrevista, a seleção de informantes-chave é importante para o sucesso de um estudo de caso, pois proporciona *insights* sobre o tema e pode iniciar o acesso às fontes corroborantes ou adversas à evidência. Nesse sentido, para a definição dos entrevistados, utilizou-se como critérios os descritos no Quadro 14. Observa-se que o principal critério de inclusão para a escolha dos participantes foram de servidores que já

mantiveram (ou ainda mantém) envolvimento direto com o processo estudado. Diante disso, a pesquisa abrangeu entrevistas com participantes escolhidos de acordo com os objetivos do estudo que tivessem o conhecimento necessário para satisfazer as necessidades de informação e que se sentissem à vontade para expressarem-se.

Quadro 14 - Critérios para definição dos entrevistados

| Classificação | Fase | Integrantes | Características |
|---|-----------------------------|---|--|
| Grupo A – servidores responsáveis pela execução das atividades (<i>ex ante</i>) do processo de contratação de serviços terceirizados. | Planejamento da contratação | 04 (quatro) servidores com conhecimento avançado sobre as atividades realizadas nas seguintes unidades: • Divisão de Serviços Terceirizados: 01 (um) servidor; • Divisão de Contratos e Compras: 01 (um) servidor; • Divisão de Pregões: 01 (um) servidor; e • Divisão de Finanças: 01 (um) servidor. | Os servidores possuem, nível superior, plena capacidade no entendimento de termos técnicos e ampla experiência na Instituição. Além disso, estão ou foram encarregados de cargos de chefia de coordenação e/ou divisão nas respectivas unidades que executam/executaram atividades relacionadas ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. |
| | Seleção do fornecedor | | |
| Grupo B – servidores responsáveis pela execução das atividades (<i>ex post</i>) do processo de gestão de serviços terceirizados. | Gestão do contrato | | |
| Grupo C – servidores responsáveis pela atividade (<i>ex post</i>) de fiscalização (técnica/administrativa) dos contratos de serviços terceirizados. | Gestão do contrato | 04 (quatro) servidores com conhecimento avançado sobre as atividades de fiscalização de diferentes tipos de contratos de serviços terceirizados: limpeza, motorista, portaria e vigilância. | Os servidores possuem nível superior, plena capacidade no entendimento de termos técnicos e estão ou foram encarregados de cargos de chefia de coordenação e/ou divisão, desempenhando atividades relacionadas ao processo de gestão de contratos de serviços terceirizados. Além disso, atuam ou atuaram como fiscais de contratos de serviços terceirizados. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Partindo dos critérios estabelecidos para os respondentes, foram identificados os servidores e realizados os convites para participação no estudo. Assim, a pesquisa envolveu entrevistas com um total de 8 (oito) servidores. Ressalta-se que, antes de iniciar essa etapa de coleta de dados, levou-se em consideração a necessidade da realização de um número maior de entrevistas, conforme o andamento da pesquisa. No entanto, após a realização das 8 (oito) entrevistas, julgou-se desnecessário o prosseguindo da coleta, em função da não obtenção de novas informações relevantes, caracterizando uma saturação das categorias (GLASER; STRAUSS, 2017; THIRY-CHERQUES, 2009). Este critério já foi utilizado por outros pesquisadores que interromperam a busca de novos entrevistados quando perceberam que as

informações já não traziam novidade alguma ou estavam sendo reprisadas (SUTTON; CALLAHAN, 1987).

O roteiro da entrevista (Apêndice F) foi estruturado de maneira que permitisse a compreensão da experiência dos entrevistados sobre o assunto estudado. As questões do roteiro da entrevista foram distribuídas em três temas, de acordo com os objetivos específicos, conforme pode ser observado no Quadro 15.

Quadro 15 - Temas e objetivos relacionados ao roteiro da entrevista

| Tema | Objetivo específico relacionado | Fontes utilizadas |
|-------------|--|---|
| Processo | Mapear o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. | ABPMP (2013); Baldam, Valle e Rozenfeld (2014); Biazzo (2000); e Campos (2014). |
| Riscos | Levantar os riscos inerentes às fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. | ABNT (2018); COSO (2007); Lima (2017); Miranda (2017); e Souza e Santos (2017). |
| Controles | Identificar os controles internos possíveis de serem estabelecidos com base na legislação, na literatura e na opinião dos gestores, a fim de mitigar os riscos levantados. | Brasiliano (2018); COSO (2013); Lima (2017); Miranda (2017); e Souza e Santos (2017). |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Na elaboração do roteiro das entrevistas, foram utilizadas questões abertas do tipo opinião e do tipo específica. As questões do tipo opinião foram iniciadas, por exemplo, com “na sua percepção/opinião” buscando conhecer atitudes e pensamentos do entrevistado. As questões do tipo específica foram iniciadas, por exemplo, com: “descreva”, “quais”, “como”, dentre outras; pretendeu-se obter informações específicas do entrevistado. Destaca-se que parte das perguntas foram formuladas com base nas fontes mencionadas no Quadro 15.

Antes de iniciar a coleta de dados, realizou-se um pré-teste do roteiro da entrevista, com dois especialistas da área, que atuam fora da UNIPAMPA. O objetivo do pré-teste foi o de identificar e eliminar problemas potenciais (PRODANOV; FREITAS, 2013) e verificar até que ponto os instrumentos de pesquisa poderiam garantir resultados isentos, apontar falhas e demonstrar possíveis erros, permitindo, assim, a reformulação do instrumento definitivo (MARCONI; LAKATOS, 2017a). Após a realização do pré-teste, o roteiro da entrevista sofreu adequações, de acordo com as contribuições recebidas.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados, de forma individual, o que permitiu uma melhor forma de exposição das ideias e percepção das pessoas, e foram gravadas em meio digital, em arquivo com a extensão “.m4a”, com o devido

consentimento dos participantes. No início das entrevistas foi informado aos entrevistados acerca do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante no Apêndice A. O TCLE objetivou dar os esclarecimentos necessários aos entrevistados, bem como fornecer informações sobre a pesquisa e os canais de comunicação para eventuais dúvidas e informações. Após a leitura do TCLE e anuência do entrevistado, o pesquisador forneceu uma via do documento para o servidor, ficando com a outra para efeitos de controle, arquivamento e registro. No decorrer das entrevistas, foram realizados registros pelo entrevistador (Apêndices G, I, J e K), a fim de auxiliar nas anotações importantes para a pesquisa.

Após a realização das entrevistas, essas foram transcritas na íntegra, com o auxílio do *software* de transcrição Sonix (disponível em <https://sonix.ai/>), e, posteriormente, exportadas para o Microsoft Word, e inseridas nos registros de análise (Apêndice H), perfazendo um total de 266 (duzentos e sessenta e seis) páginas. No Quadro 16, encontra-se a relação completa das entrevistas realizadas na pesquisa. As entrevistas estão referenciadas no estudo por meio de códigos alfanuméricos, seguidos do ano em que foram realizadas (E1, 2018; E2, 2018; E8, 2019, etc.), de forma a manter o sigilo de identificação dos entrevistados. Os entrevistados foram denominados por ordem sequencial em que aconteceram as entrevistas.

Quadro 16 - Entrevistas realizadas

| Ref. | Data da entrevista | Duração da entrevista | Páginas transcritas |
|--------------|--------------------|------------------------------|---------------------|
| E1 | 06/12/2018 | 34 minutos | 13 |
| E2 | 11/12/2018 | 29 minutos | 11 |
| E3 | 12/12/2018 | 01 hora | 29 |
| E4 | 18/12/2018 | 01 hora e 09 minutos | 34 |
| E5 | 19/12/2018 | 34 minutos | 18 |
| E6 | 20/12/2018 | 01 hora e 10 minutos | 41 |
| E7 | 21/12/2018 | 02 horas e 21 minutos | 81 |
| E8 | 09/01/2019 | 01 hora e 09 minutos | 39 |
| Total | | 08 horas e 26 minutos | 266 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Destacou-se, nas entrevistas, a disposição dos entrevistados em colaborar com a pesquisa. Ressalta-se que as entrevistas do tipo semiestruturadas estão dentre as técnicas previstas pela ABNT (2012), utilizadas para identificar os riscos ou avaliar a eficácia dos controles existentes como parte da análise de risco. Nesse sentido, as entrevistas subsidiaram o atingimento dos objetivos específicos da pesquisa.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

Neste estudo, as técnicas de análise de dados utilizadas foram a análise de conteúdo e a triangulação. Os documentos, as observações e os discursos das entrevistas foram analisados de forma sistemática, com a utilização dos registros realizados (Apêndices C, D e H) e das informações das planilhas eletrônicas. A seguir estão explicitadas as técnicas de análise utilizadas na pesquisa.

3.4.1 Análise de conteúdo

Os dados coletados nas entrevistas, observações e documentos foram analisados com a utilização do método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2016), com o auxílio do *software* Nvivo 12. A escolha desse tipo de análise foi considerada coerente com o objetivo da pesquisa e com o método de coleta de dados utilizado, uma vez que, segundo Bardin (2016), quando o estudo envolver opiniões e atitudes e quando os objetivos de análise forem respostas a questões abertas e entrevistas, o tema é utilizado como unidade de registro. Além disso, a análise de conteúdo não é considerada um método rígido, pois não há uma receita com as etapas a serem cumpridas para se chegar a conclusões perfeitas.

Para efeitos de análise, a transcrição das entrevistas foi classificada em categorias, conforme o método de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), com a utilização do *software* Nvivo 12. Isso facilitou a organização e o agrupamento das respostas dos entrevistados, possibilitando medir a frequência das palavras para conduzir a formação das categorias de análise e compreender as associações dos termos com as temáticas da pesquisa.

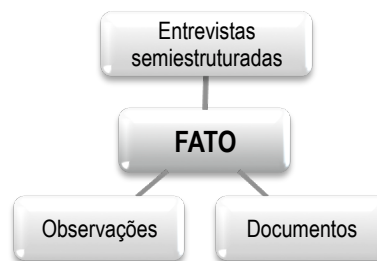
Assim, as informações provenientes das observações e dos documentos foram sistematicamente fichadas e organizadas em planilhas eletrônicas. Dessa forma, as informações puderam ser categorizadas e analisadas com a utilização do método de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), com o auxílio do *software* Nvivo 12.

3.4.2 Triangulação

Após a categorização dos dados por meio da análise de conteúdo, foi utilizada a técnica de triangulação para análise e validação dos dados. Com a aglutinação das respostas em categorias temáticas, realizou-se a triangulação das entrevistas com as demais informações coletadas por meio das observações e dos documentos.

De acordo com Yin (2015), diante da complexidade na investigação do estudo de caso, o pesquisador deve estar preparado para fazer o uso de várias fontes de evidências, que precisam convergir, oferecendo, desse modo, condições para que haja fidedignidade e validade dos achados por meio de triangulações de informações, de dados, de evidências e mesmo de teorias. Segundo o autor, a utilização de várias fontes na coleta de dados é uma necessidade e, ao mesmo tempo, um ponto forte muito importante para estudos de caso. A convergência das várias fontes de evidências deste estudo estão esquematizadas na Figura 7.

Figura 7 - Convergência de evidências (estudo único)



Fonte: Adaptado de Yin (2015).

Sem a triangulação, ocorreriam análises de fontes de evidências realizadas separadamente que não corroborariam o mesmo fato (YIN, 2015). Assim, a técnica de triangulação contribuiu para validar os dados por meio da comparação entre fontes distintas, examinando-se a evidência dos dados.

3.5 METODOLOGIA DE DIAGRAMAÇÃO DE PROCESSOS

A partir da validação dos dados foram identificadas as atividades executadas no processo em estudo e iniciou-se a elaboração da etapa de mapeamento do processo. Contudo, antes de iniciar esse mapeamento, identificou-se primeiramente a cadeia de valor da UNIPAMPA e posteriormente, os macroprocessos da Instituição. Neste estudo, a metodologia de diagramação de processos utilizada foi a BPMN (*Business Process Model and Notation*).

Para realizar a modelagem do processo, utilizou-se as etapas propostas por Biazzo (2000): 1) definição das fronteiras e dos clientes do processo, dos principais *inputs* e *outputs*, e dos atores envolvidos no fluxo de trabalho; 2) entrevistas com os responsáveis pelas várias atividades dentro do processo e estudo dos documentos disponíveis; e 3) criação de um modelo com base na informação adquirida e revisão passo a passo do modelo seguindo a

lógica do ciclo de *author-reader* (onde o *reader* pode ser tanto aqueles que participam do processo, como potenciais usuários do modelo).

Além das entrevistas, as observações realizadas e os documentos analisados auxiliaram na elaboração do mapeamento do processo. No decorrer das entrevistas foram realizados registros pelo entrevistador das atividades relacionadas ao referido processo no formulário de registro de atividades que encontra-se no Apêndice I. Por meio da pesquisa documental, realizou-se um levantamento, no âmbito da UNIPAMPA, de diagramas de processos (incompletos/desatualizados) relacionados ao estudo. Além disso, foram realizadas observações específicas relacionados ao assunto, conforme pode-se observar no Apêndice B.

Para a elaboração do mapeamento do processo, utilizou-se o *software* gratuito Bizagi Modeler, o qual apresenta ferramentas baseadas em notação BPMN. No Apêndice L encontram-se os principais elementos utilizados na referida notação. Após a elaboração do mapeamento do processo, realizou-se uma validação do diagrama do processo, com servidores entrevistados que contribuíram para a pesquisa. As atividades do processo mapeado estão referenciadas no estudo por meio de códigos alfanuméricos (A1, A2, A3, etc.). A relação completa das atividades encontra-se no Apêndice M.

Assim, após realizada a diagramação do processo, as informações validadas por meio da triangulação, relacionadas aos riscos e controles, foram vinculadas às atividades executadas no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. A seguir, apresenta-se a metodologia de avaliação de riscos utilizada na pesquisa.

3.6 METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS

Após o levantamento e a validação dos 106 (cento e seis) riscos que constam no Apêndice N, realizou-se a vinculação desses às atividades do processo. Posteriormente, realizou-se a categorização e, por último, a classificação dos riscos. Cada risco foi categorizado dentro de uma das 5 (cinco) categorias que foram definidas: a) risco estratégico; b) risco operacional; c) risco de conformidade; d) risco de integridade; e e) risco orçamentário/financeiro. Quanto às categorias de risco, segundo o IBGC (2017), não existe um tipo de classificação de riscos que seja consensual, exaustivo, aplicável e que contemple todas as organizações. Nesse sentido, as categorias utilizadas foram aquelas que apresentaram uma melhor adequação ao estudo.

Para a realização da classificação dos riscos, usou-se a mesma escala qualitativa que vem sendo utilizada pela CGU (BRASIL, 2018c) e pelo TCU (BRASIL, 2018g) em seus

trabalhos. De acordo com o COSO (2007), geralmente as organizações utilizam técnicas qualitativas de avaliação quando os riscos não se prestam à quantificação ou se não existem dados confiáveis em quantidade suficiente para a realização das avaliações quantitativas, ou, ainda, se a relação custo-benefício para obtenção e análise de dados não for viável. Nesse sentido, justifica-se a escolha por uma escala qualitativa pelo mesmo motivo apontado por Silva (2015, p. 103), em seu estudo, ou seja, “[...] devido à ausência de indicadores que reflitam de forma fidedigna a probabilidade dos eventos ocorrerem”.

O Quadro 17 traz, respectivamente, as escalas de probabilidade e impacto. Assim, a multiplicação entre os valores de probabilidade e impacto define o nível do risco inerente⁹, ou seja, o nível do risco sem considerar quaisquer controles que reduzem ou podem reduzir a probabilidade da sua ocorrência ou do seu impacto (BRASIL, 2018c).

Quadro 17 - Escalas de probabilidade e impacto

| ESCALA DE PROBABILIDADES | | |
|---------------------------------|---|-------------|
| Probabilidade | Descrição da probabilidade, desconsiderando os controles | Peso |
| Muito baixa | Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade. | 1 |
| Baixa | Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade. | 2 |
| Média | Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade. | 5 |
| Alta | Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade. | 8 |
| Muito alta | Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, pois as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade. | 10 |
| ESCALA DE CONSEQUÊNCIAS | | |
| Impacto | Descrição do impacto nos objetivos, caso o evento ocorra | Peso |
| Muito baixo | Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade). | 1 |
| Baixo | Pequeno impacto nos objetivos (idem). | 2 |
| Médio | Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável. | 5 |
| Alto | Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão. | 8 |
| Muito alto | Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível. | 10 |

Fonte: Brasil (2018c, p. 20) e Brasil (2018g, p. 41).

A Figura 8 representa a matriz de risco com os possíveis resultados da combinação das escalas de probabilidade e impacto do Quadro 17. Pode-se observar também na escala para classificação de níveis de risco, que, a partir do resultado do cálculo, o risco pode ser classificado nas seguintes faixas: risco baixo; risco médio; risco alto; e risco extremo. Assim,

⁹ RI = NP x NI, em que: RI = nível do risco inerente; NP = nível de probabilidade do risco; e NI = nível de impacto do risco.

por se tratar de uma matriz de “5 x 5”, é possível se obter 14 produtos diferentes decorrentes da multiplicação entre a probabilidade e o impacto.

Figura 8 - Matriz de riscos e escala para classificação de níveis de risco

| MATRIZ DE RISCOS | | | | | | CLASSIFICAÇÃO | |
|------------------|------------------|------------------|------------|------------|-----------|------------------|--------------------------------|
| IMPACTO | Muito Alto 10 | 10 RM | 20 RM | 50 RA | 80 RE | 100 RE | RB (Risco Baixo) 0 - 9,99 |
| | Alto 8 | 8 RB | 16 RM | 40 RA | 64 RA | 80 RE | RM (Risco Médio) 10 - 39,99 |
| | Médio 5 | 5 RB | 10 RM | 25 RM | 40 RA | 50 RA | RA (Risco Alto) 40 - 79,99 |
| | Baixo 2 | 2 RB | 4 RB | 10 RM | 16 RM | 20 RM | RE (Risco Extremo) 80 - 100 |
| | Muito Baixo 1 | 1 RB | 2 RB | 5 RB | 8 RB | 10 RM | |
| | | Muito Baixa 1 | Baixa 2 | Média 5 | Alta 8 | Muito Alta 10 | |
| | | PROBABILIDADE | | | | | |

Fonte: Adaptado de Brasil (2018g, p. 42).

A classificação dos riscos se deu com o auxílio de servidores que participaram das entrevistas. Dessa forma, os riscos foram lidos, um a um, para que todos os presentes pudessem analisar e apresentar suas expectativas quanto à probabilidade e impacto, levando em consideração suas percepções e dados históricos dos eventos acontecidos no passado. Colocada a matéria em discussão, os servidores atribuíram os pesos que constam no Quadro 17, para probabilidade e consequência de cada risco.

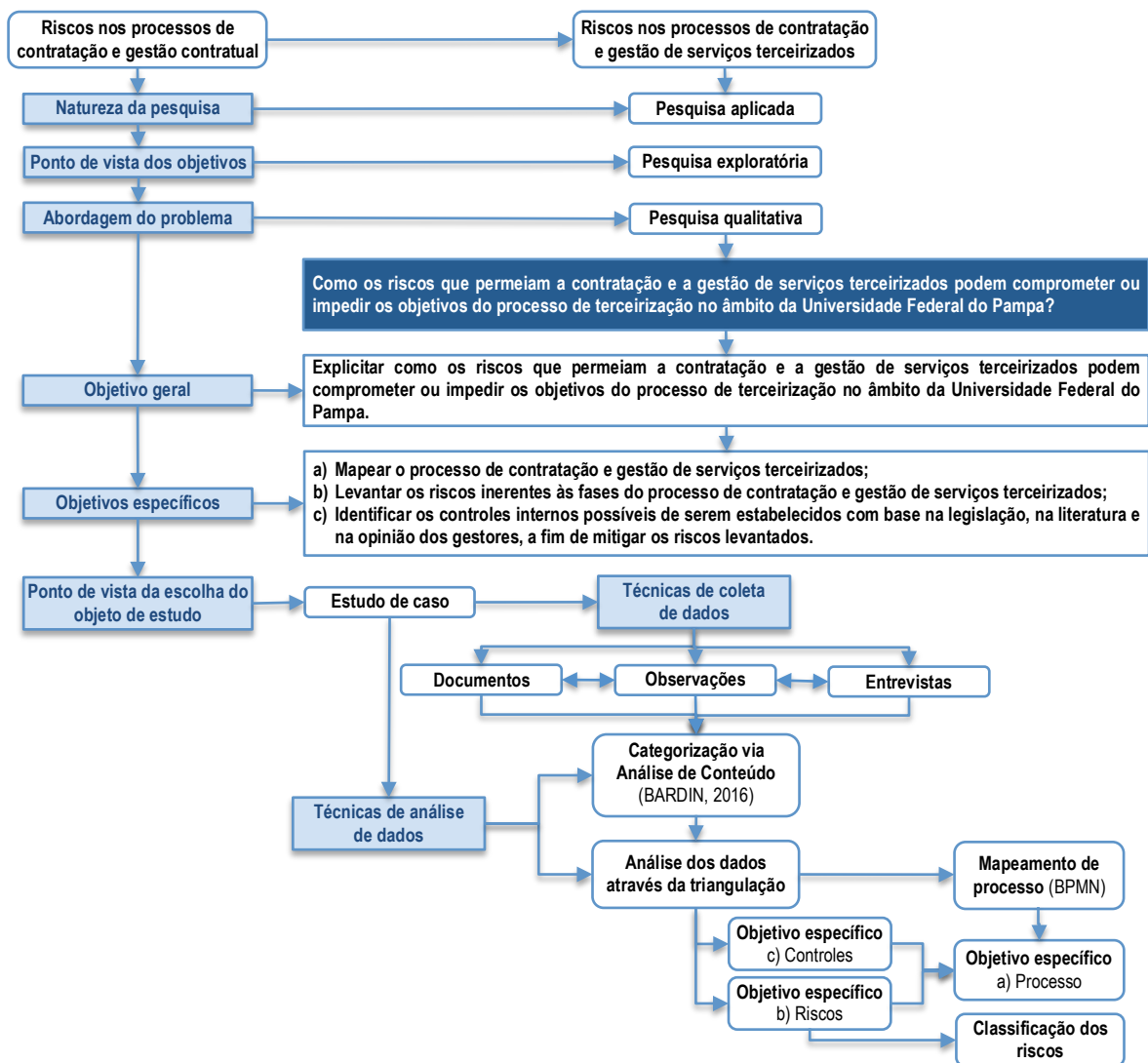
Devido à subjetividade envolvida nessa etapa do processo, realizou-se uma segunda classificação a fim de atenuar alguns erros apontados por Fenili (2018) na avaliação dos riscos, como, por exemplo, erros de fadiga (devido a realização de várias avaliações seguidamente pode refletir em baixa da qualidade do trabalho do respondente) e de incompreensão de significado dos enunciados de riscos (causando interpretações inadequadas dos enunciados e consequentes distorções nas avaliações).

Para fins de delimitação dos principais riscos a serem apresentados no Capítulo 4, levou-se em consideração aqueles com nível de risco igual ou maior que 64 (sessenta e quatro), ou seja, aqueles avaliados com probabilidade “Alta” e “Muito alta” e impacto “Alto” e “Muito alto”, conforme consta no Quadro 17.

3.7 MODELO ANALÍTICO DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos que foram adotados podem ser observados no diagrama do modelo analítico da pesquisa, que consta na Figura 9.

Figura 9 - Modelo analítico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Por meio desse diagrama pode-se observar: o tema e a sua delimitação; a caracterização da pesquisa; o problema de pesquisa; o objetivo geral e os respectivos objetivos específicos; e os métodos de coleta e análise dos dados. Além disso, pode-se observar, na Figura 9, o momento em que ocorrem as etapas de mapeamento do processo e de classificação dos riscos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados obtidos a partir da aplicação dos procedimentos metodológicos anteriormente descritos. Primeiramente, apresenta-se o mapeamento do processo de contratação e gestão dos serviços terceirizados, e, posteriormente, os riscos que foram levantados e as sugestões de controles identificadas.

4.1 PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

O mapeamento do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados teve como ponto de partida a identificação da cadeia de valor da UNIPAMPA. Na representação da cadeia de valor (Figura 10) pode-se identificar que as entradas (*inputs*) são as demandas da sociedade, apresentadas e identificadas na região de atuação da UNIPAMPA, que envolvem a formação de pessoas, o acesso ao conhecimento e à cultura, a orientação técnica e o apoio a soluções tecnológicas e ao desenvolvimento das regiões. A fim de atender as demandas da sociedade, a UNIPAMPA organiza suas atividades em dois tipos de macroprocessos: os finalísticos; e os de apoio e gerenciamento (UNIPAMPA, 2019a).

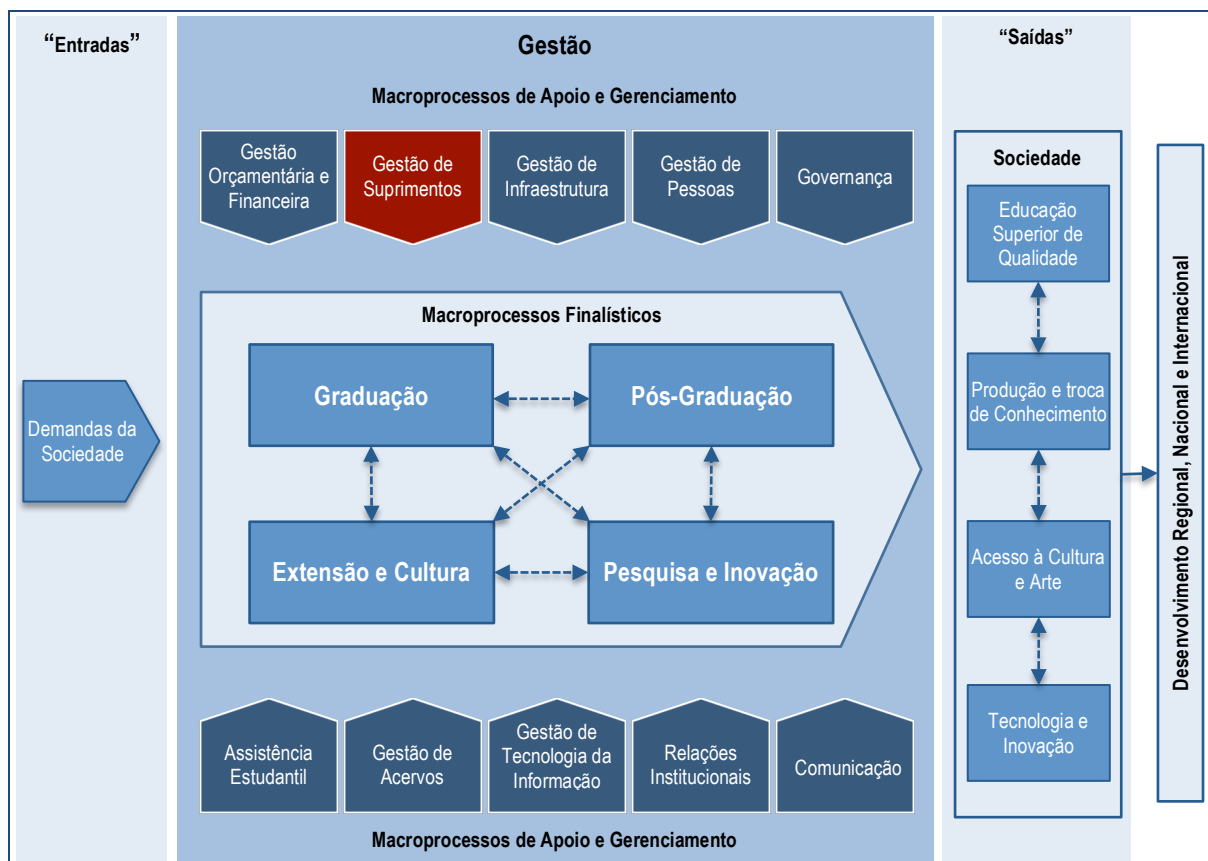
Os macroprocessos finalísticos representam um conjunto de processos que desenvolvem as atividades essenciais da Instituição, a fim de cumprir a sua missão institucional e entregar valor à sociedade. Na UNIPAMPA, esses macroprocessos são os seguintes: Graduação (bacharelados, licenciaturas e tecnológicos); Pós-graduação (*lato e stricto sensu*); Pesquisa e Inovação (básica, aplicada e desenvolvimento tecnológico) e Extensão e Cultura (UNIPAMPA, 2019a).

Por sua vez, os macroprocessos de apoio e gerenciamento representam um conjunto de processos que desenvolvem as atividades de suporte, assegurando, assim, que os demais processos atinjam suas metas. Na UNIPAMPA, esses macroprocessos são os seguintes: Gestão Orçamentária, Gestão de Suprimentos, Gestão de Infraestrutura, Gestão de Pessoas, Governança, Assistência Estudantil, Gestão de Acervos, Gestão de Tecnologia da Informação, Relações Institucionais e Comunicação (UNIPAMPA, 2019a).

Já as saídas ou entregas (*outputs*) da cadeia de valor da UNIPAMPA para a sociedade são representadas por meio da geração de uma educação superior de qualidade, da produção e troca de conhecimento, do acesso à cultura e arte e do desenvolvimento de tecnologia e inovação (UNIPAMPA, 2019a). Dessa forma, as entregas visam o alcance da missão institucional da UNIPAMPA que é “[...] promover a educação superior de qualidade, com

vistas à formação de sujeitos comprometidos e capacitados a atuarem em prol do desenvolvimento regional, nacional e internacional” (UNIPAMPA, 2013, p. 12).

Figura 10 - Cadeia de valor da UNIPAMPA



Fonte: Adaptado pelo autor (2019), de UNIPAMPA (2019a, p. 9).

Observa-se, na Figura 10, em destaque, o macroprocesso de apoio e gerenciamento “Gestão de Suprimentos”, no qual encontra-se inserido, dentre outros, o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, conforme identificado no documento D119 e nas observações O3 e O9. A partir dessa identificação, passou-se para a elaboração do mapeamento do processo, com base nos dados coletados. O processo de contratação e gestão de serviços terceirizados da UNIPAMPA pode ser dividido em três grandes etapas: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Na primeira etapa são executadas as atividades de elaboração dos estudos técnicos preliminares, dentre elas, a identificação e a justificativa da necessidade da contratação; os requisitos da contratação; a estimativa das quantidades de serviço; o levantamento de mercado e as estimativas de preços. Também, nessa etapa, elabora-se o termo de referência, que deve

conter, dentre outras informações, a declaração do objeto; a fundamentação da contratação; a forma e os critérios de seleção do fornecedor; e a adequação orçamentária.

Na fase de seleção do fornecedor são realizadas as atividades relacionadas ao rito licitatório propriamente dito, o que inclui a elaboração do ato convocatório; a realização da seleção do fornecedor por meio do pregão eletrônico, bem como a sua adjudicação e homologação; e a formalização e publicação do contrato.

Por fim, na etapa de gestão do contrato, dentre as atividades relacionadas, estão aquelas de acompanhamento e fiscalização do contrato; o pagamento à contratada, as prorrogações e negociações contratuais; os aditivos e supressões do contrato; e as atividades relacionadas ao reequilíbrio econômico-financeiro (reapctuação, revisão e reajuste) do contrato.

À luz dos conceitos apresentados, cabe notar que as duas primeiras etapas do processo estão relacionadas aos custos *ex ante* de transação, enquanto que a última etapa está relacionada com os custos *ex post* de transação (WILLIAMSON, 2012). A seguir, apresenta-se as atividades identificadas em cada uma das fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

4.1.1 Atividades da fase de planejamento da contratação

A fase de planejamento da contratação tem seu início a partir da atividade de formalização da demanda (A1), realizada pelo solicitante da unidade. Essa atividade consta no art. 21 da IN MP/SEGES n.º 05/2017, como um dos procedimentos iniciais do planejamento da contratação (BRASIL, 2017c). Após essa etapa, inicia-se a elaboração do plano de trabalho (A2). Essas atividades são explicitadas por um dos entrevistados nos seguintes termos:

[...] qualquer contratação [...] começa com a demanda por determinado serviço, que pode partir de um *campus*, de uma unidade isolada ou de várias unidades, vai depender do serviço. Tem serviços que são para todas as unidades e outros que são só para algumas, com características distintas. Enfim, quem demanda o serviço é a unidade solicitante. [...] isso é feito através da elaboração do plano de trabalho [...] no qual vai ser especificado todo objeto do contrato, [...] o que realmente se quer, o que será feito, justificativa, horários [...], enfim, todo o detalhamento [...]. Esse plano de trabalho é encaminhado à Divisão de Serviços Terceirizados assinado pelo solicitante (E4, 2018).

Posteriormente, o Ordenador de Despesas realiza uma análise e autorização (A3) prévia da demanda do solicitante, podendo, nesse momento, encerrar-se o processo, em caso de não autorização, conforme documento D1 e observações O3 e O9. Em caso de autorização,

a Divisão de Serviços Terceirizados realiza uma análise da viabilidade da contratação (A4), podendo, nessa atividade, encerrar-se o processo, caso for constatada a sua inviabilidade, ou prosseguir para a elaboração dos estudos técnicos preliminares (A5). Essa etapa é assim relatada por um dos entrevistados:

Inicialmente cabia à Divisão de Serviços Terceirizados verificar se a atividade se enquadrava ou não como serviço terceirizado, [...] se era ligada à atividade-fim ou se era uma atividade-meio. Caso fosse caracterizada como atividade-meio, era necessário verificar se era um serviço continuado ou não continuado. [...] isso é importante para definir a forma da contratação. Ver qual é o escopo do contrato e procurar a melhor solução para aquela necessidade. [...] Se realmente era terceirizar, se realmente é como um contrato continuado, como não continuado. [...] Então, para cada contrato tem que fazer essa análise, de acordo com o objeto do contrato e de acordo com a necessidade. [...] Para cada contrato precisa fazer essa análise, pois impacta no custo, evitando o risco de contratar um serviço de forma continuada, quando poderia ter contratado de forma não continuada e ser mais barato, ou vice-versa (E4, 2018).

Nas observações O3 e O9 percebeu-se que a elaboração dos estudos técnicos preliminares, de certa maneira, inicia-se já na elaboração do plano de trabalho por parte do solicitante, com o auxílio da Divisão de Serviços Terceirizados, o qual é complementado e aprimorado posteriormente. Essa etapa dos estudos técnicos preliminares encontra-se prevista no art. 24 da IN MP/SEGES n.º 05/2017.

Iniciam-se, assim, as atividades da fase interna da contratação. De forma simplificada, um dos entrevistados nos diz que é nesse momento que inicia realmente o trabalho. Confirmado que se trata de um serviço continuado, será necessário levantar a real necessidade dele: “Será que esse serviço é realmente necessário? E também já levantando a quantidade de postos, ou de área, de acordo com a unidade, daquele tipo de contrato” (E4, 2018).

A IN MP/SEGES n.º 05/2017 prevê, no art. 21, que a elaboração dos estudos técnicos preliminares deve ser realizada por uma equipe de planejamento da contratação. No entanto, até o término da coleta dos dados, as atividades dessa etapa eram todas realizadas pela equipe da Divisão de Serviços Terceirizados, conforme relata um dos entrevistados: “[...] hoje nós estamos participando, somos nós [Divisão de Serviços Terceirizados] a equipe de planejamento da contratação. [...] mesmo não sendo como deveria, hoje estamos fazendo” (E7, 2018). Portanto, no processo mapeado, essa atividade encontra-se sob a responsabilidade da referida Divisão.

Uma atividade que não era realizada anteriormente passou a ser obrigatória a partir da IN MP/SEGES n.º 05/2017. É a etapa de gerenciamento de riscos, prevista no art. 25 e materializada no documento “Mapa de Riscos”. Assim, incluiu-se, no processo mapeado, a

atividade de “elaborar o mapa de riscos” (A6), a fim de alocar, posteriormente, os riscos identificados relacionados a tal atividade. No diagrama do processo, que será apresentado mais adiante, essa atividade encontra-se ilustrada de forma distinta das demais, justamente em função de não ser realizada anteriormente, mas que julgou-se importante a inclusão para o andamento do estudo.

Após a elaboração dos estudos técnicos preliminares (A5) e do mapa de riscos (A6), inicia-se a atividade de elaboração do termo de referência (A7), que ocorre de forma concomitante com a elaboração da planilha de custos e formação de preços (PCFP). A IN MP/SEGES n.º 05/2017 prevê, em seu art. 28, que o termo de referência deverá ser elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares e do gerenciamento de risco (BRASIL, 2017c). A elaboração do termo de referência é abordada da seguinte forma por um dos entrevistados:

No Termo de Referência vamos colocar todas as obrigações, tanto da contratante, quanto da contratada. [...] Como o serviço terceirizado é muito específico também na parte do certame da licitação, [...] sempre procurava cercar ele de todas as formas, não só na parte da execução do serviço, mas também na parte do certame e da seleção do fornecedor, de maneira que se faltasse alguma coisa, [...] se não estivesse no edital, pelo menos estaria no termo de referência (E4, 2018).

Por sua vez, a planilha de custos e formação de preços, elaborada de forma concomitante com o termo de referência, é considerada, por um dos entrevistados, como uma das atividades mais críticas. Segundo ele, “[...] na parte quantitativa, de valores do contrato, a planilha é que manda [...]” (E4, 2018). Nessa etapa, a equipe de planejamento da contratação deve realizar um levantamento de todos os itens necessários para compor o contrato, e essa etapa é relatada da seguinte maneira por um dos entrevistados:

[...] Concomitante à elaboração do Termo de Referência, elaboramos as planilhas de custos, que é outro ponto crítico na fase interna. É preciso fazer pesquisa de preço, levantamento dos itens necessários para compor o contrato, de equipamentos, de material, de uniforme, toda a parte da remuneração do funcionário, tanto a trabalhista, quanto a previdenciária, bem como de lucro e custo da empresa. Então é algo bem importante e aqui também tem um ponto crítico, [...] precisa cuidar para não superavaliar, nem subavaliar o contrato, não deixar tão apertado que as empresas não consigam competir na hora da licitação. [...] a elaboração das planilhas [...] vai acompanhar o contrato durante todo o período [...]. Cada revisão, renovação ou reajuste que for fazer, terá que ser em cima da planilha (E4, 2018).

Após essa atividade, a Divisão de Serviços Terceirizados realiza a solicitação da dotação orçamentária (A8) junto à Divisão de Orçamento, podendo-se, nessa etapa, até mesmo encerrar-se o processo em caso de indisponibilidade orçamentária. Havendo

disponibilidade orçamentária, após a realização da análise (A9), a Divisão de Orçamento elabora a nota de dotação (A10) e encaminha à Divisão de Serviços Terceirizados.

Posteriormente, a Divisão de Serviços Terceirizados envia para o solicitante (A11) o termo de referência, a planilha de custos e formação de preços e a dotação orçamentária, para dar-se início à elaboração do pedido de compras (A12). Na sequência, após essa elaboração, o solicitante encaminha o pedido de compras para a análise e o despacho (A13) do Ordenador de Despesas à Divisão de Contratos e Compras. Por seu turno, essa divisão recebe e realiza a análise do pedido de compras (A14), olha se o elemento de despesa, o código do ComprasNet e a descrição estão corretos, “se o TR atende todos os requisitos da lei. Depois, estando isso certo, é aberto um processo que vai para a Divisão de Pregões” (E3, 2018).

Na sequência, a Divisão de Contratos e Compras encaminha toda a documentação para abertura do processo¹⁰ (A15) junto à Divisão de Arquivo e Protocolo, encerrando-se, assim, a fase de planejamento da contratação. A seguir, aborda-se as atividades relacionadas à fase de seleção do fornecedor.

4.1.2 Atividades da fase de seleção do fornecedor

A fase de seleção do fornecedor inicia-se com a elaboração do edital (A16) por parte da Divisão de Pregões. Conforme o art. 35 da IN MP/SEGES n.º 05/2017, “[...] devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral da União” (BRASIL, 2017c), dispostos no Anexo VII da IN. Em relação a essa atividade, um dos entrevistados a resume contando que o processo vem para o setor de pregões e “[...] ali no processo vai ter o termo de referência, vai ter o pedido, o que quer que se contrate, [...] vai ter o que quero de serviço. [...] Vai definir o que se vai contratar e faremos o edital, ou seja, vamos ditar as normas que vão reger aquele processo” (E5, 2018).

Após a elaboração do edital, realiza-se, no âmbito da Divisão de Contratos e Compras, a elaboração da minuta do contrato (A17). Um dos entrevistados relata que a Divisão de Pregões, “[...] antes de lançar o edital, antes de enviar para o parecer jurídico, passa para o setor de contratos, dentro da Divisão, para [...] fazer, montar, elaborar a minuta do contrato. [...] Recebemos o processo e o TR, e em cima do TR, montamos a minuta do contrato” (E3, 2018). Após essa etapa, o processo é encaminhado para o parecer jurídico (A18), emitido por meio da Procuradoria Federal que atua junto à UNIPAMPA. Em relação a essa atividade, a IN

¹⁰ Em função da implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no âmbito da UNIPAMPA, a partir de 2019, deverão ocorrer alterações nessa atividade, conforme constatado nas observações O3 e O9.

MP/SEGES n.º 05/2017 prevê, no art. 36, que “antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação” (BRASIL, 2017c).

A próxima atividade refere-se à publicação do aviso do edital (A19), ou seja, do ato convocatório da licitação, no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, conforme relatado por um dos entrevistados (E5, 2018). Posteriormente, realiza-se a etapa da seleção do fornecedor (A20), por meio do pregão eletrônico.

Depois dos trâmites e do prazo legal vem a abertura da sessão. [...] eletronicamente é definido qual o melhor fornecedor, que atenda primeiramente o menor preço, depois a comissão analisa se a proposta atende o que foi solicitado em termos de condições técnicas, [...] legais, [...] fiscais. [...] Tudo isso fica com a comissão, nós ficamos só com a parte do SICAF [...], nosso parecer é com base no parecer técnico da comissão [...] (E5, 2018).

De forma complementar ao que foi relatado pelo entrevistado (E5, 2018), a etapa de análise das propostas dos fornecedores, agregada no processo mapeado à atividade de “realizar a seleção do fornecedor” (A20), “conta também com o apoio técnico da Divisão de Serviços Terceirizados” (E4, 2018). Assim, é designada uma equipe de apoio para auxiliar no pregão e “[...] sempre tem alguns membros da divisão que já são nomeados para a equipe de apoio, para esse tipo de contratação” (E4, 2018).

Depois da “aceitação, habilitação, adjudicação e homologação, fechando essas etapas, aí é encerrado o pregão” (E5, 2018). De acordo com o art. 37 da IN MP/SEGES n.º 05/2017, “[...] para fins de adjudicação e homologação, o órgão ou entidade deverá observar o disposto na legislação vigente que rege a modalidade adotada [...]” (BRASIL, 2017c). Assim, a etapa de adjudicação (A21) é realizada na Divisão de Pregões e a homologação do pregão (A22) é de responsabilidade do Ordenador de Despesas, conforme pôde-se constatar nas observações O3 e O9. Nessa etapa, pode-se encerrar o processo, caso nenhum licitante encaminhe proposta (pregão deserto), ou nenhuma empresa consiga atender aos requisitos da contratação, conforme pôde-se constatar em uma das entrevistas (E5, 2018) e na observação O5.

Logo após a homologação do pregão eletrônico, a Divisão de Contratos e Compras realiza a consulta do SICAF da empresa a ser contratada e emite os empenhos do contrato (A23). Posteriormente, realiza-se a formalização e a publicação do contrato (A24) e as respectivas coletas de assinaturas (da contratante e da contratada), conforme pôde-se constatar na entrevista (E3, 2018) e na observação O9, encerrando-se, assim, a fase da seleção do fornecedor. A seguir aborda-se as atividades relacionadas à fase de gestão do contrato.

4.1.3 Atividades da fase de gestão do contrato

A fase de gestão do contrato inicia-se com a designação dos fiscais do contrato (A25), por intermédio do Ordenador de Despesas. A IN MP/SEGES n.º 05/2017 aborda, no art. 39, sobre as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, no entanto, cabe destaque para o que consta no art. 40, que menciona que essas atividades competem “[...] ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário [...]” (BRASIL, 2017c). Além disso, essas atividades podem ser exercidas por servidores, por uma equipe de fiscalização ou por único servidor, desde que fique assegurada a distinção dessas atividades e que as ações relacionadas à gestão do contrato não sejam comprometidas (BRASIL, 2017c).

No âmbito da UNIPAMPA, de acordo com as observações O3 e O9, e com as entrevistas efetuadas (E2, 2018; E4, 2018; E6, 2018; E7, 2018; e E8, 2019), realizava-se a designação de um único servidor para exercer as atividades de fiscalização técnica e administrativa do contrato. Por sua vez, a atividade de gestão da execução do contrato era desempenhada pela própria equipe da Divisão de Serviços Terceirizados, no entanto, sem haver nenhuma designação formal. Já as atividades de fiscalização setorial e público usuário não estavam previstas na antiga instrução normativa¹¹. Em relação às atividades de gestão do contrato, de fiscalização técnica e de fiscalização administrativa, a IN MP/SEGES n.º 05/2017 distingue-as da seguinte maneira:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado [...];

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento (BRASIL, 2017c).

Após a designação dos fiscais do contrato, realiza-se a emissão da ordem de serviço (A26), dando início propriamente à prestação do serviço contratado. Posteriormente, realiza-

¹¹ A Instrução Normativa SLTI/MP n.º 2, de 30 de abril de 2008, previa a designação de servidores para exercerem as atividades de: gestor do contrato, fiscal técnico do contrato e fiscal administrativo do contrato.

se a reunião inicial com a empresa contratada (A27), “[...] para acertar os detalhes, tirar dúvidas da empresa” (E7, 2018) acerca do contrato a ser executado. Essas atividades eram de responsabilidade da Divisão de Serviços Terceirizados. Após essa etapa, cabe à contratada realizar a designação do preposto do contrato (A28), que “[...] deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto” (BRASIL, 2017c). Outra obrigação da contratada é a de apresentar a garantia contratual (A29), “nos moldes do art. 56 da Lei n.º 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 3 (três) meses após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação” (BRASIL, 2017c). A análise da garantia (A30) é uma atividade a ser realizada por meio da Divisão de Contratos e Compras, após a apresentação da garantia pela contratada.

Assim, inicia-se a prestação do serviço (A31) por parte da contratada, e, de forma concomitante, o acompanhamento e a fiscalização do contrato (A32) por meio dos fiscais designados para a execução dessa atividade. Com o início das atividades, cabe à contratada o cumprimento das obrigações previstas em contrato, dentre as quais, as “[...] previdenciárias, fiscais e trabalhistas” (BRASIL, 2017c). Tal atividade foi compendiada, no processo mapeado, como “pagar a folha e demais obrigações” (A33).

Posteriormente, a contratada realiza mensalmente a emissão e o encaminhamento da nota fiscal/fatura e da documentação comprobatória (A34) à contratante, demonstrando a quitação das obrigações mencionadas na atividade anterior. Compete aos fiscais designados a atividade de fiscalização administrativa prevista na IN MP/SEGES n.º 05/2017, que é a de realizar o “acompanhamento [...] quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como, quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento” (BRASIL, 2017c). Nessa etapa, portanto, os fiscais do contrato devem realizar a conferência da documentação comprobatória e o ateste na nota fiscal/fatura (A35).

Desse modo, compete ao fiscal designado “[...] instruir o processo de pagamento com a nota fiscal ou fatura e os demais documentos comprobatórios da prestação dos serviços e encaminhar para o setor competente para pagamento” (BRASIL, 2017c). Essa atividade é relatada por um dos entrevistados da seguinte maneira: “[...] analisamos toda a documentação [...]. Depois das faturas analisadas, atestamos e encaminhamos para o financeiro” (E2, 2018). Outro entrevistado aborda que a conferência vai

[...] desde o ateste da fatura, de contracheque, folha ponto, entrega de vale-refeição e vale-transporte, os exames admissionais e demissionais, admissão e contratação de novos funcionários. [...] Praticamente viramos um mini RH. Entendo que é errado

isso. Os órgãos não têm condições de fazer esse tipo de controle, até pela quantidade de servidores que têm. [...] Mas a desconfiança é tão grande na terceirização que acaba transferindo esse ônus para o contratante, que, dali a pouco está com um mini RH, sendo que essa seria, teoricamente, obrigação da empresa (E6, 2018).

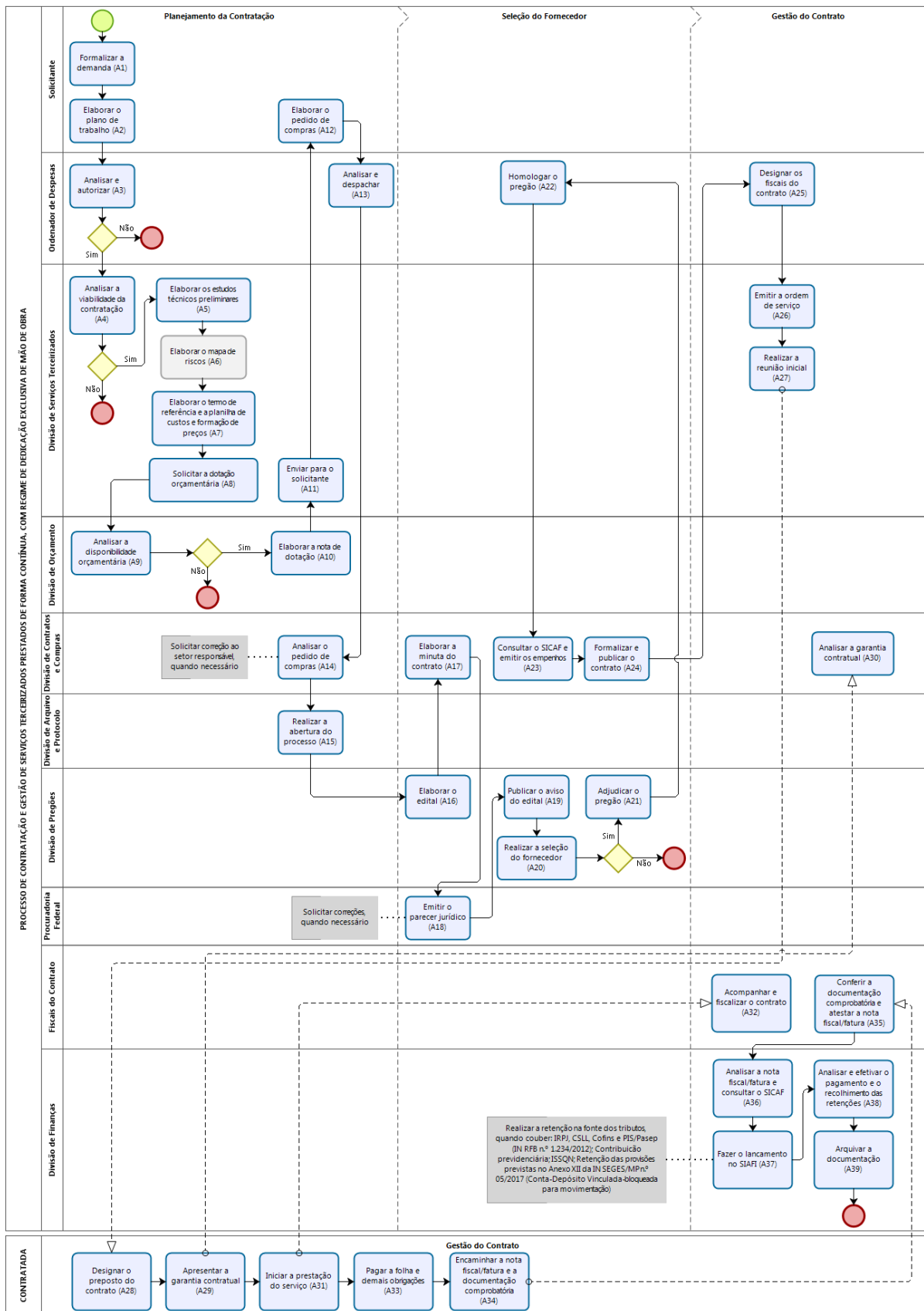
Após essa etapa, a Divisão de Finanças protocola a entrada da documentação, realiza a análise da nota fiscal ou fatura e a consulta da regularidade fiscal da contratada no SICAF (A36). Posteriormente, realiza-se o lançamento no SIAFI (A37), com a devida retenção na fonte dos tributos e contribuições (IRPJ, CSLL, Cofins, PIS/Pasep, ISSQN e contribuição previdenciária), quando couber, depois, faz-se a retenção das provisões previstas no Anexo XII da IN MP/SEGES n.º 05/2017 (conta-depósito vinculada-bloqueada para movimentação). Logo após, realiza-se a análise do lançamento, a efetivação do pagamento à contratada e o recolhimento dos tributos e contribuições (A38). Por último, efetua-se o arquivamento do processo de pagamento (A39).

Após o arquivamento, encerram-se as atividades do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. Observa-se, no entanto, que a etapa de gestão contratual apresenta ainda mais três subprocessos relacionados às alterações contratuais: prorrogação/negociação; acréscimo/supressão; e reequilíbrio econômico-financeiro (repactuação, revisão e reajuste). Ressalta-se que o escopo do estudo focaliza o processo principal e não os seus subprocessos, no entanto, julgou-se importante fazer um breve relato dessas atividades e o mapeamento desses subprocessos, para fins de alocação dos riscos levantados na pesquisa. A seguir, apresentam-se os diagramas do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados e os subprocessos com as atividades relacionadas às alterações contratuais.

4.1.4 Diagramas do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados

Na Figura 11, pode-se observar o diagrama do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse diagrama, as fases do processo foram divididas por *milestones*, a fim de evidenciar o começo e o término de cada uma delas. Além disso, pode-se observar ainda nesse diagrama, quem são as unidades responsáveis por executar cada uma das atividades desse processo. Ressalta-se que no Apêndice M, encontra-se a relação completa dessas atividades.

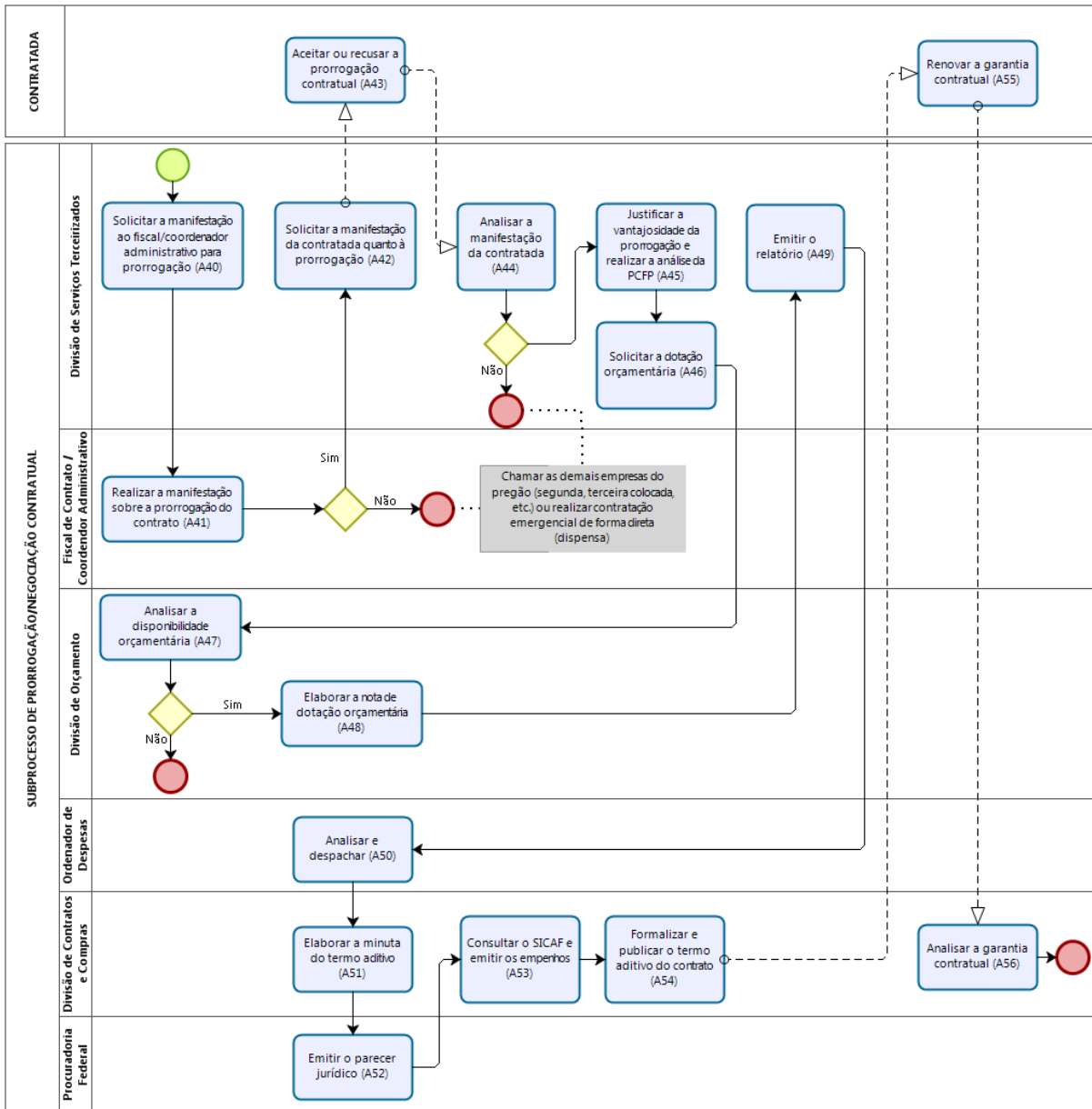
Figura 11 - Processo de contratação e gestão de serviços terceirizados



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No diagrama da Figura 12, pode-se observar o subprocesso de prorrogação/negociação contratual. Ressalta-se que estas atividades são realizadas na fase de gestão do contrato.

Figura 12 - Subprocesso de prorrogação/negociação contratual



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A possibilidade de promover a alteração do prazo contratual está prevista no inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/1993. Em relação às prorrogações contratuais, a IN MP/SEGES n.º 05/2017 prevê, no Anexo IX, o seguinte:

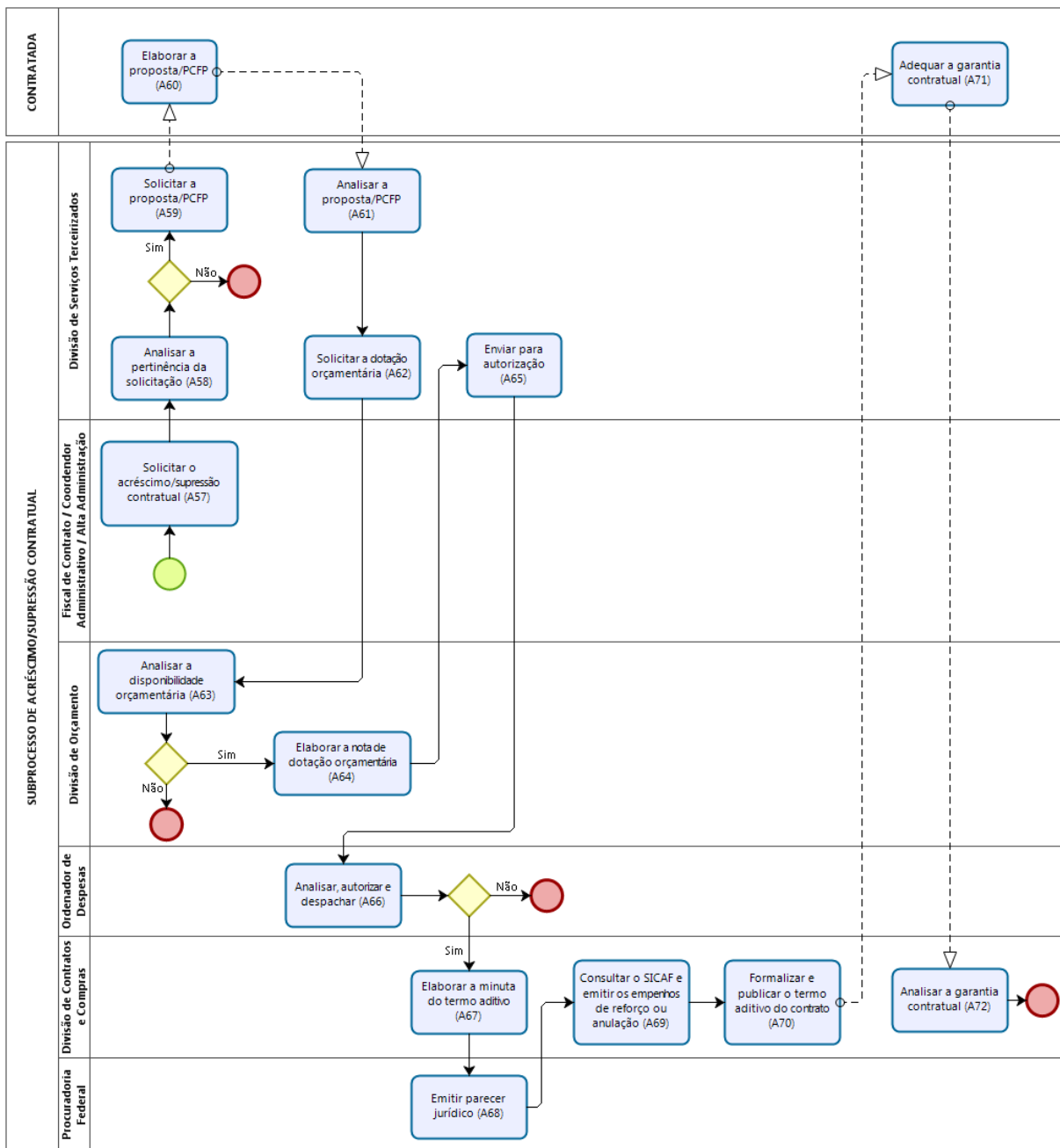
[...] 3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple: a) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada; b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente; c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço; d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração; e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação (BRASIL, 2017c).

Dessa maneira, o prazo contratual para a prestação de serviços de natureza continuada pode ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, a fim de que se possa obter preços e condições mais vantajosos para a instituição. Conforme pôde-se observar nas entrevistas (E3, 2018; E4, 2018; e E7, 2018), no documento D4 e nas observações O3 e O9, a análise dessa prorrogação é realizada pela Divisão de Serviços Terceirizados e a formalização se dá por meio da elaboração de termo aditivo, realizado pela Divisão de Contratos e Compras, conforme relata um dos entrevistados: “[...] não prorrogamos por nossa conta um contrato [...] parte de uma motivação de um gestor ou fiscal do contrato. Ele tem que motivar [...] solicitando termo aditivo ou rescisão [...]” (E3, 2018).

No que concerne aos acréscimos/supressões contratuais, existe previsão legal no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993. Por sua vez, a IN MP/SEGES n.º 05/2017 prevê, no Anexo X, que “[...] nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato” (BRASIL, 2017c). Além disso, essas alterações não podem modificar à essência do objeto. Por outro lado, as alterações deverão ser antecedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo: a descrição detalhada do objetivo do contrato e da proposta de alteração; a justificativa para a necessidade da alteração; o detalhamento dos custos da alteração; e a ciência da contratada em relação às alterações propostas (BRASIL, 2017c).

No âmbito da UNIPAMPA, as análises de acréscimos/supressões estão sob a responsabilidade da Divisão de Serviços Terceirizados, conforme pôde-se observar no documento D3 e nas entrevistas (E3, 2018; e E7, 2018). Independentemente dessa possibilidade, essas alterações poderão ser evitadas se houver adequado planejamento na contratação de serviços terceirizados, pois como fato não previsto, gera descontrolado orçamentário, conforme observado por um dos entrevistados (E7, 2018). Na Figura 13, pode-se observar o diagrama do subprocesso de acréscimo/supressão contratual.

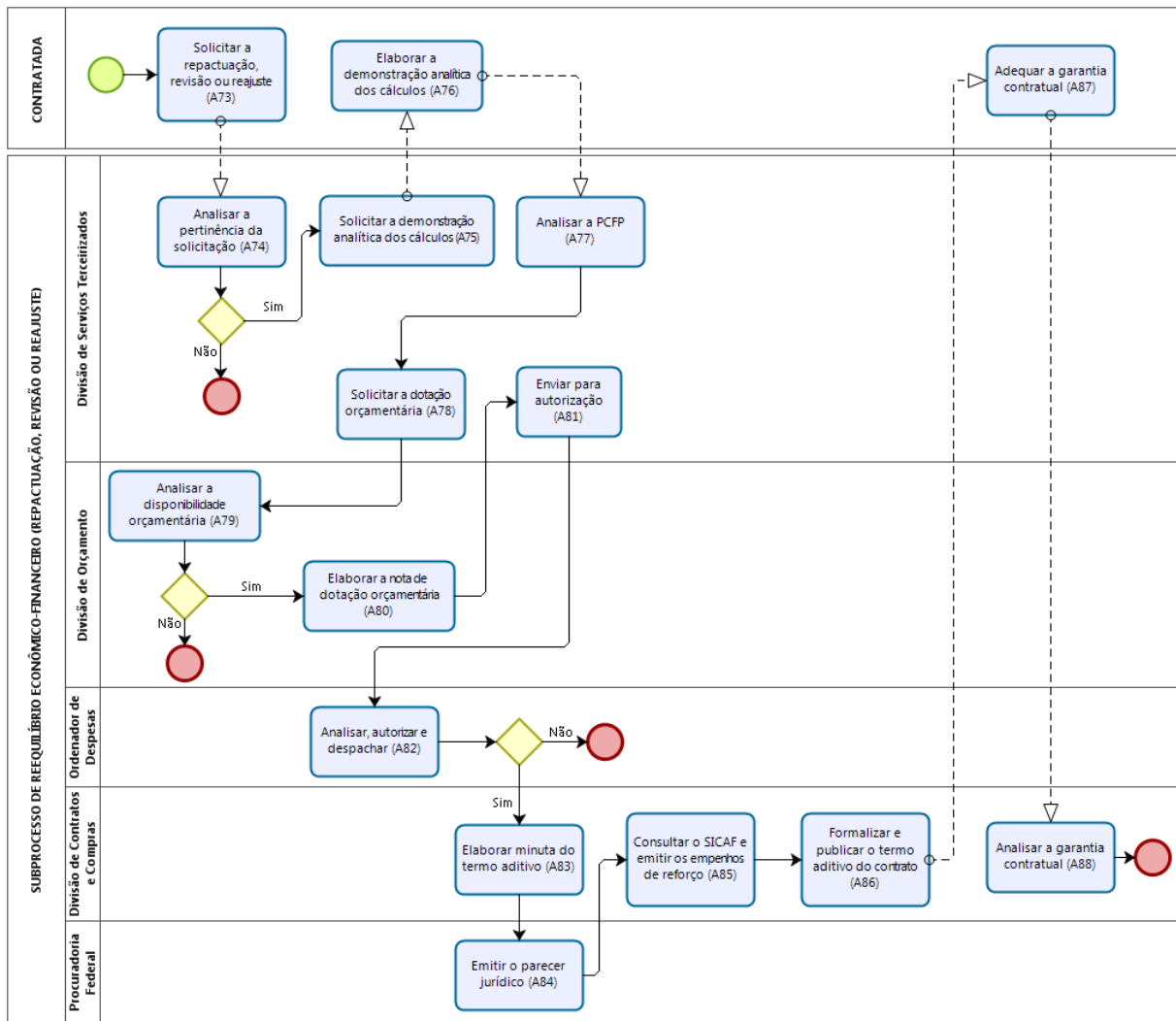
Figura 13 - Subprocesso de acréscimo/supressão contratual



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Na Figura 14, pode-se observar o diagrama do subprocesso de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. O reequilíbrio encontra-se disciplinado no inciso II, alínea “d”, do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, tendo como causas que o ensejam, àquelas decorrentes de fatos imprevisíveis, ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis, retardadoras ou impeditivas da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (BRASIL, 1993).

Figura 14 - Subprocesso de reequilíbrio econômico-financeiro



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Para a manutenção desse equilíbrio, existem alguns instrumentos que são utilizados no âmbito da Instituição: o reajuste, a revisão e a repactuação. O reajuste tem por finalidade recompor o equilíbrio financeiro do contrato em razão da variação normal do custo de produção decorrente da inflação; a revisão tem por objetivo corrigir distorções geradas por ocorrências extraordinárias e imprevisíveis ou previsíveis com consequências inestimáveis; e a repactuação é utilizada para readequar o valor do contrato administrativo à variação de custos previsíveis e periódicos a que se sujeita (BRASIL, 2010).

Conforme pode-se observar na Figura 14, no âmbito da UNIPAMPA, as alterações contratuais que ensejam o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato normalmente são solicitadas pela contratada e analisadas pela Divisão de Serviços Terceirizados, conforme relatado por um dos entrevistados (E4, 2018) e conforme pôde-se observar no documento D2.

Por fim, pôde-se deduzir, por meio dos documentos, entrevistas e observações, os objetivos acerca do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. Essa necessidade de identificação dos objetivos corroborou com o exposto por Miranda (2017), ao explicitar que, se não existem objetivos definidos, não há que se falar em eventos que podem atrapalhar ou ajudar a atingi-lo; no entanto, se existe um objetivo, independente da área de atuação, há um risco de não o alcançar, ou, pelo menos, não de maneira satisfatória e, dessa forma, faz todo sentido gerenciar esse risco. Assim, observou-se a necessidade de conhecer, antes de tudo, os objetivos do processo estudado e depois identificar quais são os riscos que o permeiam. No Quadro 18, encontram-se os objetivos desse processo.

Quadro 18 - Objetivos do processo e de suas respectivas fases

| Processo | Objetivo geral |
|--|--|
| Contratação e gestão de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | Realizar a contratação e a gestão de serviços passíveis de execução indireta, mediante terceirização, a fim de suprir as atividades dos cargos extintos ou em extinção cuja interrupção ocasionará prejuízo à Administração. |
| Fase do processo | Objetivos específicos |
| Planejamento da contratação | Realizar o planejamento da contratação buscando as melhores soluções para atender as necessidades da Instituição, estabelecendo critérios e requisitos do objeto a ser contratado. |
| Seleção do fornecedor | Realizar a seleção do fornecedor que atenda aos requisitos exigidos no edital e/ou termo de referência, com o melhor preço possível. |
| Gestão do contrato | Gerir e fiscalizar a execução contratual com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas acordadas e a solução de problemas relativos ao objeto do contrato. |

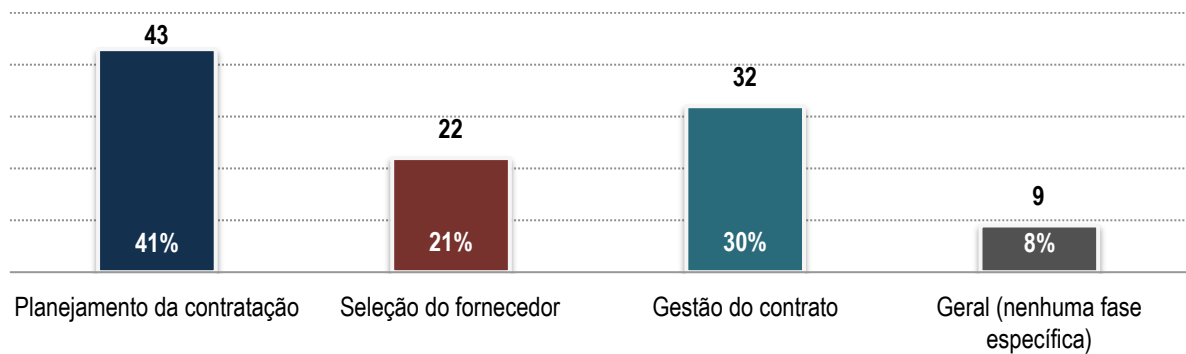
Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Evidenciou-se que a elaboração do mapeamento do processo vai ao encontro do que descreve Campos (2014), ao abordar que, para realizar o gerenciamento de riscos faz-se necessário, antes de tudo, conhecer os processos. De forma complementar, corrobora com o COSO (2007), que refere-se à análise do fluxo de processo como uma das técnicas para auxiliar na identificação de riscos que podem afetar o cumprimento dos objetivos do processo analisado. Assim, com a realização desse mapeamento, pôde-se identificar quais são as principais atividades do processo e o agente responsável (proprietário do risco) por assegurar que os riscos identificados sejam monitorados, gerenciados e tratados adequadamente, conforme previsto no art. 20 da IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016. A seguir, apresenta-se os principais riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados e os controles identificados para mitigar os riscos que foram levantados.

4.2 RISCOS E CONTROLES

Após a realização do mapeamento do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados passou-se para o levantamento dos riscos inerentes às atividades desse processo. Ao todo foram levantados 106 (cento e seis) riscos que encontram-se compilados e transcritos no Apêndice N deste estudo. Desse total, 97 (noventa e sete) deles foram vinculados às atividades do processo e 9 (nove) encontram-se relacionados ao tema da pesquisa, no entanto, não vinculam-se a uma atividade de forma específica. Na Figura 15, pode-se observar a distribuição dos riscos levantados.

Figura 15 - Distribuição dos riscos levantados



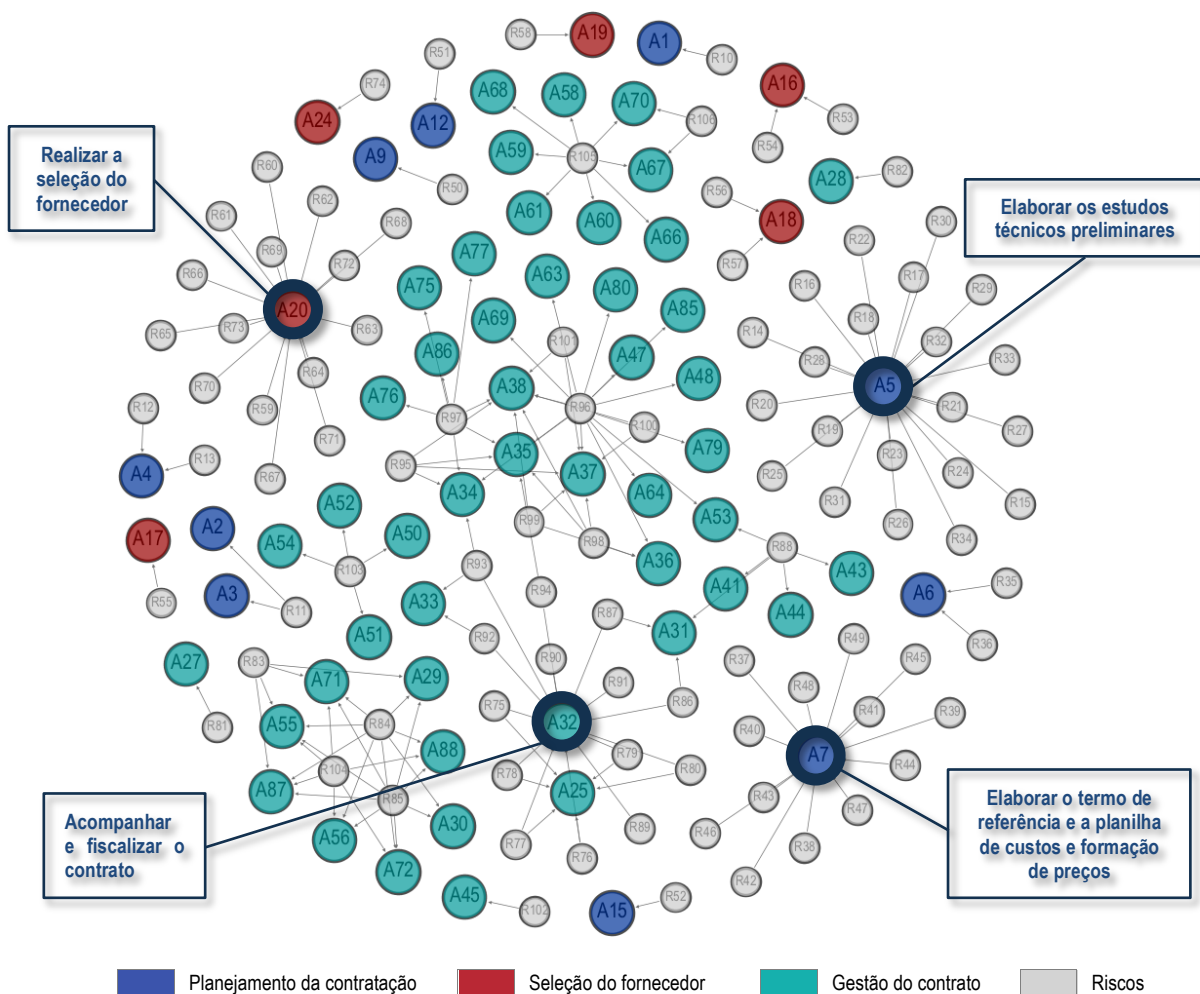
Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme pode-se observar na Figura 15, 41% dos riscos que foram levantados estão vinculados à fase de planejamento da contratação. A maior parte dos riscos levantados estão concentrados em 4 (quatro) das atividades do processo: a) elaborar os estudos técnicos preliminares (A5) – 21 (vinte e um) riscos; b) elaborar o termo de referência e a planilha de custos e formação de preços (A7) – 13 (treze) riscos; c) realizar a seleção do fornecedor (A20) – 15 (quinze) riscos; e d) acompanhar e fiscalizar o contrato (A32) – 14 (quatorze) riscos.

Assim, conforme pode-se observar na Figura 16, dos 43 (quarenta e três) riscos levantados na fase de planejamento da contratação, 34 (trinta e quatro) deles, o que corresponde a 79%, vinculam-se a 2 (duas) atividades (A5 e A7), de um total de 15 (quinze) dessa fase. Já na fase de seleção do fornecedor, dos 22 (vinte e dois) riscos levantados, 15 (quinze) deles, correspondendo a 68%, vinculam-se a 1 (uma) atividade (A20), de um total de 9 (nove) dessa etapa. Por sua vez, na fase de gestão do contrato, dos 32 (trinta e dois) riscos levantados, 14 (quatorze) deles, o que corresponde a 44%, vinculam-se a 1 (uma) atividade (A32), de um total de 64 (sessenta e quatro) dessa fase.

Ressalta-se que alguns dos riscos levantados encontram-se vinculados a mais de uma atividade e para uma melhor visualização dessa concentração, elaborou-se a Figura 16, com a utilização do *software* Gephi (disponível em <https://gephi.org>). Nessa Figura, pode-se observar as atividades do processo que apresentam uma maior concentração de riscos e também que alguns dos riscos permeiam mais de uma atividade.

Figura 16 - Concentração dos riscos por atividade

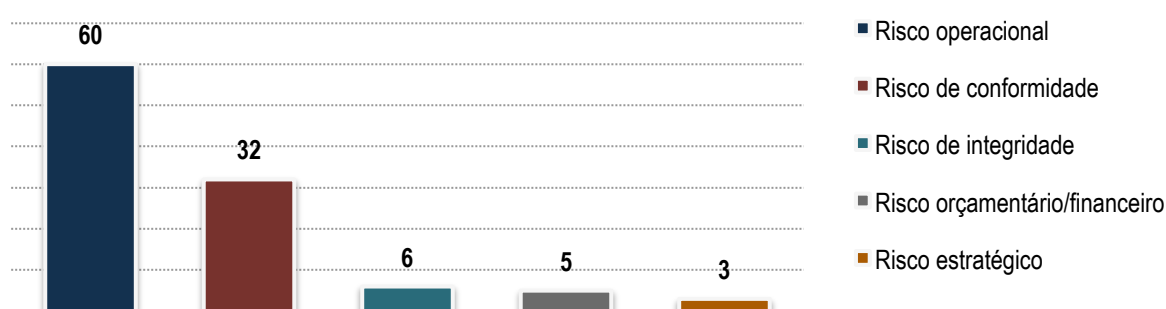


Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Após a vinculação dos riscos às atividades do processo, realizou-se a categorização deles, dentro das tipologias que foram definidas: a) risco estratégico; b) risco operacional; c) risco de conformidade; d) risco de integridade; e e) risco orçamentário/financeiro. Categorizou-se, do mesmo modo, os 9 (nove) riscos não vinculados a nenhuma atividade específica. Quanto às categorias de risco, segundo o IBGC (2017), não existe um tipo de

classificação que seja consensual, aplicável e que contemple todas as organizações. Isso pôde ser corroborado no decorrer do estudo, no qual houve a necessidade de alterar algumas das categorias inicialmente previstas, a fim de se utilizar àquelas que apresentaram um melhor enquadramento ao tema do estudo. Na Figura 17, pode-se observar o quantitativo dos riscos por categoria, levando em consideração os 106 (cento e seis) riscos que foram levantados.

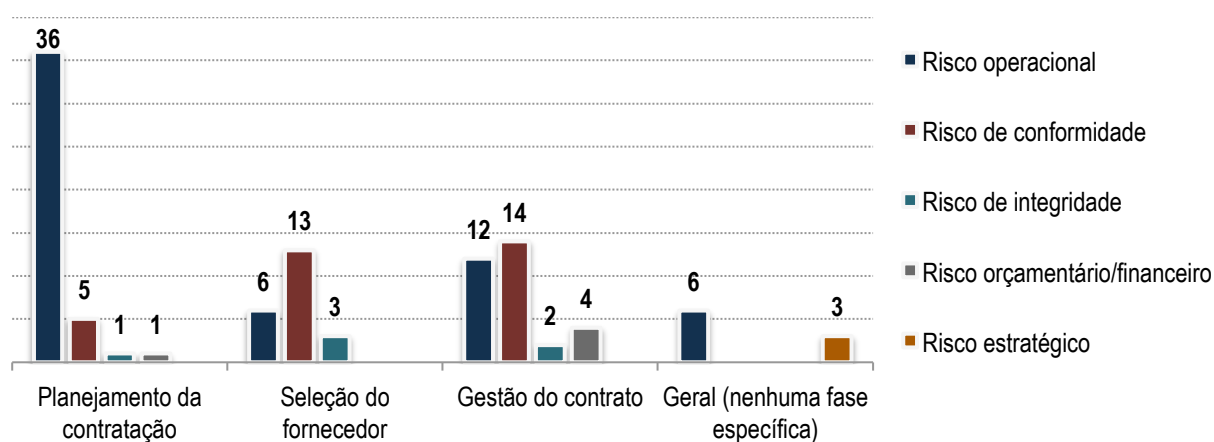
Figura 17 - Distribuição dos riscos por categoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Observa-se que a maior parte dos riscos são de natureza operacional (60 riscos - 57%) e de conformidade (32 riscos - 30%), representando, assim, 87% do total dos riscos levantados. Essa representação corrobora com o estudo realizado por Veloso (2017), no qual preponderou, dentre os riscos levantados pela autora, os operacionais e de conformidade (legais). Na Figura 18, pode-se observar a distribuição desses riscos por categoria e fase do processo (com exceção daqueles não vinculados a nenhuma atividade).

Figura 18 - Distribuição dos riscos por categoria e fase do processo



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Observa-se uma maior predominância dos riscos operacionais na fase de planejamento da contratação. Isso se dá em função de que as atividades dessa etapa estão mais suscetíveis a eventos associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas, ou de eventos externos (ASSI, 2013; BARALDI, 2010; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; COSO, 2007; IBGC, 2007; JORION, 2006; MARSHALL, 2002).

Por outro lado, na fase de seleção do fornecedor há uma maior incidência dos riscos de conformidade, visto que as atividades dessa fase estão associadas, em sua maioria, ao cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000). Já na fase de gestão do contrato, há também uma predominância dos riscos operacionais e de conformidade, em função das atividades de gestão e fiscalização contratual que envolvem, além do cumprimento contratual, eficiência e adequação dos processos nas atividades de acompanhamento do contrato.

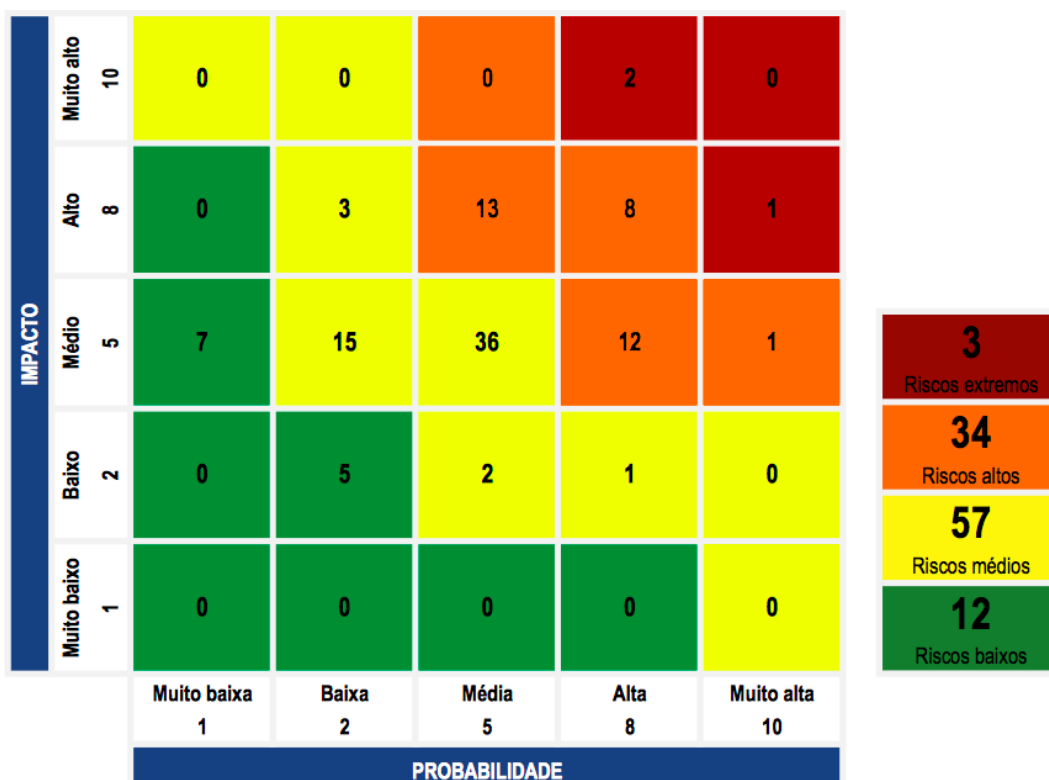
Assim, tem-se uma visão geral do quantitativo de riscos que foram levantados, da distribuição desses riscos em cada uma das fases do processo, bem como, das categorias aos quais foram vinculados. A seguir, apresenta-se o resultado da classificação dos riscos.

4.2.1 Classificação dos riscos

Após o levantamento realizado, passou-se para a etapa de classificação dos riscos a fim de determinar seus efeitos potenciais, mensurados em termos de grau de probabilidade de ocorrência e do impacto no processo em análise (IBGC, 2017). Observou-se, a necessidade de discernir, dentre os 106 (cento e seis) riscos levantados (Apêndice N), aqueles de maior severidade, haja vista que as universidades em geral lidam com recursos escassos, não sendo possível o consumo de recursos organizacionais para o tratamento de todos os riscos, o que corrobora com o preceituado por Fenili (2018).

O resultado dessa classificação pode ser observado na matriz de riscos que consta na Figura 19. Assim, cada risco encontra-se situado em um dos 4 (quatro) quadrantes (baixo, médio, alto ou extremo), de acordo com as escalas de probabilidade e impacto utilizadas, já explicitadas anteriormente. Dessa maneira, a classificação dos riscos apresentou o seguinte resultado: 12 (doze) riscos baixos; 57 (cinquenta e sete) riscos médios; 34 (trinta e quatro) riscos altos; e 3 (três) riscos extremos.

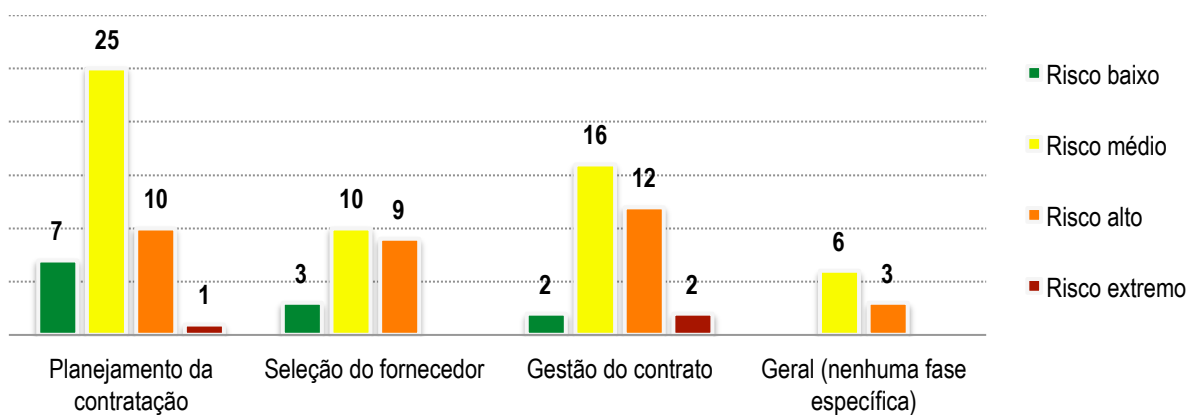
Figura 19 - Matriz de riscos



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Na Figura 20, pode-se observar a distribuição dos riscos levantados em cada fase do processo, de acordo com o resultado da classificação. Ressalta-se que no Apêndice N encontra-se a classificação completa dos 106 (cento e seis) riscos que foram levantados neste estudo.

Figura 20 - Distribuição dos níveis de risco nas fases do processo



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Dentre os riscos levantados, foram selecionados os eventos classificados que obtiveram nível de risco inerente igual ou maior que 64 (sessenta e quatro), conforme já explicitado nos procedimentos metodológicos. Neste contexto, dentre os critérios de seleção adotados, 8 (oito) eventos foram classificados de “risco alto”, sendo 3 (três) deles da fase de planejamento da contratação (R21, R35 e R45), 1 (um) da fase de seleção do fornecedor (R66) e 4 (quatro) da fase de gestão do contrato (R80, R89, R96 e R101). Por outro lado, 3 (três) eventos foram classificados de “risco extremo”, sendo 1 (um) deles da fase de planejamento da contratação (R50) e 2 (dois) deles da fase de gestão do contrato (R86 e R88). No Quadro 19, encontra-se a relação desses eventos.

Quadro 19 - Eventos com maior nível de risco inerente

| Ref. | Evento de risco | P | I | NR |
|--|---|----|----|----|
| R21 | Falta ou excesso de postos de trabalho ou de área dimensionada (serviço de limpeza e conservação), a fim de atender à necessidade da contratação. | 8 | 8 | 64 |
| R35 | Desconsideração dos riscos existentes no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão do contrato. | 8 | 8 | 64 |
| R45 | Não manutenção por parte da contratada das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. | 8 | 8 | 64 |
| R50 | Indisponibilidade orçamentária para contratação. | 8 | 10 | 80 |
| R66 | Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços. | 8 | 8 | 64 |
| R80 | Designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento e seleção do fornecedor (como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação) para atuar na fase de gestão contratual (fiscal de contrato e responsável pelo ateste da prestação de serviço) | 8 | 8 | 64 |
| R86 | Caraterização de execução indireta ilegal. | 10 | 8 | 80 |
| R88 | Descontinuidade do serviço prestado por término do contrato ou por abandono da empresa prestadora do serviço. | 8 | 10 | 80 |
| R89 | Fiscalização contratual inadequada (aumento dos encargos na fiscalização sem necessariamente diminuir o risco de as obrigações não estarem sendo cumpridas pelas contratadas). | 8 | 8 | 64 |
| R96 | Indisponibilidade orçamentária na gestão do contrato. | 8 | 8 | 64 |
| R101 | Atraso no pagamento dos serviços terceirizados. | 8 | 8 | 64 |
| Nível de risco: Risco alto Risco extremo | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A seguir, realiza-se uma análise de cada um dos eventos relacionados no Quadro 19. Nessa análise, são apresentadas as causas levantadas e suas implicações, ou seja, como cada um desses riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos que constam no Quadro 18. Além disso, apresenta-se os controles internos que foram identificados para mitigar os riscos levantados.

4.2.2 Estimativas inadequadas de quantidades

O evento de risco “falta ou excesso de postos de trabalho ou de área dimensionada (serviço de limpeza e conservação), a fim de atender à necessidade da contratação”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R21, vincula-se à atividade de elaboração dos estudos técnicos preliminares (A5), da fase de planejamento da contratação. Esse evento foi categorizado como um risco operacional, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5), por estar associado a eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas ou infraestrutura (ASSI, 2013; BARALDI, 2010; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; COSO, 2007; IBGC, 2007; JORION, 2006; MARSHALL, 2002).

Este evento de risco tem como causa a estimativa de quantidades inadequadas (a maior ou a menor) às necessidades da Instituição. Um dos entrevistados observa que, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares (A5), “[...] não adianta ter pressa, tem que fazer com calma, pensar em todas as possibilidades” (E4, 2018) e, nesse sentido, o estudo da estimativa das quantidades de postos de trabalho ou de área dimensionada requer um exaustivo levantamento, devendo ser acompanhada “[...] das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte” (BRASIL, 2017c). No entanto, na realização do levantamento das quantidades necessárias, uma das dificuldades encontradas relaciona-se à mensuração das demandas, conforme os motivos expostos pelos entrevistados:

No contrato de limpeza, por exemplo, a própria IN traz uma metodologia de contratação por produtividade para cada tipo de área. Embora seja trabalhoso, tem um método para calcular, para verificar qual é a quantidade de serventes necessária. Mas, por exemplo, [...] vigilância, não tem um parâmetro de quantos postos precisa. E são muitas variáveis ali, tem *campus* cercado, outros totalmente abertos, uns localizados em bairros com um maior índice de criminalidade, outro muito próximo ao presídio. São vários fatores a serem considerados na hora de quantificar esses postos (E4, 2018).

Outro problema é que a UNIPAMPA não tem inventário de áreas. Não sabemos exatamente o tamanho de cada prédio, sendo que os prédios são novos. [...] Deveria ter. Isso é uma das coisas que identifico como falha. Acho que é muito difícil chegar nesse nível, [...] ter o inventário exatamente das áreas (E6, 2018).

Hoje não tem no *campus* alguém que consiga fazer a mensuração da demanda necessária, [...] a demanda solicitada nos estudos preliminares, [...] não está correta. Esse é nosso grande problema [...]. Precisa ter uma equipe especializada para isso. Onde são colocados os postos no contrato de vigilância? Quem sabe quais são as áreas vulneráveis? [...] Então, o problema começa lá no início, [...] há o pedido de postos, mas não sabem onde colocar. Pelo que sei, não tem ninguém com essa *expertise* para dizer onde é que tem que ficar o vigilante (E7, 2018).

Além das dificuldades já expostas pelos entrevistados, outro ponto crítico refere-se às obras que ainda encontram-se em andamento na Instituição. Essas, quando concluídas, gerarão novas demandas por serviços terceirizados, inviabilizando a continuidade de alguns contratos, em função de não haver mais margem para aditivo, originando a necessidade de uma nova contratação para atender a demanda, conforme relatam os entrevistados:

Temos pouca margem, 25%, e a universidade ainda encontra-se em expansão. Muitas vezes, tem 25%, mas entregam um prédio novo e rapidamente consome os teus 25%, e às vezes um contrato que está funcionando bem, tem que acabar. [...] Tanto que no início, [...] poucos contratos foram até os cinco anos, ou quando foram, já no final, o último ano do contrato foi crítico, tinha a necessidade de postos, mas já não tinha mais capacidade de margem para aditivo. Então isso é um ponto bem crítico (E4, 2018).

[...] Não pensamos a longo prazo e a falta de planejamento estoura lá em cima [Divisão], principalmente esses dois contratos [citados como exemplo] são o espelho que não temos nenhum tipo de planejamento e que a execução dos contratos não está a contento. [...] Se tivéssemos um planejamento eficaz, resolveria 80% do nosso problema, porque 20% vai ter sempre (E7, 2018).

Em relação a esse tipo de aditivo contratual, observa-se que efetuar aditivos em até 25% é uma prática normal na UNIPAMPA, no entanto, muitos desses aditivos são decorrentes da falta de planejamento ou de estimativas errôneas, conforme pôde-se observar nos autos dos processos administrativos analisados (D102, D103, D104, D105, D106, D107, D108 e D109), o que corrobora com o que foi relatado nas entrevistas. Nesse sentido, é obrigação da Administração planejar (inciso I do art. 6º do Decreto-Lei n.º 200/1967) a quantidade a contratar, sendo disponibilizada para os gestores públicos uma margem de erro de até 25%, para cima e para baixo, prevista no § 1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993.

Assim, tendo em vista o que foi relatado, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada); novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); 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; utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das

contratações; e desperdício de recursos orçamentários/financeiros em caso de excesso de postos ou de área dimensionada (serviços de limpeza e conservação).

Para a composição¹² desse risco, levou-se em consideração os documentos D7, D14, D61 e D102, corroborado por entrevistas (E4, 2018; E6, 2018; E7, 2018) e observação O9. Além disso, este risco levantado corrobora com um dos identificados por Fenili (2018) e por Souza e Santos (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

A fim de mitigar este risco, como controles internos, foram identificados os seguintes: definir o método para estimar as quantidades necessárias (se preciso, buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos/entidades da Administração Pública Federal) e documentar a aplicação do método no processo de contratação; fazer o levantamento exaustivo da necessidade, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações; armazenar os dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação do mesmo tipo de serviço conte com informações de contratos anteriores (séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação; Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação que não contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados; e realizar um monitoramento permanente, durante o primeiro ano de execução do contrato, com vistas a avaliar a sua eficiência e eficácia em relação à mão de obra ofertada e a demanda efetivamente existente.

Para a composição das sugestões de controle levou-se em consideração os documentos D7, D8, D14, D19 e D61 e a entrevista realizada (E4, 2018). Observa-se, dentre esses controles internos, a importância de ter acompanhamento e controle gerencial do andamento dos contratos vigentes, com vistas a facilitar na definição das quantidades e dos requisitos de uma nova contratação, devendo essa, ser realizada dentro do tempo adequado, evitando contratos emergenciais por falta de planejamento, o que corrobora com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

4.2.3 Inexistência do gerenciamento de riscos

O evento de risco “desconsideração dos riscos existentes no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão do contrato”, referenciado no estudo pelo

¹² Risco = (causa + evento de risco + implicação).

código alfanumérico R35, vincula-se à atividade de elaboração do mapa de riscos (A6), da fase de planejamento da contratação. Esse evento foi categorizado como um risco de conformidade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5), por estar associado à inobservância de dispositivos legais ou regulamentares (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000), no caso em questão, à IN MP/SEGES n.º 05/2017.

Este evento de risco tem como causa a inexistência do gerenciamento dos riscos que permeiam as fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. Esta atividade, que não era realizada anteriormente no âmbito da UNIPAMPA, passou a ser obrigatória a partir da IN MP/SEGES n.º 05/2017. Segundo Silva (2017), o gerenciamento de riscos previsto na referida IN nada mais é do que a formalização explícita dos principais motivos, e não de todos os existentes, que podem surgir e impedir que a contratação cumpra o seu objetivo, ao resolver a necessidade levantada no âmbito da Instituição.

Além do gerenciamento de riscos previsto na IN MP/SEGES n.º 05/2017, existem outros dispositivos legais nesse sentido, abrangendo todos os níveis da Instituição. A IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016, por exemplo, estabeleceu prazo até maio de 2017 para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituíssem a política de gestão de riscos especificando, dentre outras, as diretrizes de “como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização” (BRASIL, 2016). Por sua vez, o Decreto n.º 9.203/2017, estabelece, em seu art. 17, alguns princípios a serem observados, dentre eles, a integração da gestão de riscos “[...] ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização [...]” (BRASIL, 2017b).

Nesse contexto, um dos entrevistados ressalta a importância do processo de gerenciamento de riscos estar integrado ao planejamento institucional, destacando ainda a necessidade de ter um “[...] planejamento amplo [...] incluindo o [...] mapeamento dos riscos da instituição [...]” (E7, 2018). Ainda de acordo com o entrevistado, essa integração entre o planejamento institucional e o gerenciamento dos riscos decorre da necessidade de identificar não apenas os riscos específicos ao processo de serviços terceirizados, mas também outros que possam interferir de forma direta ou indireta no processo. Isso corrobora com o que vem sendo estabelecido no *framework* do *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* (COSO, 2017), que realça a importância do gerenciamento de riscos corporativos no planejamento estratégico e da sua incorporação em toda a organização. Segundo Pierce e Goldstein (2018), essa nova estrutura do COSO-ERM toma medidas

significativas para promover uma mudança de paradigma, através de uma abordagem mais integrativa entre o gerenciamento de riscos e o planejamento estratégico. Nesse sentido, de acordo com um dos entrevistados, todo o entorno é um risco; se um dos atores não fizer a sua parte, pode refletir em um contrato terceirizado. “[...] Por isso falo numa gestão de riscos institucional, se temos uma gestão de riscos, institucional, com um mapeamento deles e como vamos resolvê-los, temos uma solução” (E7, 2018).

Nesse sentido, destaca-se a importância de que seja realizada a análise dos riscos que permeiam o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, contudo, ressalta-se a importância de que esse processo de gerenciamento de riscos seja difundido em toda Instituição a fim de: assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização (BRASIL, 2016).

Especificamente ao gerenciamento de riscos do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, ressalta-se que essa atividade, prevista nos artigos 25 e 26 da IN MP/SEGES n.º 05/2017, materializa-se no “[...] mapa de riscos que deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação [...]” (BRASIL, 2017c). Destaca-se que o TCU já passou a exigir o cumprimento dessa atividade, conforme pode-se observar no Acórdão TCU n.º 1.485/2019 – Plenário:

[...] dar ciência ao [...] sobre as seguintes impropriedades/falhas, [...] para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: [...] a ausência de Mapa de Riscos no procedimento licitatório contraria o previsto no art. 26 da IN 5/2017 [...], devendo esse documento ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos: i) ao final da elaboração dos estudos preliminares; ii) ao final da elaboração do termo de referência ou projeto básico; iii) após a fase de seleção do fornecedor; e iv) após eventos relevantes, durante a gestão do contrato [...] (BRASIL, 2019b).

Trata-se, portanto, de uma atividade contínua, que deve ser monitorada e atualizada de acordo com os eventos relevantes percebidos durante a execução do contrato. Deste modo, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18), em função do impacto que pode ser causado por todos os riscos desconsiderados nas fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Para a composição desse risco, levou-se em consideração os documentos D7, D13, D14 e D64, a entrevista realizada (E7, 2018) e as observações O2 e O11. Ainda, este risco levantado corrobora com um dos identificados por Fenili (2018), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controle interno para este risco, levantou-se, nos documentos D7, D14 e D64, a necessidade de elaboração, por parte da equipe de planejamento da contratação, do gerenciamento dos riscos que permeiam as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Este procedimento de controle corrobora com Fenili (2018), no que concerne à aplicabilidade da gestão de riscos em contratações públicas, em sentido *stricto*. No entanto, observa-se a importância também de sua aplicação em sentido *lato*, almejando assim, segundo o autor, a melhora de desempenho do processo em estudo.

4.2.4 Não manutenção das condições contratuais

O evento de risco “não manutenção por parte da contratada das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”, encontra-se referenciado no estudo pelo código alfanumérico R45. Esse evento foi categorizado como um risco de conformidade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5), por estar relacionado à inobservância de dispositivos legais ou regulamentares, ou ainda, ao descumprimento de contrato (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000).

Este evento de risco apresenta uma criticidade acentuada em função da possibilidade de descontinuidade do serviço prestado, que pode ocorrer caso a contratada não mantenha, no decorrer do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, previstas nos artigos 29 e 30 da Lei n.º 8.666/1993. Um dos entrevistados aborda a descontinuidade do serviço da seguinte maneira: “[...] daqueles riscos que colocamos, penso que esse é o maior. O risco da [des]continuidade [do serviço]” (E7, 2018). Um dos fatos que corrobora para essa situação é assim relatado por outro entrevistado:

Outro risco crítico, dentro do processo [...], é o SICAF estar irregular. [...] Caso isso ocorra, não se consegue assinar nem o contrato nem o termo aditivo, nem realizar o pagamento [...] isso é um risco crítico [...]. Por vezes, a empresa até tem contrato com a UNIPAMPA, por exemplo, mas daí precisa fazer um termo aditivo e, ao tentar tirar o SICAF, está impedida de licitar com a União e não tem como prorrogar o contrato. Corre-se o risco de perder o contrato por causa disso. [...] Não estava [impedida de licitar com a União], mas se tornou durante o processo. [...] Ou estava com uma certidão positiva. [...] Isso aí é um risco grave [...]. Não temos o controle,

[...] é externo, não depende da UNIPAMPA. De repente vai fazer o empenho, tirar uma certidão, digamos, e está com restrição (E3, 2018).

Assim, a causa para este evento de risco pode ser de origem externa, conforme pode-se observar pelo relato do entrevistado, ou seja, estar associada a dificuldades de a empresa contratada manter as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. Contudo, como causa interna, levantou-se a ausência de salvaguardas contratuais prevendo consequências à contratada, caso a mesma não mantenha as condições exigidas na licitação.

Por esse motivo, esse evento de risco encontra-se vinculado à atividade de elaboração do termo de referência (A7), da fase de planejamento da contratação. Segundo Williamson (2012), a racionalidade limitada impede que os contratos sejam completos com todas as contingências previstas e estabelecidas *ex ante*, assim, os contratos são incompletos e contêm lacunas a serem discutidas *ex post*; no entanto, essas lacunas poderiam não ser um problema significativo se os agentes econômicos não estivessem sujeitos ao comportamento oportunista. Portanto, segundo o autor, defende-se que transações sujeitas ao oportunismo (*ex post*) precisam de salvaguardas contratuais (*ex ante*) para ter seus custos minimizados, o que, de forma análoga, corrobora com a necessidade de se prever, no termo de referência, e, posteriormente, no instrumento contratual, o estabelecimento de cláusulas prevendo consequências à contratada.

Nesse sentido, Miranda (2018) destaca que, por restrições impostas pela legislação vigente, as empresas geralmente são contratadas pelo menor preço ofertado, não possuindo os órgãos públicos poder de escolha na contratação. Por tal motivo, é importante a criação de salvaguardas para se defender de possíveis atitudes oportunistas, visto que a maioria das organizações apresenta alto risco de cometerem atitudes antiéticas. Ainda segundo a autora, a correta aplicação das sanções previstas na legislação contribui para a redução da prática do oportunismo.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a averiguação das condições de habilitação e qualificação da contratada é realizada através de consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. A Instrução Normativa SEGES/MP n.º 3, de 26 de abril de 2018, estabelece as regras de funcionamento do SICAF e prevê, em seu art. 30, o seguinte:

Previamente à emissão de nota de empenho, à contratação e a cada pagamento, a Administração deverá realizar consulta ao Sicaf para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, [...] proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas [...] (BRASIL, 2018a).

Assim, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18), em função das seguintes implicações: retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação; e descontinuidade do serviço prestado em função da não manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. Observa-se que para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D7, D8 e D14, corroborado por entrevistas (E1, 2018; E3, 2018; E5, 2018; e E7, 2018) e observação O4.

Foram levantados, para este risco, como controles internos, a inclusão, no conteúdo do modelo de gestão do contrato, do termo de referência, de: a) cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação; b) cláusula de penalidade para o inadimplemento da cláusula de não manutenção das condições; c) cláusula de garantia contratual prevendo a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração pela não manutenção das condições, além das penalidades já previstas em lei. Além disso, deve-se exigir, durante a fiscalização do contrato, a comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação ao longo da execução do contrato, abrindo procedimento administrativo para aplicação de sanções e execução da garantia em caso de desconformidade.

Para a composição das sugestões de controle, levou-se em consideração os documentos D7, D14 e D34. Observa-se, nesta situação, a importância do estabelecimento de controles legais, por meio do estabelecimento de cláusulas contratuais e de controles preventivos por meio de atividades realizadas durante a fiscalização do contrato, corroborando com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

4.2.5 Indisponibilidade orçamentária/financeira

O risco de indisponibilidade orçamentária permeia duas fases do processo: o planejamento da contratação e a gestão do contrato. Por este motivo, esse evento de risco foi dividido em dois, em função das diferentes consequências, em suas respectivas fases.

O primeiro evento de risco refere-se à “indisponibilidade orçamentária para contratação” e encontra-se referenciado no estudo pelo código alfanumérico R50. Esse evento vincula-se à atividade de análise da disponibilidade orçamentária (A9), da fase de planejamento da contratação, e foi categorizado como um risco orçamentário/financeiro por

estar relacionado a eventos que podem comprometer a capacidade do órgão de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c).

Esse evento de risco tem como causa externa, o contingenciamento orçamentário por parte do Governo Federal, e como causas internas: outras contratações estarem sendo realizadas de forma simultânea com valor acima do previsto; aditivos contratuais não previstos em outros contratos; e a falta de planejamento orçamentário. Desse modo, esse evento pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função da impossibilidade de se realizar a contratação, e, por se tratarem de serviços prestados de forma contínua, a falta desses pode “comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional” (BRASIL, 2017c). Observa-se que para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D7 e D8, corroborado por entrevistas (E1, 2018; E3, 2018; e E7, 2018) e observação O7.

Como controle interno, a fim de atenuar as implicações desse risco, tem-se a necessidade de manutenção de informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da Instituição (planejada, licitada, contratada) sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível. Para a composição da sugestão de controle levou-se em consideração o documento D7 e entrevista realizada (E1, 2018). Observa-se, nesta situação, a importância do estabelecimento de controles gerais e de acompanhamento, como por exemplo, do controle orçamentário e financeiro, corroborando com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

O segundo evento de risco refere-se à “indisponibilidade orçamentária na gestão do contrato” e encontra-se referenciado no estudo pelo código alfanumérico R96. Esse evento vincula-se a várias atividades (A34, A35, A36, A37, A38, A47, A48, A53, A63, A64, A69, A79, A80 e A85) da fase de gestão do contrato e foi classificado como um risco orçamentário/financeiro, por estar relacionado a eventos que podem comprometer a capacidade do órgão de contar com os recursos orçamentários necessários à realização de suas atividades (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c).

Esse evento de risco, que tem como causa externa o contingenciamento orçamentário por parte do Governo Federal, e, interna, a falta de planejamento orçamentário, pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: a realização de despesa sem prévio empenho com a possibilidade de futura

responsabilização dos servidores envolvidos; o atraso no lançamento da nota fiscal no SIAFI, com reflexo no pagamento; o desequilíbrio financeiro na contratada; a necessidade de supressão contratual em virtude do contingenciamento orçamentário; e a descontinuidade de um serviço prestado. Para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D101, D105, D107 e D108, entrevistas (E3, 2018; E6, 2018; e E7, 2018) e observação O9.

Como controles internos para mitigar esse risco foram identificados os seguintes: estabelecer regras e critérios a serem observados para alocação de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades relacionadas à execução orçamentária/financeira; estabelecer contato permanente com a setorial de orçamento e finanças do Ministério da Educação; e adotar fluxo diário/semanal para conferência dos lançamentos no SIAFI, evitando acúmulo de documentos para análise, quando houver repasse de recurso financeiro para pagamento. Para a composição das sugestões de controle levou-se em consideração o documento D7 e a entrevista realizada (E1, 2018).

Os dois eventos de indisponibilidade orçamentária (R50 e R96) corroboram com um dos riscos identificados por Souza e Santos (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo. Além disso, a categorização destes riscos, como de orçamentário/financeiro, corrobora com o preceituado pelos autores (Quadro 5) no que concerne a sua tipologia. Observa-se, também, que o contingenciamento orçamentário, abordado nesses dois eventos de risco, pode advir de fatores econômicos e políticos, e tem a seguinte definição dada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério da Economia:

O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). [...] O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 2019a).

Assim, o contingenciamento permeia todos os órgãos do Poder Executivo Federal e pode inviabilizar contratações como as dos serviços terceirizados, que se utilizam de recursos de custeio e caracterizam-se em despesas discricionárias. Por se tratar de uma causa de origem externa, que encontra-se fora do controle da Instituição, torna-se difícil a implementação de controles mitigatórios para atuar em cima da causa desses eventos de risco; no entanto, nesses casos pode-se atuar em cima da consequência do risco. Nesse sentido, um dos entrevistados destaca a necessidade de se realizar, no âmbito da UNIPAMPA, um adequado planejamento

orçamentário (E7, 2018), com a elaboração de planos de contingência, bem como, com a priorização daqueles serviços considerados essenciais para o funcionamento da Instituição. Por outro lado, a falta dessas ações, no âmbito da Universidade, está dentre as críticas realizadas pelos entrevistados: “Os contratos totalizam 18 milhões por ano. É um valor maior do que a receita de uma prefeitura [...]. E, por vezes, fica na mão de pessoas que não têm o mínimo de qualificação” (E6, 2018). Outro entrevistado critica o fato de que

[...] não temos um planejamento orçamentário. [...] Precisamos de um planejamento a curto e a longo prazo, porque aí saberemos o quanto dá para alimentar o contrato, o que faremos nos outros contratos ou o que vamos ter que reduzir. Se não soubermos qual a perspectiva para o próximo ano e quais as prioridades, como é que vamos fazer um contrato, para daqui a três meses ter reduzi-lo? [...] não temos prioridades. [...] Nós temos 18 milhões [em contratos]. Temos o contrato de vigilância, de limpeza, de portaria, [...] de motorista. Ao reduzir o nosso orçamento para 17 milhões, vamos trabalhar em qual contrato? No de motorista que é menos importante. Passou para 16 milhões, vamos começar a tirar porteiro. [...] O que é prioridade? (E7, 2018).

Outra implicação observada em virtude do contingenciamento orçamentário refere-se a necessidade de supressão contratual de contratos de terceirizados, conforme pôde ser evidenciado em um excerto extraído de um memorando circular presente em um dos processos administrativos analisados (D108). Contudo, ressalta-se que tal situação também pode advir da falta de planejamento orçamentário, no âmbito da Instituição.

A administração superior vem informar às equipes diretivas que foram adotadas as medidas necessárias à manutenção da sanidade das contas públicas desta IES, vislumbrando a garantia mínima dos serviços até o final deste exercício, quais sejam: a. Redução consensual, [...] dos atuais valores de contratos de terceirizados junto às empresas contratadas; [...] Após reunião com os dirigentes de nove *campi*, na qual foram realizados exercícios para definição da redução do custeio, percebeu-se imperativa a redução dos contratos vigentes naquele momento, em ordem de 50% de custeio. [...] Porém, com exaustivos exercícios realizados por meio de análise técnica e contando com a participação da comunidade acadêmica em reunião, chegou a um valor de 44% (D108).

A necessidade de supressão contratual de serviços terceirizados, em virtude de um contingenciamento ou até mesmo da falta de planejamento orçamentário, pode impactar negativamente o funcionamento da Instituição, visto que, por sua natureza, tratam-se de serviços prestados de forma contínua, que visam atender à necessidade pública de forma permanente em função de sua essencialidade (BRASIL, 2017c). Pôde-se constatar também, junto a outros processos administrativos analisados (D102, D105, D107 e D109), reflexos dessa indisponibilidade orçamentária, como o que relata um dos entrevistados:

[...] outro ponto importante é [...] a falta de recurso orçamentário, falta de dotação. Esse é o principal problema. O segundo, é o pedido de empenho vir errado. Podem ser vários erros, de valor, de elemento de despesa. [...] Outro problema é não ter saldo suficiente no empenho do contrato. [...] Isso é um risco grande, ter o valor empenhado a menor, [...] chegar uma nota para ser paga e não ter saldo suficiente [...]. Além de incorrer em despesa sem prévio empenho, corre-se um risco grande de não conseguir pagar a empresa (E3, 2018).

Conforme pode-se observar no relato do entrevistado (E3, 2018), uma das implicações da indisponibilidade orçamentária, na fase de gestão do contrato, refere-se à realização de despesa sem prévio empenho, vedada pelo art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, podendo gerar inclusive uma futura responsabilização aos servidores envolvidos. Além do mais, a indisponibilidade orçamentária pode vir a dar causa a um possível desequilíbrio financeiro junto à contratada (E6, 2018), em função do atraso do pagamento, ocasionado pela insuficiência de saldo nos empenhos, em virtude da falta de dotação orçamentária. Isso inviabiliza o lançamento do documento fiscal no SIAFI e, conseqüentemente, o pagamento à contratada. Além disso, situações como essa podem também ensejar na descontinuidade de um serviço prestado, conforme será abordado mais adiante.

Além desses dois eventos que foram mencionados, outro evento de risco, da fase de gestão do contrato, foi aglutinado a esse tópico. Trata-se do evento “atraso no pagamento dos serviços terceirizados”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R101, que vincula-se às atividades de realização do lançamento no SIAFI (A37) e de análise e efetivação do pagamento e do recolhimento das retenções (A38). Esse evento foi categorizado como um risco orçamentário/financeiro por estar relacionado a eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos financeiros necessários à realização de suas atividades (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c).

Este evento de risco tem como possível causa externa, a ausência de repasse financeiro por parte dos órgãos responsáveis, e, como interna, a insuficiência no quantitativo de servidores disponíveis para atendimento das demandas e a morosidade nos trâmites internos dos documentos fiscais. Conforme observa um dos entrevistados, quando “atrasamos os pagamentos, estamos dando causa a um desequilíbrio financeiro [na contratada]” (E6, 2018), o que pôde ser evidenciado em um dos processos administrativos analisados, por meio de um excerto extraído de um documento de resposta do fornecedor a um ofício encaminhado pela UNIPAMPA:

Conforme sua solicitação, [...] com vistas a prorrogação do contrato em referência por mais 12 meses, informamos que em face da alteração na condição de pagamento [...] e, ainda, os constantes atrasos nos pagamentos, não temos interesse na

prorrogação do contrato. Informamos ainda, que tal decisão decorreu da dificuldade financeira de bancar duas folhas de pagamento, com os respectivos encargos e benefícios, comprometendo nosso fluxo de caixa em decorrência do inadimplemento nas datas dos respectivos pagamentos (D107).

Nas observações O6 e O16 pôde-se constatar a insuficiência no quantitativo de servidores disponíveis para atendimento das demandas, bem como uma morosidade nos trâmites internos dos documentos fiscais, podendo ocasionar o atraso do lançamento no SIAFI (A37) e, conseqüentemente, o atraso do pagamento à contratada (A38). Dessa maneira, o atraso no pagamento dos serviços terceirizados pode ocasionar conseqüências de desequilíbrio financeiro junto à contratada e ensejar na descontinuidade de um serviço prestado. Um dos entrevistados aborda essa situação da seguinte maneira:

[...] pode acontecer que mesmo tendo uma empresa boa, [...] o governo não repasse o recurso e a universidade acabe atrasando os pagamentos. Aí estamos dando causa a um desequilíbrio financeiro [na contratada]. A cláusula leonina da 8.666, de ter que prestar o serviço por 90 dias é um absurdo. [...] mas as empresas entram no afã de receber dentro do prazo. Porque o governo é um baita caloteiro. Ele dá margem em acontecer todo esse processo de risco. [...] Essas cláusulas exorbitantes são complicadas. A [empresa A] não aguentou muito, até empréstimo fez para poder bancar a folha. Mas a [empresa A] vivia com o cobertor curto. A [empresa B] reclamou apenas uma vez, quando passou de um milhão. Aí vem aquilo que falei, tem que ter empresa sólida, não adianta colocar qualquer uma. "Ah não, tem que ser livre concorrência, todo mundo pode participar", isso é bonito na teoria, na prática não funciona. [...] como que a empresa vai aguentar 90 dias? [...] O [dono da empresa C] foi um que sempre sofreu com isso. [...] Atrasávamos o pagamento, ele atrasava. [...] Ele tinha que receber para pagar (E6, 2018).

Observa-se que o que foi relatado pelo entrevistado (E6, 2018) corrobora com Silveira (2017), quando o autor refere-se aos riscos de uma contratação com baixa qualidade, ele critica as imposições da Lei n.º 8.666/1993, especialmente àquela relativa à contratação pelos entes públicos de empresa que ofertar o menor preço. Segundo o autor, essa norma pode conduzir à contratação de empresas menos estruturadas, podendo gerar prejuízos na qualidade dos serviços prestados. Além disso, o autor argumenta que as falhas da Lei n.º 8.666/1993 podem elevar os riscos de problemas contratuais entre os órgãos públicos e as empresas que prestam o serviço terceirizado.

Dessa forma, esse evento pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: dificuldade (e até impossibilidade) de obter o objeto do contrato e fazer com que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais; desequilíbrio financeiro na contratada; e descontinuidade do serviço prestado. Observa-se que, para a composição desse risco, levou-se em consideração os documentos D102, D105, D107 e D109, corroborado por entrevistas (E1, 2018; e E6, 2018) e observações

O6 e O16. Além disso, este risco levantado corrobora com um dos identificados por Veloso (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controles internos, foram identificados os seguintes: estabelecer regras e critérios a serem observados para alocação de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades relacionadas à execução orçamentária/financeira; estabelecer contato permanente com a setorial financeira do Ministério da Educação; e adotar fluxo diário/semanal para conferência dos lançamentos no SIAFI, evitando acúmulo de documentos para análise quando houver repasse de recurso financeiro para pagamento. Para a composição das sugestões de controle, levou-se em consideração o documento D7 e a entrevista realizada (E1, 2018).

4.2.6 Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços

O evento de risco “exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R66, vincula-se à atividade de realização da seleção do fornecedor por meio do pregão eletrônico (A20), da fase de seleção do fornecedor. Esse evento foi categorizado como um risco de conformidade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5) por estar associado a eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000).

Esse evento de risco tem como causa o responsável pela seleção do fornecedor (tipicamente o pregoeiro) não deter as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade (conhecimentos técnicos do objeto, conhecimentos jurídicos aprofundados), o que pode ensejar no descumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, principalmente, à terceirização de mão de obra. Conforme pôde-se perceber nas observações O3 e O5 e nas entrevistas realizadas (E4, 2018; E5, 2018; E6, 2018; E7, 2018), esse evento de risco apresenta uma criticidade bastante elevada, pois a análise das propostas dos fornecedores participantes do pregão de contratação de serviços prestados de forma contínua fica toda a cargo da comissão de apoio, composta por servidores que participaram anteriormente dos estudos técnicos preliminares (A5) e da elaboração do termo de referência e da planilha de custos e formação de preços (A7). Isso ocorre em função de os servidores da Divisão de Pregões da UNIPAMPA não possuírem as competências multidisciplinares necessárias à execução dessa atividade de análise, em pregões que exijam determinado conhecimento

técnico específico (caso do pregão de contratação de serviços terceirizados) e, assim, suas atividades se limitam a operacionalização do pregão, conforme o relatado pelos entrevistados:

[...] a comissão analisa se a proposta atende o que foi solicitado em termos de condições técnicas, [...] legais, [...] fiscais. [...] Tudo isso fica com a comissão, nós ficamos só com a parte do SICAF [...]. A Divisão de Serviços Terceirizados vai elaborar o Termo de Referência e nós vamos operacionalizar o que eles querem. [...] nosso parecer é com base no parecer técnico da comissão [...], a nossa parte é a operacionalização do pregão, de como funciona o sistema. [...] Então, nós ficamos dentro das leis e dos princípios e eles ficam com a análise técnica (E5, 2018).

A Divisão de Pregões conta também com apoio técnico, da Divisão de Terceirizados, porque a parte de planilha de custos é sempre a Divisão de Terceirizados que analisa. [...] Geralmente tem alguns membros da Divisão de Terceirizados que já são nomeados para a equipe de apoio, para esse tipo de contratação. [...] A Divisão de Terceirizados é quem [...] dá o parecer técnico da contratação. Nós que elaboramos a planilha, nós que elaboramos os custos. [...] Na hora de analisar a proposta do fornecedor, nós que analisamos também (E4, 2018).

[...] As coisas estão muito interligadas, temos que ter uma equipe boa de pregão para dar o suporte. Hoje em dia, o processo cai ali, mas quem faz toda a análise é o próprio setor de terceirizados, mas a Divisão de Pregões também deveria ter uma equipe mais capacitada. [...] Na Receita [Federal], por exemplo, [...] o chefe de setor participa direto do processo, mas o pregoeiro também participa, ele é muito bom, ele entende do negócio. A equipe que está junto entende. [...] Aqui é pouca gente, para muita coisa (E6, 2018).

Um dos entrevistados adverte sobre outra fragilidade, a ausência da segregação de funções, tendo em vista que a Divisão de Terceirizados participa de todo o processo, do início ao fim, inclusive na seleção do fornecedor (E4, 2018). Já em relação às implicações que podem ocorrer no transcorrer de um pregão eletrônico, um dos entrevistados observa o seguinte:

[...] problemas de impugnação, por exemplo, é um risco que a gente sempre corre [...] mas é uma coisa que foge às vezes da capacidade técnica do servidor. [...] A publicação, tudo tem um custo. [...] Sem contar que não vai ter o que se quer. Por exemplo, se acontece de dar um pregão deserto ou ocorrer uma impugnação envolvendo um serviço terceirizado, o que vai acontecer? Se não pode mais prorrogar o contrato [que está em vigência]? [...] Se isso acontecer em um serviço terceirizado [...] a continuidade do serviço está prejudicada. [...] A contratação também pode atrasar, por exemplo, em face de uma impugnação, de uma prorrogação, de uma suspensão, tudo isso atrasa o processo (E5, 2018).

Nesse sentido, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação; interrupção do processo de contratação, por meio de mandado de segurança no poder judiciário ou determinação dos órgãos de controle; necessidade de realização de um novo processo licitatório; desperdícios de recursos públicos;

e não contratação do serviço. Para a composição desse risco levou-se em consideração o documento D7, corroborado por entrevistas (E4, 2018; E5, 2018; E6, 2018; e E7, 2018) e observações O3 e O5. Ainda, este risco levantado corrobora com um dos riscos identificados por Souza e Santos (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controle interno, identificou-se a necessidade de definir a atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação, incluindo, pelo menos, o pregoeiro e outros servidores com *expertise* sobre o processo de contratação de serviços terceirizados a fim da constituição de uma equipe de apoio para dar suporte ao pregão. Para a composição das sugestões de controle levou-se em consideração o documento D7 e a entrevista realizada (E5, 2018).

Ressalta-se que, embora seja possível constatar que a sugestão de controle identificada, prevendo a constituição de uma equipe de apoio para dar suporte ao pregão, já seja uma prática recorrente na Instituição, a avaliação desse evento de risco não levou em consideração os controles estabelecidos, pois realizou-se uma classificação do risco inerente e não do residual. Nesse sentido, pode ocorrer o exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços, ou seja, a aceitação/recusa de propostas em desacordo com o edital em função de que o responsável pela seleção do fornecedor (tipicamente o pregoeiro) não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade. No entanto, percebe-se que essa prática de controle, já recorrente na Instituição, pode incorrer em um risco de integridade, que será abordado mais adiante e tem como causa a ausência de segregação de funções. Nesse sentido, um dos entrevistados critica a atual estrutura de funcionamento do processo abordando o teor da IN, na qual o pregoeiro é citado a todo momento e “ele é o que vai avaliar. Então se pegarmos um mínimo de cada instituição, teremos o setor de licitação, o setor de contratos e o setor de pregões. Todos eles fazem parte [do processo]. Hoje nós fizemos a função dos três [...]” (E7, 2018).

Nas observações O3 e O5 pôde-se constatar um reduzido número de servidores que atuam tanto na Divisão de Pregões, quanto na Divisão de Serviços Terceirizados da Instituição. No decorrer da etapa de coleta de dados deste trabalho, a Divisão de Pregões contava com apenas dois servidores alocados para a realização de todos os pregões da Instituição, a fim de atender as demandas dos dez *campi* e da reitoria da UNIPAMPA. Por sua vez, a Divisão de Serviços Terceirizados contava com três servidores para realizar todas as atividades relacionadas ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, já apresentadas neste estudo.

4.2.7 Segregação de funções

O evento de risco “designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento e seleção do fornecedor (como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação) para atuar na fase de gestão contratual (fiscal de contrato e responsável pelo ateste da prestação de serviço)”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R80, vincula-se a duas atividades da fase de gestão do contrato: designação dos fiscais (A25) e acompanhamento e fiscalização do contrato (A32). Esse evento foi categorizado como um risco de integridade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5) por estar relacionado a eventos relacionados a irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta que podem afetar a probidade da gestão dos recursos públicos e das atividades da organização (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018b; BRASIL, 2018c; LINSLEY; SHRIVES, 2006).

Esse evento de risco tem como causa a ausência de segregação de funções. A segregação de funções consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas, ou seja, quando é possível que um indivíduo cometa um erro, fraude ou desperdício, e esteja em posição que lhe permita esconder isso no curso normal de suas atribuições (CAVALHEIRO; FLORES, 2007; SOUZA; SANTOS, 2017). No contexto do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, a ausência de segregação de função é relatada da seguinte forma por um dos entrevistados:

A Divisão de Terceirizados participa de todo o processo, do início ao fim, inclusive na seleção do fornecedor. [...] a Divisão de Terceirizados é quem dá o parecer técnico da contratação, quem elabora a planilha, os custos. No decorrer da licitação, na hora de analisar a proposta do fornecedor é a Divisão que analisa também. [...] Tem um benefício, uma vantagem de ser o setor que é especializado nisso, mas, tem uma desvantagem, pois ficam muito concentradas, em um só setor, várias tarefas envolvendo o fornecedor (E4, 2018).

Conforme pode-se observar no relato do entrevistado, este acúmulo de atividades por um servidor (ou por um pequeno grupo de servidores), vai de encontro ao que preceitua os autores Cavalheiro e Flores (2007) e Souza e Santos (2017) e também com os principais entendimentos dispostos no Quadro 8 deste estudo. Nos processos administrativos analisados, pôde-se evidenciar também que alguns dos servidores que atuaram na fase de planejamento da contratação (elaboração do termo de referência e da planilha de formação de preços e custos), além de participarem da equipe de apoio do pregão relacionado a essa contratação, foram

designados posteriormente para atuarem como fiscais do contrato. Um dos entrevistados ressalta que isso ocorre em função de que “[...] são poucas as pessoas que querem se envolver com esse tipo de trabalho. [...] são poucas pessoas que se interessam por essa área” (E4, 2018). Nas observações O3 e O5 pôde-se perceber um baixo número de servidores atuando nessas atividades, tanto na fase de planejamento da contratação, como na fase de seleção do fornecedor. E desses poucos servidores, alguns deles já estavam em processo de remoção para outro *campi* da UNIPAMPA e/ou redistribuição para outra universidade, podendo precarizar ainda mais as atividades realizadas.

Assim, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: a possibilidade de ocorrer conflitos de interesses, erros, omissões, fraudes ou corrupção; o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor; e a criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo servidor, causando, por exemplo, danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos. Observa-se que para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D64, D82, D94, D95 e D96, corroborado por entrevistas (E1, 2018; E4, 2018; e E7, 2018) e observações O3 e O5. Além disso, este evento levantado também corrobora com um dos riscos identificados por Souza e Santos (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controles internos, foram identificados os seguintes: designar para atuar na gestão/fiscalização dos contratos, servidores que não participaram da fase de planejamento da contratação, obedecendo ao princípio de segregação de funções; estabelecer políticas e procedimentos prevendo separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis de autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações a fim de reduzir o risco de ocorrerem erros, desperdícios ou fraudes e de maneira que o trabalho de uma área ou pessoa seja automaticamente checado por outra, inteiramente independente da primeira.

Para as sugestões de controle levou-se em consideração os documentos D64 e D95 e a observação O3. Observa-se, nesse caso, a importância da segregação de funções como atividade de controle, a fim de diminuir a probabilidade de que erros, impropriedades ou irregularidades ocorram e não sejam detectados (SOUZA; SANTOS, 2017), o que corrobora também com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7, e, também, com os principais entendimentos dispostos no Quadro 8 deste estudo.

4.2.8 Caracterização de execução indireta ilegal (ingerência)

O evento de risco “caraterização de execução indireta ilegal”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R86, vincula-se às atividades de prestação do serviço (A31) e de acompanhamento e fiscalização (A32) da fase de gestão do contrato. Esse evento foi categorizado como um risco de conformidade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5) por estar associado a eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, ou ainda, ao descumprimento de contrato (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000).

Este evento de risco tem como causa a ingerência da Instituição na administração da contratada. A contratação de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, nas quais estão inseridos os serviços prestados de forma contínua com dedicação exclusiva de mão de obra, não gera, *a priori*, vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração. Contudo, para que essa execução indireta seja considerada legal, deve-se vedar qualquer relação que caracterize pessoalidade e subordinação direta (BRASIL, 2017c), conforme prevê o art. 5º da IN MP/SEGES n.º 05/2017.

Segundo Zymler (2017), a alocação de profissionais para exercer atividade diversa do que foi previsto no instrumento contratual configura desvio de função, tendo em vista que a relação do ente público com a contratada e seus empregados deve ser regida estritamente por meio das cláusulas contratuais e, conseqüentemente, não pode extrapolar o objeto avençado, sob pena de violar a legislação (Lei n.º 8.666/1993). Nesse sentido, um dos entrevistados ressalta a importância da especificação do que realmente se quer nas etapas iniciais do planejamento da contratação, a fim de se evitar a ocorrência de desvio de função, em função da execução de atividades que fogem ao objeto contratado.

[...] é importante a especificação do que realmente se quer, porque muitas vezes o pessoal quer um contrato, por exemplo, que é de manutenção predial, e quer colocar o pessoal a fazer roçada, jardinagem e foge do objeto do contrato, da qualificação, [...] a CBO, a Classificação Brasileira de Ocupação do trabalhador. Então, se o contrato é de manutenção predial, o terceirizado não pode pintar, só pode fazer alguns reparos. Ele não pode pintar o prédio inteiro porque aí já trata-se de um serviço de pintura e não de manutenção. [...] Outro exemplo, ele pode fazer algum reparo elétrico, mas não trocar toda a rede elétrica do prédio [...]. Isso aí se caracterizaria como um desvio de função, que é um dos riscos que a gente tem já na execução do contrato (E4, 2018).

No decorrer das entrevistas foram utilizados, por parte dos entrevistados, em diversos momentos, termos como “desvio de função”, “ingerência” e “disfunção”. A seguir, foram realizados alguns recortes das entrevistas a fim de ilustrar situações ocorridas na UNIPAMPA, que explicitam a materialização do evento de risco abordado.

[...] E outra coisa é desvio de função, é pedir além do que está previsto no contrato. Exemplo: na época que não tinha serviço de copeira, pediam para o pessoal fazer café e algumas [funcionárias terceirizadas] se queimaram. [...] Isso seria um risco, mas daí é mais da parte de fiscalização mesmo [...] (E6, 2018).

Ingerência era um coisa comum. Lembro que quando entrei, na primeira semana, a funcionária da [empresa A] me ligou e perguntou: "quem é que eu coloco de motorista?". Respondi: "coloca quem tu quiser". Esses dias me ligaram: "[...] estou te encaminhando um currículo". E aí eu respondi: "[...] nós não recebemos currículo de ninguém, nem o Reitor pode receber currículo, quem escolhe são vocês". Isso é uma coisa muito complicada. [...] Lá no [...] trocaram os horários dos porteiros. [...] Aí conversei com o [...], e disse que ele não pode fazer isso, que pode pedir alteração, mas que tem que entrar em contato com a empresa. [...] Dizem [...] que um *campus* tinha um banco de currículos de terceirizados (E7, 2018).

[...] ele [porteiro] é pró-ativo, ele quer fazer as coisas. Como terminou o serviço de copa que tinha antes, ele estava sempre fazendo café, mas saía muito do posto e deixava vazio, ou saía e deixava a porta sempre trancada. Aí os servidores queriam entrar ou sair e a porta estava fechada. Tive uma conversa com ele, chamei o preposto também e conversamos juntos. [...] para poder evitar essas disfunções. [...] os servidores se confundem, pedem serviços para eles também [...] e às vezes eles não querem dizer não para não perder [o emprego], e aí tem gente que abusa [...] (E8, 2019).

Essas são apenas algumas das situações que foram relatadas pelos entrevistados e que são expressamente vedadas pelo art. 5º da IN MP/SEGES n.º 05/2017. Conforme observa Zymler (2017, p. 33), “o desvio de função dos terceirizados sujeita os responsáveis à aplicação de sanções pelo TCU, uma vez que, caracteriza prática ilegal”. No entanto, ainda segundo o autor, as consequências dessa prática podem ser ainda mais graves, em função de que o TST tem dado ganho de causa a terceirizados que comprovadamente atuaram em entes públicos com desvio de função, ocasionando um dano ao erário pelo qual podem ser responsabilizados. Nesse sentido, um dos entrevistados observa que é um risco “[...] que pode trazer problemas no futuro, [...] de repente a UNIPAMPA pode responder de forma solidária numa ação judicial. [...] Pode gerar um processo trabalhista. Falta conscientizar os servidores também, de não pedirem serviços, só os necessários” (E8, 2019).

Assim, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função da prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula n.º 331 do TST. A referida súmula preceitua que sendo inexistente a pessoalidade e a subordinação direta “[...] III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de

serviços de vigilância [...] e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador” (BRASIL, 2011).

Para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D7, D14, D30, D64, D89, D92 e D103, corroborados por entrevistas (E2, 2018; E6, 2018; E7, 2018 e E8, 2019) e observações O7, O8 e O16. Além disso, este evento levantado também corrobora com Zymler (2017) no que concerne, ao menos, ao desvio de função, que é apenas uma das práticas de ingerência que podem vir a ser praticadas.

Segundo Williamson (2012), transações sujeitas ao oportunismo (*ex post*) precisam de salvaguardas contratuais (*ex ante*) para ter seus custos minimizados, o que, de forma análoga, corrobora com alguns dos possíveis controles internos que foram identificados, como o de definir, no modelo de execução do objeto, que, dentre outros: a) a interação entre o órgão e a contratada ocorra essencialmente por intermédio do preposto, com exceção de serviços que exijam interação direta entre os usuários do serviço e a contratada; b) aspectos relativos à relação contratual entre a contratada e seus funcionários (solicitação de férias e avaliação de desempenho individual) sejam tratados entre essas duas partes, sem interferência do órgão; c) no caso da adoção, excepcional, de modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, o órgão deva se restringir a fazer com que a contratada cumpra o modelo de execução do objeto citado, que deve definir claramente elementos que incluam a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço e os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida junto ao órgão; e d) é vedado aos servidores públicos, formal ou informalmente, qualquer tipo de ingerência ou influência sobre a administração da contratada, ou comando direto sobre os funcionários. Outra sugestão, levantada por um dos entrevistados, refere-se à realização de ações de conscientização junto aos servidores da Instituição, a fim de evitar a prática de atos de ingerência na administração da contratada.

Para a composição das sugestões de controle, levou-se em consideração os documentos D7, D14, D30 e D31 e entrevista realizada (E8, 2019). Destaca-se, assim, a importância de formalizar/manualizar os procedimentos, no âmbito da UNIPAMPA, detalhando as atividades e os limites de competência de cada um dos atores que participam da execução, fiscalização e gestão do contrato, bem como o estabelecimento de controles legais, como os que devem ser definidos no modelo de execução do objeto, o que corrobora também com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

4.2.9 Descontinuidade do serviço prestado

O evento de risco “descontinuidade do serviço prestado por término do contrato ou por abandono da empresa prestadora do serviço”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R88, vincula-se a várias atividades da fase de gestão do contrato (A31, A41, A43, A44 e A53). Esse evento foi categorizado como um risco operacional, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5) por estar associado a eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos (ASSI, 2013; BARALDI, 2010; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; COSO, 2007; IBGC, 2007; JORION, 2006; MARSHALL, 2002).

Esse evento tem como possíveis causas: falência da empresa contratada; empresa contratada não aceita realizar a renovação do contrato; empresa contratada, no decorrer do contrato, passa a apresentar restrição que a impeça de licitar com a União. Tratam-se, portanto, de causas que podem advir da consequência de outros eventos de riscos.

Os riscos relacionados à indisponibilidade orçamentária/financeira, por exemplo, podem impactar diretamente na saúde financeira da contratada, ocasionando uma possível falência da mesma, ou na recusa de renovação de um contrato, conforme pode-se observar no excerto de documento de um dos processos administrativos analisados, no qual a contratada informa não ter interesse na prorrogação do contrato “[...] em decorrência do inadimplemento nas datas dos respectivos pagamentos” (D107) por parte da UNIPAMPA. Outro evento que pode impactar na descontinuidade do serviço prestado, pode decorrer em face da possibilidade da contratada não manter, no decorrer do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, previstas nos artigos 29 e 30 da Lei n.º 8.666/1993. A criticidade proveniente da descontinuidade do serviço é assim relatada por dois entrevistados:

[...] o risco que acho mais crítico é realmente a questão da interrupção do serviço, porque aí atinge diretamente a atividade-fim. [...] Por exemplo, o serviço de limpeza, se por um motivo ou outro for interrompido, afeta diretamente a atividade da universidade. O próprio serviço de vigilância. Um outro risco que a gente já passou também, era de que o governo não fazia os repasses financeiros para fazer pagamentos das empresas. As empresas suportaram cerca de 90 dias, a partir de então, não tinham mais caixa para fazer o pagamento dos trabalhadores. Os trabalhadores ameaçando entrar em greve [...]. Um verdadeiro colapso (E4, 2018).

[...] outro risco é a empresa terceirizada chegar e dizer, por exemplo, que não tem mais como fazer a limpeza para a UNIPAMPA. Acabou o nosso contrato, quebrou a empresa. Aí não se tem uma continuidade no serviço e nem um novo processo pronto. [...] Teria que fazer um contrato emergencial, utilizando a mesma planilha, utilizando o mesmo termo de referência, sem estudo nenhum. [...] daqueles riscos

que nós colocamos, esse é o maior [...] Risco da continuidade. [...] vai ter que pegar um termo de referência, não vai ter nada de estudo. [...] eu me senti apavorado quando a [empresa A] não queria renovar o contrato de [...]. Eu tive que pedir para eles ficarem pelo menos uns três meses até a gente conseguir fazer outro. [...] seis meses antes mandei um ofício para a empresa questionando se ela queria renovar o contrato. Ela me respondeu dizendo que iria renovar e fiquei tranquilo. Faltando um mês ela responde dizendo que não iria mais renovar (E7, 2018).

Observa-se que o que foi abordado pelos entrevistados vai ao encontro de Hillson (2016) e Power (2009), tendo em vista que os riscos, se não controlados ou gerenciados adequadamente, podem impactar no orçamento, nas pessoas, na continuidade (do serviço) e, conseqüentemente, no alcance de sua missão institucional, ocasionando danos severos à reputação da organização. Assim, esse evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função das seguintes implicações: impacto negativo causado pela descontinuidade do serviço no funcionamento da Instituição, atrapalhando o alcance dos objetivos; necessidade de contratação direta (dispensa de licitação) e sem o adequado planejamento da contratação, em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua (falta de tempo hábil para realização de uma nova licitação).

Observa-se que para a composição desse risco levou-se em consideração a pesquisa documental (D105 e D106), corroborada por entrevistas (E3, 2018; E4, 2018; e E7, 2018) e observação (O12). Além disso, este risco levantado corrobora com um dos identificados por Veloso (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controles internos foram identificados os seguintes: incluir em edital exigências como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados, as previstas no Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário (item 9.1.10), a fim de eliminar empresas "aventureiras"; realizar a retenção da garantia e de créditos da contratada, previstos nos artigos 64, 65 e 66 da IN SEGES/MP n.º 05/2017; liberar saldo existente na Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação apenas após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado; manter estudos técnicos preliminares, planilhas de custos e formação de preços e termos de referência, pré-prontos, a fim de realizar o enfrentamento de situações relacionadas a contratos descontinuados (não renovados, rescindidos ou interrompidos).

Para a composição das sugestões de controle, levou-se em consideração a pesquisa documental (D14 e D36) e a entrevista (E7, 2018) realizada. Observa-se, nesse caso, a necessidade do estabelecimento de controles preventivos, como por exemplo, por meio da retenção da garantia e da utilização da conta-depósito vinculada, bem como de controles gerais e de acompanhamento, a fim de realizar o controle do andamento dos contratos, com

vistas a promover novas licitações no tempo adequado e evitar contratos emergências por falta de planejamento, o que corrobora também com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

4.2.10 Fiscalização contratual inadequada

O evento de risco “fiscalização contratual inadequada (aumento dos encargos na fiscalização sem necessariamente diminuir o risco de as obrigações não estarem sendo cumpridas pelas contratadas)”, referenciado no estudo pelo código alfanumérico R89, vincula-se à atividade de acompanhamento e fiscalização do contrato (A32), da fase de gestão do contrato. Esse evento foi categorizado como um risco de conformidade, pois corrobora, no que concerne a sua tipologia, com o preceituado pelos autores (Quadro 5) por estar associado a eventos que podem afetar o cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, ou ainda, ao descumprimento de contrato (BRASIL, 2017e; BRASIL, 2018c; BRASILIANO, 2018; UNITED KINGDOM, 2000).

Este evento de risco tem como possíveis causas: utilização de controles, durante a fiscalização, pouco eficazes para garantir o cumprimento pelas contratadas das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS; acúmulo das diversas atividades de fiscalização (técnica e administrativa); alta rotatividade dos fiscais de contrato; ausência de capacitação voltada às atividades de fiscalização; indicação de fiscal de contrato realizada sem levar em consideração a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

A atividade de gestão e fiscalização da execução dos contratos, prevista nos artigos 39 e 40 da IN SEGES/MP n.º 05/2017, é composta por um conjunto de atividades divididas da seguinte maneira: gestão da execução dos contratos; fiscalização técnica; fiscalização administrativa; fiscalização setorial; e fiscalização pelo público usuário (pesquisa de satisfação). No âmbito da UNIPAMPA, a atividade de fiscalização setorial não estava prevista na antiga instrução normativa, e, portanto, não existia a designação de um fiscal setorial. Um dos entrevistados observa que “[...], os contratos tinham um fiscal só, que acumulava a função de fiscalização técnica e fiscalização administrativa, de forma descentralizada nas unidades, [...] e não tinha gestor do contrato” (E4, 2018). A designação de um único servidor para exercer as atividades de fiscalização técnica e administrativa do contrato não é vedada pela IN SEGES/MP n.º 05/2017, no entanto, um dos entrevistados aponta a necessidade de haver uma separação dessas atividades, sugerindo o seguinte:

[...] O administrativo cuidaria da documentação e o técnico da parte operacional. Por exemplo, no serviço de limpeza, se o serviço foi realizado, se está limpo ou não, controlar a frequência [...]. A parte administrativa ficaria com a fiscalização trabalhista, previdenciária, se a empresa está pagando, recolhendo todas as verbas. [...] E o fiscal setorial, no meu ponto de vista, ficaria mais para um contato com a empresa, até como forma de padronizar a própria fiscalização. Porque uma dificuldade que temos na universidade, por ela ser descentralizada, é a questão de padronizar a fiscalização. Cada unidade acaba fazendo de um jeito. Às vezes, um fiscal é mais rigoroso com a empresa [...] e o outro é mais leniente [...]. Seria o meio campo entre o gestor e os fiscais administrativos e técnicos (E4, 2018).

Por outro lado, a atividade de gestão da execução do contrato era desempenhada pela própria equipe da Divisão de Serviços Terceirizados, no entanto, sem haver nenhuma designação formal, conforme observa um dos entrevistados: “[...] não tinha gestor do contrato, embora, quem de fato fazia essa gestão do contrato era a própria Divisão de Terceirizados, na figura do chefe da divisão, apoiado pelos integrantes do setor” (E4, 2018). Outra situação apontada refere-se a designação de um mesmo servidor para atuar em mais de um contrato: “[...] a gente acumula a gestão e fiscalização de outros contratos, então, é bem complicado. [...] Fora esse contrato, a gente tem outros que estão na gestão da [...]” (E2, 2018). Assim, esse acúmulo de atividades de fiscalização, somado, em alguns casos, ao acúmulo de contratos para um mesmo servidor fiscalizar, prejudica a fiscalização técnica, conforme exemplifica um dos entrevistados:

[...] o serviço de limpeza tem vários itens e às vezes não conseguimos, no dia a dia, fazer essa fiscalização amiúde. Porque estamos mais envolvidos com a parte administrativa. [...] Teria que haver uma separação, o ideal seria um fiscal técnico para acompanhar diariamente as atividades que estão previstas em contrato. [...] O servidor nomeado faz as duas, mas na prática ele só faz uma. Porque o que vai incomodar mais se tiver um apontamento? Na documentação. [...] Se fosse fazer uma fiscalização técnica, efetiva, ela traria retorno para o órgão, por meio da mensuração das áreas, da carga horária que cada um iria trabalhar e desenvolver a sua atividade. Reduziria o número de trabalhadores. [...] Porque a IN é muito falha, ela dizia, por exemplo, que a produtividade [...] era de 330 m² para laboratório. Mas qual é a periodicidade que esse laboratório é limpo? Na IN dizia que era diário, mas será que os nossos eram diários? Para saber teria que ter uma fiscalização efetiva, porque aí aumentaria essa produtividade. [...] o prédio administrativo é um exemplo, ele tem muitas mesas e muitos móveis e a pessoa demora mais para limpar. Agora, o saguão e o corredor, com o uso de equipamento, consegue-se fazer o trabalho mais rápido. Daqui a pouco mensuramos em 6 horas e é possível terminar e não em 8 como é hoje. Aqui esse trabalho nunca foi feito (E6, 2018).

Por sua vez, a fiscalização administrativa está voltada ao acompanhamento da execução dos serviços no que concerne às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, além das providências tempestivas nos casos de inadimplemento (BRASIL, 2017c). Nesse sentido, o risco de um passivo financeiro decorrente de uma má fiscalização é assim observado por um dos entrevistados:

[...] tem um risco que é macro, o risco administrativo, aquele de não pagar algo a mais para empresa, aquele risco financeiro que pode gerar um passivo para a universidade e futuramente para o próprio servidor, enquanto fiscal de contrato, numa ação regressiva. Enfim, os fiscais e nós como servidores, ficamos preocupados com esse risco. [...] são muitos itens, é bem pesada a parte administrativa para verificar: tem a parte de encargos trabalhistas; verificar se o funcionário recebeu todo mês; se a empresa recolheu o FGTS e o INSS [...] (E4, 2018).

A Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) indica, de forma expressa, no inciso V, a responsabilidade subsidiária da Administração Pública enquanto tomadora de serviços, afirmando que essa responsabilidade é cabível quando houver o inadimplemento do empregador (BRASIL, 2011). No entanto, de acordo com o entendimento atual, não é sempre que ocorrerá essa transferência de responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas à Administração Pública. Por inadimplência da empresa, uma eventual omissão da Administração Pública na obrigação de fiscalizar o contrato pode gerar responsabilidade (GUERRA; D'AMATO, 2016; ZYMLER, 2017). Contudo, dois entrevistados ressaltam:

[...] antes prevíamos que em todos os nossos contratos, fiscalizaríamos 100% dos terceirizados, 100% da documentação de cada um, contracheque de todo mundo, essa era a orientação para os fiscais. Quando a IN foi alterada, prevendo a utilização da conta vinculada como garantia dos pagamentos e retirou um pouco da fiscalização, trazendo a fiscalização por amostragem, se a administração comprovasse que fiscalizaria, mesmo que de forma amostral, a responsabilidade da administração estaria afastada. Mas esse entendimento, no nosso ponto de vista, é um entendimento administrativo, porque no Tribunal Superior do Trabalho, em um julgamento de uma demanda trabalhista, não vai se considerar isso e sim se houve ou não fiscalização daquele funcionário que está com essa demanda (E4, 2018).

[...] É difícil de mensurar [a fiscalização] porque, no caso, por exemplo, da [empresa A] ou da própria [empresa B], as empresas, enfim, faliram e acabou sobrando para o órgão [UNIPAMPA], independente se fiscalizou bem ou não. [...] Como a legislação trabalhista mudou, eu não sei como está isso, mas a responsabilidade subsidiária que consta na Súmula 331 permanece (E6, 2018).

Ressalta-se que, embora seja dada uma atenção maior à fiscalização administrativa, conforme observa um dos entrevistados (E6, 2018), ao serem questionados nas entrevistas se os controles estabelecidos na fiscalização dos contratos estariam adequados para mitigar os possíveis riscos inerentes à atividade, apenas um dos quatro entrevistados (Grupo C do Quadro 14) afirmou que “sim, estariam adequados” (E2, 2018). Os demais entrevistados afirmaram o seguinte:

Não, creio que teria muito para evoluir, [...] existem controles manuais, mas não com essa concepção de mitigar os riscos, de controlar o risco. Esse trabalho realmente não existe. Embora exista algum tipo de controle, não é com esse viés. Então teria muito que evoluir e muita coisa para melhorar nesse sentido (E4, 2018).

[...] Não, os controles que se têm hoje não são suficientes. Na verdade nem se tem muito controle. O controle maior que tem é do próprio setor [Divisão de Serviços Terceirizados], que, quando descobre alguma inconsistência, passa para as unidades. Como nós fiscalizávamos também, quando se identificava um erro, avisava os demais. [...] Se nós não identificássemos, dificilmente alguém identificava. Porquê? Por falta de tempo do pessoal. Poucos conferiam a fatura, os fiscais só atestavam e encaminhavam. Ai quando dava um problema caía para nós resolvermos aquilo, mas ficava muito difícil, porque nós não estávamos lá na ponta (E6, 2018).

[...] Bem inadequada [a fiscalização]. É realizada em alguns momentos, [...] até porque temos outras atividades [...]. Só que quando ocorrem os problemas somos cobrados. [...] Não se tem um controle específico. [...] Não existe um controle estabelecido, formal, não existe. Vou ser sincero, [...] não tem esse procedimento estabelecido. [...] hoje a visão que nós temos é de que estamos quebrando um galho [...]. A própria instituição deve tornar isso mais profissional e não simplesmente deixar relegado a um momento de assinatura [atesto na nota fiscal] (E8, 2019).

Nesse sentido, um dos entrevistados critica a importância que é dada para a fiscalização, no âmbito na UNIPAMPA: “[...] o órgão nunca deu importância para a fiscalização, sempre foi uma fiscalização pró-forma, para atender uma norma, importância para isso nunca foi dada” (E6, 2018). Outro entrevistado sugere uma profissionalização

[...] da fiscalização. Porque é mais fácil colocar dois contadores, um técnico em contabilidade e um assistente e fazer com que toda essa documentação venha para cá e que a fiscalização seja bem feita aqui, deixando o fiscal fazer somente a fiscalização técnica. [...] Isso mitigaria nossos riscos em 80%. [...] É uma pena não darem importância, mas seria imprescindível ter uma fiscalização administrativa aqui na Reitoria, para fazer um trabalho bem feito assim de amostragem. Monta uma equipe de fiscalização e dá treinamento [...]. O fiscal passa a fazer só o operacional [...] e verificar se está sendo executado o serviço (E7, 2018).

A alta rotatividade dos fiscais de contrato é outro ponto relatado nas entrevistas que contribui para uma inadequada fiscalização contratual. De acordo com os entrevistados, essa rotatividade é muito grande e ocorre “[...] porque ninguém quer ser fiscal” (E3, 2018; E6, 2018). Alguns dos motivos são assim expostos por um entrevistado:

Tem uma IN que é bem estruturada, mas na prática, não se consegue servidor, primeiro que queira fiscalizar, e outra que fiscalize efetivamente. Porque fiscalizar não é um trabalho fácil, gera um desgaste com a empresa terceirizada e com os próprios colegas. E o pessoal também não tem nenhum incentivo para fazer isso e acaba desistindo. [...] A rotatividade é muito grande. E aí o que é que acontece? Perde-se toda a experiência, a *expertise*, o histórico do contrato. Porque quando entra um servidor novo, "agora vou me livrar, esse vai ser o fiscal". Isso está totalmente errado. [...] É só tu pegar as portarias [...] de fiscal. Pega um contrato de limpeza ali com cinco anos (E6, 2018).

Essa rotatividade pôde ser evidenciada não apenas nos contratos de limpeza (D106 e D108), como sugeriu o entrevistado, mas também nos contratos de vigilância (D102 e D107),

portaria (D104 e D109) e de motorista (D103 e D105) analisados. Um dos entrevistados critica que a forma como é realizada a indicação/designação dos fiscais do contrato pode ocasionar essa alta rotatividade. Segundo ele, esse processo precisa ser aprimorado (E8, 2019), além disso, ele observa que:

[...] precisa, primeiramente, deixar mais claro para os fiscais, porque hoje, no meu entendimento, é um pouco solto, não tem, digamos, um esclarecimento. É mais "só preciso de um fiscal, indica alguém", [...] então precisava deixar um processo mais sério no meu entendimento, não simplesmente escolher um fiscal. [...] deveria esclarecer para aquela pessoa que vai assumir a fiscalização do contrato, o que ela deve fazer, o que está envolvido. [...] É uma falha, simplesmente uma indicação e às vezes a pessoa tem outros compromissos. [...] Então, antes mesmo do fiscal assumir, seria bom [...] deixar claro. [...] pode ser uma coisa simples, mas que tenha uma formalização, uma conversa, [...] uma melhor comunicação também. Há uma confusão entre fiscal e gestor de contratos. Isso até hoje se confunde [...] (E8, 2019).

O que foi observado pelo entrevistado vai ao encontro do que está mencionado no § 1º do art. 41 da IN MP/SEGES n.º 05/2017, o qual prevê que “[...] para o exercício da função, o gestor e os fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação” (BRASIL, 2017c). Outro ponto importante, abordado nas entrevistas, refere-se à necessidade de um [...] plano de capacitação permanente [...]” (E7, 2018; E8, 2019), voltado para quem atua no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Cabe ressaltar que o art. 43 da IN MP/SEGES n.º 05/2017 prevê que o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, pois não se trata de uma ordem ilegal, e, caso o servidor tenha deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, deve expor a situação ao superior hierárquico. Na ocorrência dessa situação, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho dessas atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou realizar a designação de outro servidor com a qualificação requerida (BRASIL, 2017c).

Outro ponto destacado pelos entrevistados é com relação à fragilidade dos controles, pois a maioria deles é realizada por meio de planilhas. Assim, os entrevistados reforçam a necessidade de se ter um sistema para auxiliar na fiscalização administrativa.

[...] a universidade tem uma dificuldade em criar sistemas. Vários setores demandam por um determinado sistema específico para auxiliar na atividade do setor, e com a Divisão de Serviços Terceirizados não é diferente. Então os controles são realizados através de planilha [...]. Seria importante ter um sistema onde a Divisão de Serviços Terceirizados e os próprios fiscais pudessem ter acesso, para alimentar o sistema e para extrair relatórios, e para que a gente pudesse conferir o trabalho dos fiscais,

pelo próprio sistema. Seria algo importante que poderia ser implementado e que ajudaria muito na fiscalização. [...] De uma forma ampla, para controlar vários itens que geram riscos (E4, 2018).

[...] um sistema ajudaria na parte administrativa. [...] Se fosse um sistema igual ao da [universidade A], para nós seria muito bom. [...] na própria licitação eles já colocam um item que a empresa vai receber o acesso ao sistema da instituição para fazer o cadastro de todos os funcionários. [...] Aí a empresa tem acesso ao sistema e cadastra nele todos trabalhadores, e o fiscal vai acompanhando mês a mês [...] se o trabalhador esteve, se houve substituição. [...] A informação é lançada pela empresa e pelo fiscal. [...] Faz o fiscal ser atuante [...] (E6, 2018).

Assim, este evento de risco pode comprometer ou impedir os objetivos do processo (Quadro 18) em função da diminuição da atenção da fiscalização no cumprimento do objeto do contrato e com baixa eficácia na mitigação dos riscos de descumprimento dessas obrigações pela contratada, este descumprimento traz a possibilidade de responsabilização solidária da administração. Observa-se que para a composição desse risco levou-se em consideração os documentos D7, D14, D36, D61, D62, D63, D93, D102, D103, D104, D105, D106, D107, D108 e D109, corroborado por entrevistas (E4, 2018; E6, 2018; E7, 2018; e E8, 2019) e observações O6 e O7. Além do mais, este risco levantado corrobora com um dos riscos identificados por Fenili (2018) e Veloso (2017) e, de forma indireta, com Castro e Gonçalves (2018) e Franca (2017), conforme pode-se observar no Quadro 11 deste estudo.

Como controles internos, foram identificados os seguintes: incluir, no modelo de gestão do contrato, que as verificações documentais relativas aos aspectos trabalhistas, previdenciários e do FGTS, além de contemplar os documentos que atestem a regularidade da contratada como um todo nos termos da Lei n.º 8.666/93 (art. 29, IV e V), complementarmente, a critério da administração, poderão ser exigidos que a contratada apresente outros documentos, como os previstos no Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário; 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 obrigações trabalhistas pela contratada, das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS; documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período e comunicar aos órgãos responsáveis qualquer irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS dos trabalhadores terceirizados; implementar (autoridade competente) critérios objetivos para definição das equipes de fiscalização; e implementar (autoridade competente) plano de fiscalização permanente para as equipes de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

Para a composição das sugestões de controle, levou-se em consideração os documentos D7, D8, D13, D14, D19, D36 e D61. Observa-se, assim, a importância do

estabelecimento de controles legais/jurisprudenciais, preventivos e de acompanhamento das atividades, o que corrobora com o preceituado por Assi (2017), Santos e Souza (2016) e Souza e Santos (2017), no Quadro 7 deste estudo.

4.2.11 Principais desafios para implantação de um processo de gerenciamento de riscos

Em relação aos principais desafios enfrentados à implantação de um processo de gerenciamento dos riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, no âmbito da UNIPAMPA, realizou-se um compilado com as respostas dos entrevistados. Para um deles, os principais entraves seriam “[...] a dificuldade para coletar os dados [...], a falta de pessoal e a falta de um modelo [de gerenciamento de riscos] [...]” (E5, 2018). Outro entrevistado aponta que “seria a falta de pessoal e a falta de um incentivo maior da própria gestão” (E2, 2018). Para outro, “o principal é a falta de conhecimento pessoal ou de treinamento, capacitação” (E3, 2018). Além disso, segundo o entrevistado, “[...] o processo de risco não está dentro da instituição e não há interesse [de implementar]” (E3, 2018). Outro entrevistado relata o seguinte:

[...] a UNIPAMPA, pela legislação já teria que ter implantado o gerenciamento de risco institucional e ter um comitê atuante, para dar suporte para todas as áreas. O que é que acontece com a UNIPAMPA? Ela não tem um comitê atuante, talvez ela tenha pró-forma, no papel. Tem uma política [de gestão de riscos] que ninguém conhece e um comitê que ninguém sabe quem é. [...] Então, a gente está partindo do zero, porque não tem um respaldo institucional e um comitê para suporte (E1, 2018).

A fim de atender à IN Conjunta MP/CGU n.º 01/2016, encontra-se publicada, no âmbito da UNIPAMPA, a Norma Operacional n.º 02/2018, que tem como finalidade o estabelecimento da Política de Governança, Integridade e Gestão de Riscos da Instituição (UNIPAMPA, 2018), mencionada pelo entrevistado (E1, 2018). No entanto, essa norma não apresenta prazos para uma efetiva implementação dessa política e nem adota um modelo prático para o gerenciamento dos riscos. Além disso, no relatório de “Levantamento de Governança e Gestão Públicas – 2018”, nos itens “gerir os riscos da organização” e “capacidade em gestão de riscos nas contratações”, os resultados aferidos pelo TCU, junto a UNIPAMPA, apresentaram nível “inexpressivo” de classificação (BRASIL, 2018e), o que complementa o relato do entrevistado. Além disso, o entrevistado (E1, 2018) também relata sobre a necessidade de capacitação acerca dessa temática. Essa necessidade, que já havia sido abordada por outro entrevistado (E3, 2018), é assim exposta:

[...] muitos servidores não estão inteirados, a temática é nova e poucos fizeram curso nessa área. [...] Eu entendo que todos servidores que estão envolvidos no processo de contratação, desde lá da solicitação do pedido da demanda até aqueles que vão formalizar e aqueles que vão gerir e fiscalizar o contrato, eles teriam que estar integrados e ter conhecimento do assunto, ter realizado um curso, porque na verdade um risco não vai ser de uma área e nem vai ser só uma pessoa que vai dizer que isso é um risco. Porque o risco tem que ser identificado, avaliado, tratado, administrado, controlado e monitorado. Então, quem é que vai monitorar depois na parte de gestão e fiscalização? Vai ser os fiscais, vai ser o gestor (E1, 2018).

Um dos entrevistados aponta como uma das dificuldades “[...] a resistência. O pessoal é muito resistente e mudar uma cultura não é fácil” (E6, 2018). Além disso, destaca-se, dentre outros, a necessidade de uma abordagem *top down* (de cima para baixo), para a implantação deste processo de gerenciamento de riscos, conforme pode-se observar a seguir:

[...] Por falta de pessoal e por falta de vontade. [...] tem que ter alguém que [...] entenda isso como importante. [...] Primeiro a pessoa tem que querer fazer. E para querer fazer ela tem que entender que aquilo é importante. O problema é que não vejo isso acontecer, principalmente por parte da gestão. Porque tem que vir de cima, não adianta vir do subordinado. [...] se não vier de cima não vai acontecer. [...] Porque no momento que tu tem uma função, que tu é o Reitor, um Pró-Reitor é mais fácil, tu começa a mudar. Porque aí tu começa a dar o exemplo, no momento que tu não dá o exemplo, quem tá embaixo vai seguir fazendo do mesmo jeito que sempre fez, e isso é um problema sério no serviço público (E6, 2018).

Acho que tem que ter um suporte da administração superior da instituição. [...] A falta de suporte [...] de cima, da administração. Ela entender isso como importante, acho que isso é um dos principais. E definir isso como prioridade para a instituição. [...] Colocar na cultura da instituição (E8, 2019).

Eu penso que é algo que é mais uma questão de política, que envolve as instâncias superiores da universidade. [...] Necessita de uma abordagem *top down*. Reitor, vice, os pró-reitores estarem envolvidos nessa função, e começar, criar de repente, equipe, comissão, enfim, um setor, treinar o pessoal, tratar mais sobre o assunto. Acho que o verdadeiro desafio inicial é a concepção de cima para baixo (E4, 2018).

É a falta da vontade, do interesse político de colocar isso em prática. [...] Tem que vir de cima para baixo, porque hoje tem pessoas dispostas e que gostariam de fazer isso, [...] só que isso aí não é algo de uma pessoa só. Isso aí tem que ser uma política, no momento que alguém chegar e dizer assim, "nós queremos estruturar, nós vamos dar pessoas para fazer isso aí, [...] tem pessoas boas, [...] que tem um bairra de um conhecimento [...] (E7, 2018).

No que concerne à necessidade de uma abordagem *top down*, relatada pelos entrevistados, Miranda (2017) afirma que é a prática mais difundida na literatura e indicada para que um processo de gestão de riscos tenha êxito, ou seja, a alta administração deve “comprar a ideia” primeiro e, dessa maneira, repassar as orientações às instâncias inferiores da organização, o que corrobora com o que foi mencionado pelos entrevistados.

Assim, pôde-se observar, de acordo com a percepção dos entrevistados, alguns dos principais desafios a serem enfrentados para implantação de um processo de gerenciamento

dos riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, no âmbito da UNIPAMPA. No Quadro 20 apresenta-se um resumo do que foi compilado nas entrevistas.

Quadro 20 - Principais desafios à implantação de um processo de gerenciamento de riscos

| Principais desafios | Entrevistados |
|--|---------------------------------|
| Dificuldade para coletar os dados. | E5, 2018. |
| Falta de conhecimento e de capacitação. | E1, 2018; e E3, 2018; |
| Falta de interesse ou vontade. | E3, 2018; E6, 2018; e E7, 2018. |
| Falta de pessoal. | E2, 2018; E5, 2018; e E6, 2018. |
| Falta de suporte/respaldo institucional. | E1, 2018; e E8, 2019. |
| Falta de um modelo de gerenciamento de riscos. | E5, 2018. |
| Falta de um incentivo maior da própria gestão. | E2, 2018. |
| Necessidade de uma abordagem <i>top down</i> . | E4, 2018; E6, 2018; e E7, 2018. |
| Resistência à mudança de cultura | E6, 2018; e E8, 2019. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nas entrevistas realizadas.

Por fim, embora perceba-se que há um esforço por parte do governo federal para disseminar práticas relacionadas ao gerenciamento dos riscos entre os órgãos públicos, observa-se que são grandes os desafios a serem superados, e que esses desafios, em menor ou maior escala, tendem a ser transversais às organizações públicas. Nesse sentido, percebe-se que além da necessidade de uma adequação às normas e da busca por metodologias para implantar um processo efetivo de gerenciamento de riscos, a alta administração deve “comprar a ideia” e dar o suporte necessário para que esse processo todo se consolide no âmbito da Instituição.

4.3 SÍNTESE DE RESULTADOS

Para subsidiar o atingimento dos objetivos deste estudo, os dados coletados foram obtidos por meio de diferentes fontes de evidência, valendo-se de documentos (Apêndice E), observações (Apêndice B) e entrevistas semiestruturadas (Quadro 16). Em relação às entrevistas, na Figura 21 pode-se observar a nuvem de palavras¹³, elaborada com a utilização do *software* Nvivo 12, com os termos mais frequentes citados pelos entrevistados em resposta a todas as questões abordadas nas entrevistas.

¹³ Critérios: 100 (cem) palavras mais frequentes, com comprimento mínimo de 4 (quatro) letras e agrupamento de palavras derivadas/similares (ex.: risco e riscos; controle e controles, entre outras).

Figura 21 - Nuvem de palavras das entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir do *software* Nvivo 12.

Observa-se que as 5 (cinco) palavras mais frequentes foram: contrato (517), risco (491), controle (294), processo (279) e atividades (278). Esses termos reafirmam o vínculo entre os temas abordados nas entrevistas.

Assim, por meio dessas diferentes fontes de evidência, foi atingido o objetivo principal do estudo. Com isso, foram levantados 106 (cento e seis) riscos e desses, após a etapa de classificação, foram selecionados para fins de apresentação no estudo, aqueles de maior severidade, dentre os critérios que foram estabelecidos e apresentados. Dessa maneira, foram selecionados os 11 (onze) riscos que constam no Quadro 21, os quais foram categorizados e vinculados às respectivas fases e atividades do processo. Além disso, foram levantadas as causas e as implicações, bem como os controles internos para mitigar os riscos levantados. Por meio das implicações pôde-se compreender como esses riscos podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Quadro 21 - Resumo dos eventos com maior nível de risco inerente

| Ref. | Evento de risco | Implicações |
|------|---|---|
| R21 | Falta ou excesso de postos de trabalho ou de área dimensionada (serviço de limpeza e conservação), a fim de atender à necessidade da contratação. | 1) Celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados; 2) novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); 3) 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; 4) utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações; e 5) desperdício de recursos orçamentários/financeiros em caso de excesso de postos ou de área dimensionada. |
| R35 | Desconsideração dos riscos existentes no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão do contrato. | 6) Impacto causado por todos os riscos desconsiderados; e 7) Descumprimento do art. 26 da IN MP/SEGES n.º 05/2017. |
| R45 | Não manutenção por parte da contratada das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. | 8) Retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação; e 9) descontinuidade do serviço prestado em função da não manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. |
| R50 | Indisponibilidade orçamentária para contratação. | 10) Impossibilidade de contratação. |
| R66 | Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços. | 11) Contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação; 12) interrupção do processo de contratação, por meio de mandado de segurança no poder judiciário ou determinação dos órgãos de controle; 13) necessidade de realização de um novo processo licitatório; 14) desperdícios de recursos públicos; e 15) não contratação do serviço. |
| R80 | Designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento e seleção do fornecedor para atuar na fase de gestão contratual. | 16) Possibilidade de ocorrer conflitos de interesses, erros, omissões, fraudes ou corrupção; 17) acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor; e 18) criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo servidor, causando, por exemplo, danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos. |
| R86 | Caraterização de execução indireta ilegal. | 19) Prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula n.º 331 do TST. |
| R88 | Descontinuidade do serviço prestado por término do contrato ou por abandono da empresa prestadora do serviço. | 20) Impacto negativo causado pela descontinuidade do serviço no funcionamento da Instituição, atrapalhando o alcance dos objetivos; e 21) necessidade de contratação direta (dispensa) e sem o adequado planejamento da contratação, em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua. |
| R89 | Fiscalização contratual inadequada. | 22) Possibilidade de responsabilização solidária da administração. |
| R96 | Indisponibilidade orçamentária na gestão do contrato. | 23) Realização de despesa sem prévio empenho com a possibilidade de futura responsabilização dos servidores envolvidos; 24) atraso no lançamento da nota fiscal no SIAFI com reflexo no pagamento; desequilíbrio financeiro na contratada; 25) supressão contratual em virtude do contingenciamento orçamentário; e 26) e descontinuidade do serviço prestado. |
| R101 | Atraso no pagamento dos serviços terceirizados. | 27) Dificuldade (e até impossibilidade) de obter o objeto do contrato e fazer que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais; 28) desequilíbrio financeiro na contratada; e 29) descontinuidade do serviço prestado. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados da pesquisa.

Evidenciou-se que uma contratação realizada sem um adequado planejamento e/ou com a seleção de um fornecedor que não atenda as necessidades da contratação pode impactar diretamente na fase de gestão do contrato. Isso pode ser observado no Quadro 22, no qual algumas das implicações dos riscos que permeiam a fase de planejamento da contratação e seleção do fornecedor podem comprometer os objetivos da fase de gestão do contrato.

Quadro 22 - Implicações dos riscos nos objetivos

| Processo | Objetivo geral (Quadro 18) | Implicações (Quadro 21) |
|--|--|--|
| Contratação e gestão de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | Realizar a contratação e a gestão de serviços passíveis de execução indireta, mediante terceirização, a fim de suprir as atividades dos cargos extintos ou em extinção cuja interrupção ocasionará prejuízo à Administração. | 1 a 29. |
| Fase do processo | Objetivos específicos (Quadro 18) | Implicações (Quadro 21) |
| Planejamento da contratação | Realizar o planejamento da contratação buscando as melhores soluções para atender as necessidades da Instituição, estabelecendo critérios e requisitos do objeto a ser contratado. | 2, 6, 10, 13, 16, 17 e 21. |
| Seleção do fornecedor | Realizar a seleção do fornecedor que atenda aos requisitos exigidos no edital e/ou termo de referência, com o melhor preço possível. | 2, 3, 4, 6, 8, 12, 13, 15, 16, 17 e 21. |
| Gestão do contrato | Gerir e fiscalizar a execução contratual com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas acordadas e a solução de problemas relativos ao objeto do contrato. | 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos Quadros 18 e 21.

Assim, os resultados obtidos permitiram entender como os riscos podem comprometer ou impedir os objetivos deste processo de terceirização realizado no âmbito da Instituição. Um planejamento falho, com estimativas inadequadas de quantidades e termos de referência incompletos, pode refletir nas demais fases do processo, com impactos na seleção do fornecedor e na gestão do contrato, como a interrupção do processo de contratação, impugnações e o desperdício de recursos orçamentários/financeiros oriundos desse planejamento inadequado. Por outro lado, ao selecionar um fornecedor sem as devidas qualificações exigidas, os impactos podem se dar na qualidade do serviço prestado, bem como gerar uma descontinuidade antecipada desse serviço. A gestão e a fiscalização inadequada de um contrato, por sua vez, poderá acarretar, dentre outras, em prática de ilícito trabalhista, danos ao erário e possibilidade de responsabilização solidária da administração.

5 CONCLUSÃO

Com a publicação da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, que reestruturou o modelo de contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal, o gerenciamento de riscos tornou-se uma das etapas obrigatórias do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. No entanto, no âmbito da UNIPAMPA, não existem levantamentos realizados acerca dos riscos inerentes a esse processo, tampouco se conhece o potencial impacto desses riscos nos objetivos.

Neste sentido, este trabalho teve como objetivo principal explicitar como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa. Para atingir tal objetivo, foram elencados três objetivos específicos, que foram alcançados por meio do levantamento de dados com aplicação de entrevistas, análise documental e observações.

Em relação ao primeiro objetivo específico, de mapear o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, os resultados obtidos permitiram uma melhor compreensão de como esse processo é executado no âmbito da UNIPAMPA e, dentre outras coisas: identificar o início e o término de cada uma das fases do processo; identificar quais as atividades mais relevantes e de maior propensão ao risco; conhecer quem são os atores que executam essas atividades; e identificar os objetivos do processo e de suas respectivas fases.

O mapeamento realizado resultou no diagrama do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (Figura 11) e em mais 3 (três) diagramas referentes a subprocessos da fase de gestão do contrato: diagrama do subprocesso de prorrogação/negociação contratual (Figura 12); diagrama do subprocesso de acréscimo/supressão contratual (Figura 13); e diagrama do subprocesso de reequilíbrio econômico-financeiro (Figura 14). Ao todo foram identificadas 88 (oitenta e oito) atividades distribuídas entre o processo principal e seus respectivos subprocessos. Além do mais, as atividades do processo principal foram separadas por fase e descritas, uma a uma, a fim de gerar uma melhor compreensão de como esse processo é conduzido no âmbito da Instituição. Assim, conclui-se que esta etapa foi fundamental para o atingimento dos demais objetivos deste estudo.

Acerca do segundo objetivo específico, de levantar os riscos inerentes às fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, os resultados obtidos evidenciaram uma série de eventos de risco que podem comprometer o atingimento dos objetivos do

processo em estudo. Além dos eventos, foram levantadas também suas respectivas causas e implicações. Além do mais, todos os riscos foram: categorizados dentro das tipologias estabelecidas; vinculados às respectivas fases e atividades do processo e dos subprocessos mapeados; e as fontes utilizadas como referência foram todas identificadas para cada um deles (documentos, entrevistas e observações).

Ao todo foram validados 106 (cento e seis) riscos, sendo que desses, 97 (noventa e sete) foram vinculados às atividades do processo e 9 (nove) não foram vinculados a uma atividade de forma específica, contudo, encontram-se relacionados ao tema da pesquisa. Ao vincular os riscos ao processo, 43 (quarenta e três) deles pertencem à fase de planejamento da contratação, 22 (vinte e dois) à fase de seleção do fornecedor, e 32 (trinta e dois) à fase de gestão do contrato. Com isso foi possível identificar quais as atividades mais críticas e sujeitas a serem comprometidas frente aos riscos levantados. Na fase de planejamento da contratação, a atividade de elaboração dos estudos técnicos preliminares (A5) e a de elaboração do termo de referência e planilha de custos e formação de preços (A7) foram as que apresentaram uma maior concentração de riscos, ou seja, 79% dos riscos dessa fase do processo referem-se a essas duas atividades. Já na fase de seleção do fornecedor, a atividade de realização da seleção do fornecedor (A20), concentra 68% dos riscos dessa etapa. Por sua vez, na fase de gestão do contrato, 44% dos riscos vinculam-se à atividade de acompanhamento e fiscalização do contrato (A32), sendo que essa etapa apresenta um total de 64 (sessenta e quatro) atividades.

Dentre as categorias de riscos, observou-se que a maior parte dos riscos são de natureza operacional (57%) e de conformidade (30%), representando, assim, 87% do total dos riscos levantados. A fase de planejamento da contratação apresentou uma maior predominância dos riscos operacionais em função de que as atividades dessa etapa estão mais suscetíveis a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos. Por outro lado, na fase de seleção do fornecedor, observou-se uma maior incidência dos riscos de conformidade, visto que as atividades dessa fase estão associadas, em sua maioria, ao cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis. Já na fase de gestão do contrato, há também uma predominância dos riscos operacionais e de conformidade, em função das atividades de gestão e fiscalização contratual envolverem, além do cumprimento contratual, eficiência e adequação dos processos nas atividades de acompanhamento do contrato.

Com relação ao terceiro objetivo específico, de identificar os controles internos a serem estabelecidos a fim de mitigar os riscos que foram levantados, os resultados obtidos tiveram como principal fonte a pesquisa documental, realizada por meio da coleta de

documentos externos, como auditorias, acórdãos, estudos, dentre outros, relacionados a riscos e controles nas contratações/aquisições públicas. Embora não fosse objeto de estudo a avaliação dos controles internos existentes na UNIPAMPA, nas entrevistas realizadas pôde-se observar, por meio dos relatos dos entrevistados, que os poucos controles internos estabelecidos encontram-se dissociados dos riscos existentes, ou seja, não referem-se a controles internos estabelecidos de forma proporcional aos riscos, considerando suas causas, consequências e impactos, nem mesmo observando a relação custo-benefício.

Nesse sentido, observou-se a importância da realização do levantamento não apenas dos eventos de riscos, mas também de suas respectivas causas, a fim de propor uma série de controles internos voltados à formalização de procedimentos, controles legais e jurisprudenciais, preventivos, gerenciais e voltados à segregação de funções. No entanto, em função da inexistência de um trabalho de levantamento de riscos no âmbito da UNIPAMPA, o que faz com que os controles internos estabelecidos atualmente encontrem-se dissociados dos riscos inerentes às atividades que são executadas, as sugestões que foram apresentadas no estudo, de forma concomitante com os riscos levantados, devem ser confrontadas com os controles existentes, bem como, os controles existentes devem ser analisados, a fim de se realizar, posteriormente, a avaliação do risco residual.

Por tal motivo, após realizar o mapeamento do processo e o levantamento dos riscos, vinculando-os às atividades desse processo, realizou-se apenas a avaliação do risco inerente, ou seja, do risco que existe, independentemente de controles estabelecidos. Assim, pôde-se discernir, dentre os 106 (cento e seis) riscos levantados, aqueles de maior severidade, ou seja, aqueles riscos mais críticos, para fins de análise. Neste contexto, os eventos que apresentaram maior nível de risco inerente foram: falta ou excesso de postos de trabalho ou de área dimensionada (serviço de limpeza e conservação), a fim de atender à necessidade da contratação (R21); desconsideração dos riscos existentes no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão do contrato (R35); não manutenção, por parte da contratada, das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (R45); indisponibilidade orçamentária para contratação (R50); exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços (R66); designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento e seleção do fornecedor para atuar na fase de gestão contratual (R80); caracterização de execução indireta ilegal (R86); descontinuidade do serviço prestado por término do contrato ou por abandono da empresa prestadora do serviço (R88); fiscalização contratual inadequada (R89); indisponibilidade orçamentária na gestão do contrato (R96); e atraso no pagamento dos serviços terceirizados (R101).

Assim sendo, por meio do alcance dos objetivos específicos, foi possível atingir o objetivo geral deste estudo. Desse modo, a fim de compreender como os riscos que permeiam a contratação e gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos deste processo, no âmbito da UNIPAMPA, buscou-se, nas implicações levantadas para cada um desses riscos, as respostas para responder ao problema de pesquisa do estudo.

Nesse sentido, pode-se concluir que os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem trazer implicações legais, orçamentárias e financeiras, operacionais e de integridade, podendo comprometer a prestação dos serviços públicos e/ou o cumprimento da missão da Instituição. Dentre as inúmeras implicações que podem advir desses riscos, destacam-se: celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados; novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); 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; utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações; desperdício de recursos orçamentários/financeiros; descontinuidade do serviço prestado; impossibilidade de realização da contratação em face da indisponibilidade orçamentária; contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação; interrupção do processo de contratação, por meio de mandado de segurança no poder judiciário ou determinação dos órgãos de controle; possibilidade de ocorrer conflitos de interesses, erros, omissões, fraudes ou corrupção; criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo servidor, causando danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos; prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula n.º 331 do TST; impacto negativo causado pela descontinuidade do serviço no funcionamento da Instituição, atrapalhando o alcance dos objetivos; possibilidade de responsabilização solidária da administração; realização de despesa sem prévio empenho com a possibilidade de futura responsabilização dos servidores envolvidos; e supressão contratual em virtude do contingenciamento orçamentário.

Os resultados obtidos permitiram entender como os riscos podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização realizado no âmbito da Instituição. O planejamento da contratação é uma das etapas mais importante desse processo e também a que apresentou a maior concentração de riscos. Um planejamento falho, com estimativas inadequadas, com quantidades e termos de referência incompletos, pode refletir nas demais

fases do processo, com impactos na seleção do fornecedor e na gestão do contrato, gerando problemas como a interrupção do processo de contratação, impugnações e o desperdício de recursos orçamentários/financeiros, oriundos desse planejamento inadequado.

Por outro lado, ao selecionar um fornecedor sem as devidas qualificações exigidas, os impactos podem se dar na qualidade do serviço prestado e gerarem uma descontinuidade antecipada desse serviço. A gestão e a fiscalização inadequadas de um contrato, por sua vez, poderão acarretar prática de ilícito trabalhista, danos ao erário e possibilidade de responsabilização solidária da administração. Assim, são inúmeras as implicações provenientes dos riscos que permeiam esse processo, o que demonstra a necessidade de ações de ordem preventiva, antecipando-se a essas consequências de uma maneira apropriada e oportuna.

Nesse sentido, o gerenciamento dos riscos de processos dessa natureza, apesar de obrigatório, não deve ser realizado apenas para fins de cumprimento das exigências legais. Com a aprovação da Lei n.º 13.429/2017 e os constantes decretos prevendo a extinção de cargos públicos, observa-se uma tendência ainda maior de crescimento da terceirização da mão de obra no âmbito das universidades federais, tornando-as cada vez mais dependentes desta prática. Com isso, o consumo de recursos com a terceirização tende a ser cada vez maior. No exercício de 2018, o valor total anual projetado de gastos, no âmbito da UNIPAMPA, em contratos de serviços terceirizados prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, girava em torno de R\$ 17,4 milhões, o equivalente a mais da metade dos créditos orçamentários da ação destinada à manutenção de serviços dessa natureza. Frente a este cenário, torna-se necessária a continuidade da discussão e do aprofundamento dessa temática para que a gestão de riscos possa se tornar, de fato, uma ferramenta de gestão para as organizações públicas, atuando na prevenção de perdas e visando maximizar os recursos na promoção de um serviço público de qualidade, frente as incertezas inerentes à gestão.

Por outro lado, existem desafios a serem superados pelas organizações para implantação de um efetivo processo de gerenciamento de riscos. No âmbito da UNIPAMPA, os principais desafios relatados pelos entrevistados foram: dificuldade para coletar os dados; falta de conhecimento e de capacitação; falta de interesse ou vontade; falta de pessoal; falta de suporte/respaldo institucional; falta de um modelo de gerenciamento de riscos; falta de um incentivo maior da própria gestão; necessidade de uma abordagem *top down*; resistência à mudança de cultura. Nesse sentido, embora perceba-se que há um esforço por parte do governo federal para disseminar essa prática entre os órgãos públicos, o que pode ser

comprovado por meio das recentes legislações acerca do tema tornando a gestão de riscos obrigatória, pôde-se observar, neste e em outros estudos, que a gestão de riscos ainda não está consolidada e tampouco faz parte da cultura de muitas instituições, como é o caso da UNIPAMPA. Assim, observa-se que são grandes os desafios a serem superados pelos órgãos públicos. Esses desafios, em menor ou maior escala, tendem a ser transversais às organizações públicas. Nesse sentido, muitos órgãos ainda estão se adequando às normas, buscando metodologias para implantar efetivamente o gerenciamento de riscos e, acima de tudo, tentando superar os desafios que advém de tudo isso.

Com relação às contribuições deste estudo, essas podem ser divididas em teóricas, empíricas, sociais e profissionais. Para a teoria, a pesquisa contribui para minimizar a lacuna de estudos que discorrem sobre os riscos nos processos de contratação e gestão de serviços terceirizados. Em relação às contribuições empíricas, os resultados podem auxiliar a UNIPAMPA na implementação do processo de gerenciamento dos riscos pertinentes à terceirização de mão de obra, visando o cumprimento de dispositivos legais, como a IN SEGES/MP n.º 05/2017. No que concerne às contribuições sociais, ao auxiliar nesse processo de gerenciamento de riscos, o estudo pretende contribuir na melhoria dos serviços prestados à sociedade, tendo em vista que a gestão de risco tem como objetivo melhorar o desempenho da organização, conduzindo a uma prestação de serviço mais eficiente, eficaz e econômica, por meio da identificação de oportunidades de ganhos e de redução de probabilidade e/ou impacto de perdas, indo além do cumprimento de demandas regulatórias. O estudo também teve sua contribuição profissional, pelo fato de o pesquisador fazer parte do quadro de servidores da UNIPAMPA. O processo construtivo da pesquisa, principalmente durante a fase de coleta e análise dos dados, pôde aprimorar as competências do pesquisador, tornando-o mais apto a dar respostas às demandas do ambiente no qual está inserido, contribuindo assim para a sua qualificação profissional.

Em relação às limitações do estudo, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, tem-se o viés de interpretação do autor em relação aos dados coletados, influenciando na interpretação deles. Além do mais, deve-se tomar cuidado em relação a sua generalização, pelo fato de as análises ficarem restritas ao grupo entrevistado. Ademais, outra limitação do estudo refere-se ao fato de que o ponto de vista de alguns entrevistados pode estar impreciso, pois, parte deles, não detém conhecimento teórico acerca do tema. A subjetividade envolvida na avaliação dos riscos, devido a escolha por uma escala qualitativa, em função da ausência de indicadores que pudessem refletir de forma fidedigna a probabilidade dos eventos ocorrerem, também pode ser apontada como uma das limitações do estudo.

Outra limitação refere-se ao fato de que foram levantados os riscos gerais, inerentes aos processos de contratação e gestão de serviços terceirizados. Assim, os riscos levantados se aplicam a todos os tipos de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, não sendo objeto do estudo o levantamento de riscos específicos a cada um dos tipos de serviços contratados (limpeza e conservação, vigilância, portaria, etc.).

Diante disso, para trabalhos futuros, visando complementar esse, um dos estudos sugeridos refere-se justamente a análise dos riscos específicos que permeiam determinados tipos de serviços. Outras sugestões para pesquisas futuras é fazer a análise: da influência de fatores políticos e organizacionais para a implementação da gestão de riscos; da integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização; e dos impactos causados pelo gerenciamento dos riscos em um determinado processo, como por exemplo, no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Por fim, entende-se que os procedimentos metodológicos adotados neste estudo, podem vir a ser utilizados no levantamento de riscos e controles de outros tipos de processos, tanto da atividade-meio, como da atividade-fim da Instituição. Além disso, esses procedimentos podem vir a ser utilizados em pesquisas com esta mesma temática, junto a outras instituições, bastando, para isso, a realização de eventuais ajustes que se façam necessários.

REFERÊNCIAS

- ABPMP. Association of Business Process Management Professionals. **Guia para o gerenciamento de processos de negócio**: corpo comum de conhecimento ABPMP BPM CBOOK V3.0. São Paulo: ABPMP Brasil, 2013.
- ALMEIDA, E. F. Gerenciamento de riscos na contratação de serviços e a IN SEGES/MP n.º 5/2017. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 2, p. 39-54.
- ANDERSEN, T. J. Combining central planning and decentralization to enhance effective risk management outcomes. **Risk Management**, v. 12, n. 2, p. 101–115, 2010.
- ANU. The Australian National University. **Public sector governance in Australia**. Canberra, ANU E Press, 2012.
- ARENA, M; ARNABOLDI, M; AZZONE, G. The organizational dynamics of enterprise risk management. **Accounting, Organization & Society**, v. 35, n. 7, p. 659-675, oct., 2010.
- ASSI, M. **Gestão de riscos com controles internos**: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência nos negócios. São Paulo: Saint Paul, 2013.
- ASSI, M. **Governança, riscos e compliance**: mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul, 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000**: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: 2009a. 24 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000**: gestão de riscos: diretrizes. Rio de Janeiro: 2018. 17 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO/IEC 31010**: gestão de riscos: técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro: 2012. 96 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO/IEC 38500**: governança corporativa de tecnologia da informação. Rio de Janeiro, 2009b. 15 p.
- AUSTRALIA. Australian Government Department of Finance. **Commonwealth risk management policy**. Canberra: Australian Government Department of Finance, 2014.
- AVALOS, J. M. A. **Auditoria e gestão de riscos**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014.
- AZEVEDO, P. L. **Custos de transação e desempenho contratual**: o caso da terceirização da atividade de manutenção em refinarias da Petróleo Brasileiro S.A. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2015.

BALDAM, R.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de processos de negócio - BPM: uma referência para implantação prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BARALDI, P. **Gerenciamento de riscos empresariais: a gestão de oportunidades, avaliação de riscos e a criação de controles internos nas decisões empresariais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BARTON, T. L.; SHENKIR W. G; WALKER, P. L. **Making enterprise risk management payoff: how leading companies implement risk management**. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

BEASLEY, M. S.; FRIGO, M. L. ERM and its role in strategic planning and strategic execution. In: FRASER, J.; SIMKINS, B. **Enterprise risk management: today's leading research and best practices for tomorrow's executives**. New Jersey: Wiley, 2010. cap. 3, p. 31-50.

BENTA, D.; PODEAN, I. M.; MIRCEAN, C. On best practices for risk management in complex projects. **Informatica Economica**, v. 15, n. 2, p. 142-152, jun., 2011.

BERMEJO, P. H. de. et al. **ForRisco: gerenciamento de riscos em instituições públicas na prática**. 2. ed. Brasília: Editora Evobiz, 2019.

BÊRNI, D. de A.; FERNANDEZ, B. P. M. **Métodos e técnicas de pesquisa: modelando as ciências empresariais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BERNSTEIN, P. L. **Desafio aos deuses: a fascinante história do risco**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

BIAVASCHI, M. B.; DROPPA, A. A história da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 124-141, 2011.

BIAZZO, S. Approaches to business process analysis: a review. **Business Process Management Journal**, v. 6, n. 2, p. 99-112, 2000.

BODIE, Z.; MERTON, R. C. **Finanças**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BRAGA, M. V. de A. Risco bottom up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. **Revista da CGU**, Brasília, v. 9, n. 15, p. 682-699, jul./dez., 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Gestão integrada de riscos**. Brasília: Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais – Deris, 2017a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017b. Seção 1, p. 3-4.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta n.º 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2016. Seção 1, p. 14-17.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2017c. Seção 1, p. 90-109.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 3, de 26 de abril de 2018. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 abr. 2018a. Seção 1, p. 103-105.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mar. 2017d. Edição Extra, Seção 1, p. 1-2.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Orçamento Federal. **Perguntas frequentes: o que é contingenciamento?**. 2019a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. Acesso em 08 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de gestão de riscos do ministério da fazenda**. 3. ed. Brasília: Comitê de Gestão de Riscos, Controle e Integridade – CGRCI, Assessoria Especial de Controle Interno - AEIC, 2018b.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Metodologia de gestão de riscos**. Brasília: CGU, 2018c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão**. Brasília: Assessoria Especial de Controles Internos - AEIC, 2017e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 821/2014 - Plenário**. Ata 10/2014, Sessão de 02/04/2014. Auditoria operacional. Unidades de controle interno e auditoria interna. Fortalecimento da gestão e racionalização das ações de controle no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=494187>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.273/2015 - Plenário**. Ata 19/2015, Sessão de 27/05/2015. Levantamento. Governança pública em âmbito nacional. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. Atuação conjunta dos tribunais de contas do Brasil. Recomendações aos órgãos governantes superiores. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=523751>. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.622/2015 - Plenário**. Ata 42/2015, Sessão de 21/10/2015. Levantamento. Governança e gestão das aquisições na administração pública federal. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria. Recomendações aos órgãos governantes superiores. Brasília, 2015b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=494187>. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.078/2018 – Plenário**. Ata 34/2018, Sessão de 05/09/2018. Relatório de auditoria no âmbito da FOC realizada sobre a governança e gestão das aquisições das universidades e institutos federais. Irregularidades e impropriedades identificadas na entidade auditada. Fraude em compras de produtos para pesquisa. Aquisição de imóvel por dispensa de licitação. Contratação mediante inexigibilidade para oferta de cursos de idiomas. Formação de apartados. Brasília, 2018d. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=633853>. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.485/2019 – Plenário**. Ata 23/2019, Sessão de 26/06/2019. Representação. Pregão eletrônico para contratação de vale alimentação e vale refeição. Índícios de dispositivos restritivos da competitividade no edital. Concessão de medida cautelar para suspender o certame. Análise da oitiva. Republicação do edital com supressão dos pontos questionados. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=666656>. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018**. Brasília: TCU, Segecex, SecexAdministração, 2018e. Disponível em: [http://www.cscruz.org/igg2018//191-UNIPAMPA%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20do%20Pampa\).pdf](http://www.cscruz.org/igg2018//191-UNIPAMPA%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20do%20Pampa).pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do Tribunal de Contas da União 2015 - 2021**. Brasília: TCU, 2015c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018f.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018g.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n.º 256 do TST**. Brasília, TST, 1986.
Disponível em:

http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n.º 331 do TST**. Brasília, TST, 2011.
Disponível em:

http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASILIANO, A. C. R. **Inteligência em riscos: gestão integrada em riscos corporativos**. 2. ed. São Paulo: Sicurezza, 2018.

BROMILEY, P.; MCSHANE, M.; NAIR, A.; RUSTAMBEKOV, E. Enterprise risk management: review, critique, and research directions. **Long Range Planning**, v. 48, n. 4, p. 265-276, 2015.

BROWM, B. A. Implementing and managing risk across the enterprise: a practical guide to ERM. **GARP risk review**, n. 16, jan./feb., 2004.

BROWM, B. A. Step-by-step enterprise Risk Management. **Risk Management**, v. 48, n. 9, p. 43-50, sep., 2001.

CAMPOS, A. L. N. **Modelagem de processos com BPMN**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

CANADA. Treasury Board of Canada Secretariat. **Framework for the management of risk**. Treasury Board of Canada Secretariat, 2010.

CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC/RS, 2007.

CHILD, J. **Organization: contemporary principles and practice**. 2. ed. London: Wiley, 2015.

- CIPFA/OPM. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy/Office for Public Management. **The good governance standard for public services**: the independent commission on good governance in public services. London: Hackney Press, 2004.
- COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise risk management**: integrating with strategy and performance. COSO, 2017.
- COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura Integrada. COSO, 2007.
- COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Internal control**: integrated framework. COSO, 2013.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FABER, M.; MANSTETTEN, R.; PROOPS, J. **Ecological economics**: concepts and methods, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1996.
- FENILI, R. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói: Impetus, 2018.
- FERMA. Federation of European Risk Management Associations. **Risk management standard**. Brussels: Institute of Risk Management, 2002.
- FRANCA, E. P. de. A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova IN SEGES/MP n.º 5/2017. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 7, p. 159-181.
- FRASER, J.; SIMKINS, B. **Enterprise risk management**: today's leading research and best practices for tomorrow's executives. New Jersey: Wiley, 2010.
- FREITAS, C. A. S. de. Gestão de Riscos: possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior. **Revista do TCU**, v. 33, n. 93, jul./set., 2002.
- FREITAS, M. de; MALDONADO, J. M. S. de V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1282, set./out., 2013.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **Discovery of grounded theory**: strategies for qualitative research. New York: Routledge, 2017.

GUERRA, E. M.; D'AMATO, M. C. Terceirização na administração pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 4, p. 27-41, out./dez., 2016.

HILLSON, D. **The risk management handbook**: a practical guide to managing the multiple dimensions of risk. London: KoganPage, 2016.

HOYT, R. E.; LIEBENBERG, A. F. The value of enterprise risk management. **Journal of Risk Insurance**, v. 78, n. 4, p. 795-822, 2011.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Gerenciamento de riscos corporativos**: evolução em governança e estratégia. São Paulo: IBGC, 2017.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos**. São Paulo: IBGC, 2007.

IFAC. International Federation of Accountants. **Enhancing shareholder wealth by better managing business risk**. New York: IFAC, 1999.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework. New York: IFAC, 2013.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. In International public sector study n.º 13. New York: IFAC, 2001.

IIA. Institute of Internal Auditors. **International professional practices framework (IPPF)**. Lake Mary: IIA, 2009.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **GOV 9100**: guidelines for internal control standards for the public sector. Vienna: INTOSAI, 2004.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **GOV 9130**: guidelines for internal controls standards for the public sector: further information on entity risk management. Vienna: INTOSAI, 2007.

JORION, P. **Value at risk**: the new benchmark for managing financial risk. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 2006.

KIAN, T. Terceirização na administração pública. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 227-240, mai./ago., 2006.

KLOCHKOVA, T.; SBRUIEVA, A.; PSHENYCHNA, L. Risk management in the activities of a modern university: a comparative analysis of british and ukrainian experience. **Science and Education**, n. 10, p. 13-23, 2017.

KNIGHT, F. H. **Risk, uncertaing & profit**. Nova York: Century Press, 1964.

LIMA, F. de A. Os 17 anos do termo de referência: evolução histórica e a repercussão da IN SEGES/MP n.º 5/2017. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 3, p. 55-77.

LINSLEY, P. M.; SHRIVES, P. J. Risk reporting: a study of risk disclosures in the annual reports of UK companies. **The British Accounting Review**, v. 38, n. 4, p. 387–404, 2006.

MANARINO, M. P. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra**: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo. 2017. 83f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017a.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017b.

MARSHALL, C. **Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MARTINEZ, L. **Curso de direito do trabalho**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MCCARTHY, M. P.; FLYNN, T. P. **Risk from the CEO and board perspective**: what all managers need to know about growth in a turbulent world. McGraw Hill, 2004.

MEULBROEK, L. K. A senior manager's guide to integrated risk management. **Journal of Applied Corporate Finance**, v. 14, n. 4, p. 56–70, 2002.

MIKES, A.; KAPLAN, R. S. When one size doesn't fit all: evolving directions in the research and practice of enterprise risk management. **Journal of Applied Corporate Finance**, v. 27, n. 1, p. 37-40, 2015.

MIRANDA, L. B. S. **Gestão de riscos de contratos da terceirização**: uma análise na Universidade Federal de Viçosa. 2018. 76f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa, MG, 2018.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MIRANDA, R. F. de A. Prefácio. In: BERMEJO, P. H. de. et al. **ForRisco**: gerenciamento de riscos em instituições públicas na prática. 2. ed. Brasília: Editora Evobiz, 2019.

NETHERLANDS. The Netherlands Ministry of Finance. Government Audit Policy Directorate (DAR). **Government governance**: corporate governance in the public sector. The Hague: Ministry of Finance, 2000.

OGC. Office of Government Commerce. **Management of risk**: guidance for practitioners. 3. ed. London: The Stationery Office, 2010.

OLHER, B. S. **Terceirização das atividades de apoio em instituições federais de ensino da zona da mata de Minas Gerais**. 2013. 82f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2013.

OLIVEIRA JUNIOR, A. J. S. de.; GOMES, A. R.; MACHADO, G. de V. Metodologia de auditoria com foco em processo e risco. **Revista do TCU**, Brasília, n. 132, p. 28-37, jan./abr., 2015.

PADOVEZE, C. L.; BERTOLUCCI, R. G. **Gerenciamento do risco corporativo em controladoria: enterprise risk management (ERM)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PIERCE, E. M.; GOLDSTEIN, J. ERM and strategic planning: a change in paradigm. **International Journal of Disclosure and Governance**, v. 15, n. 1, p. 51-59, 2018.

PMI. Project Management Institute. **A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)**. 5 ed. Newtown Square: PMI, 2013.

POITRAS, G. **Risk management, speculation and derivative securities**. San Diego: Academic Press, 2002.

POWER, M. The risk management of nothing. **Accounting, Organizations and Society**, v. 34, n. 6-7, p. 849-855, 2009.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAFF, D. M. G. **Risk management in an age of change**. Philadelphia: Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania, 2000.

RAZ, T.; HILLSON, D. A comparative review of risk management standards. **Risk Management**, v. 7, n. 4, p. 53-66, oct., 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística (FEE). **RS em números: 2017**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/20170918rs-em-numeros-2017.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ROSEMANN, M. Potential pitfalls of process modeling: part B. **Business Process Management Journal**, v. 12, n. 3, p. 377-384, 2006.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHEIN, E. H. **The corporate culture survival guide**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

SCOTTISH. Scottish Government. The principles of corporate governance. In: SCOTTISH. Scottish Government. **On Board: a guide for board members of public bodies in Scotland**. Edinburgh: Scottish Executive, 2006. cap. 2, p. 1-16.

SILVA, B. J. P. **Proposta de modelo de gestão de riscos para uma IFES visando a realização de auditoria baseada em riscos**. 2015. 186f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2015.

SILVA, W. Aspectos práticos de utilização da nova instrução normativa de contratação de serviços. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 8, p. 185-198.

SILVEIRA, A. D. da. **Gestão de riscos da terceirização**. 2. ed. Porto Alegre, Badejo Editorial, 2017.

SIMKINS, B.; RAMIREZ, S. A. Enterprise-wide risk management and corporate governance. **Loyola University Chicago Law Journal**, v. 39, n. 3, p. 571-594, 2008.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organizations. 2 ed. New York: The Macmillan Company, 1957.

SOUSA, K. L. de. A fase interna e o conteúdo do instrumento convocatório e da minuta contratual à luz da Instrução Normativa n.º 5/2017. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 4, p. 79-122.

SOUZA, K. R. de; SANTOS, F. B. **Como gerenciar riscos na administração pública**: estudo prático em licitações. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2017.

SUTTON, R. I.; CALLAHAN, A. L. The stigma of bankruptcy: spoiled organizational image and its management. **The Academy of Management Journal**, v. 30, n. 3, p. 405-435, sept., 1987.

TADEU, J. C.; GUIMARAES, E. H. R. O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso em uma instituição federal de ensino. **Reunir**, v. 7, n. 1, p. 49-64, jan./abr., 2017.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing**, v. 2, n. 2, p. 20-27, set., 2009.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **Risk management assessment framework**: a tool for departments. London: HM Treasury, 2009.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **The orange book**: management of risk: principles and concepts. Norwich: HM Treasury, 2004.

UNITED KINGDOM. National Audit Office. **Supporting innovation**: managing risk in government departments. London: The Stationery Office, 2000.

UNITED STATES. United States General Accounting Office. **Internal control management and evaluation tool**. Washington: GAO, 2001.

UNITED STATES. United States Government Accountability Office. **Enterprise risk management: selected agencies' experiences illustrate good practices in managing risk.** Washington: GAO, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Manual de Gestão de Processos.** Bagé: UNIPAMPA, 2019a. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/04/manual-de-gestao-de-processos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Norma operacional 02/2018.** Bagé: UNIPAMPA, 2018. Disponível em: http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/files/2018/07/norma-operac--02_20181.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Organograma institucional 2019.** Bagé: UNIPAMPA, 2019b. Disponível em: http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/sites/default/files/organograma_estrutura_organizacaoal_2019.pdf. Acesso em: 14 jun. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Plano de desenvolvimento institucional 2014-2018.** Bagé: UNIPAMPA, 2013. Disponível em: http://porteiros.s.unipampa.edu.br/pdi/files/2015/08/PDI_Unipampa_v19_.compressed.pdf. Acesso em: 31 jul. 2018.

VELOSO, M. D. M. **Ferramenta de gestão de riscos aplicada à terceirização de mão de obra na administração pública.** 2017. 99 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2017.

VIEIRA, A. P.; VIEIRA, H. P.; FURTADO, M. R.; FURTADO, M. R. R. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WILLIAMSON, O. E. **As instituições econômicas do capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais.** São Paulo: Pezco Editora, 2012.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública: coletânea.** Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2010. cap. 9, p. 209-228.

WORLD BANK. Governance and management. In: WORLD BANK. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards.** Washington: IEG–World Bank, 2007. cap. 12, p. 71-81.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. ZYMLER, B. A evolução legislativa e os antecedentes jurisprudenciais que levaram à edição da IN SEGES/MP n.º 5/2017. In: FERNANDES, J. U. J. (org.). **Terceirização: legislação, doutrina e jurisprudência.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 1, p. 15-38.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

(Uma via para o entrevistado, outra é arquivada pelo pesquisador)

Título do Estudo: Riscos nos processos de contratação e gestão contratual: o caso dos serviços terceirizados pela Universidade Federal do Pampa.

Pesquisadores Responsáveis:

Mestrando: Alexandre Borba de Oliveira

Orientador: Fernando do Nascimento Lock

Instituição / Departamento:

UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Telefone para Contato: (55) 3220-9316

Local da Coleta de Dados: _____

Prezado (a) Senhor (a):

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada: **Riscos nos processos de contratação e gestão contratual: o caso dos serviços terceirizados pela Universidade Federal do Pampa**, que tem por objetivo geral explicitar como os riscos que permeiam a contratação e a gestão de serviços terceirizados podem comprometer ou impedir os objetivos do processo de terceirização no âmbito da Universidade Federal do Pampa. O informante poderá desistir de participar deste estudo a qualquer momento durante a coleta de dados, retirando este consentimento sem penalização alguma. Os benefícios decorrentes do preenchimento do questionário serão em termos sociais, pois visa contribuir para a sistematização e divulgação do conhecimento científico, o qual será difundido em formato de artigo. Esses elementos de informação servirão de ponto de partida para o aprofundamento do assunto possibilitando aos gestores públicos de diversas áreas a ampliação de seus conhecimentos. Quanto aos riscos, o preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física ou psicológica para o participante, podendo causar apenas algum cansaço e desconforto pelo tempo gasto no seu preenchimento. A participação nesta pesquisa é livre e voluntária. Não haverá nenhuma forma de compensação financeira e também não haverá custos para o participante. A identidade do participante permanecerá em sigilo durante toda a pesquisa e, especialmente, no momento da publicação dos resultados. O participante terá a garantia de esclarecimentos antes e durante o curso do estudo. Em caso de dúvida, poderá entrar em contato com o Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock (_____). Todos os dados coletados ficarão armazenados junto aos pesquisadores responsáveis, durante o período de três anos, estando à sua disposição a qualquer momento. Após este período, serão incinerados.

Eu, _____, ciente e após ter lido as informações acima, aceito participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

(local), (data)

Assinatura do participante

APÊNDICE B - OBSERVAÇÕES

PLANO DE OBSERVAÇÃO

Tema: Processo

1. Macroprocesso ao qual está vinculado o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados:

2. O processo de contratação e gestão de serviços terceirizados encontra-se devidamente mapeado?

Sim Não Parcialmente

Comentários:

3. O mapeamento do processo encontra-se atualizado?

Sim Não

Comentários:

4. Existe algum normativo publicado relacionado ao processo? Caso positivo, qual?

Sim Não

Normativo:

5. Principais atividades executadas no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados:

6. Atividade de início e de término de cada uma das fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados:

| Fase | Início | Término |
|-----------------------------|--------|---------|
| Planejamento da contratação | | |
| Seleção do fornecedor | | |
| Gestão do contrato | | |

Tema: Riscos

7. Existe alguma política de gestão de riscos elaborada no âmbito da instituição? Caso positivo, essa política encontra-se disponibilizada em algum sítio eletrônico?

() Sim () Não

Disponibilizado em: _____

8. Existe algum tipo de levantamento realizado dos riscos inerentes às atividades do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados? Caso positivo, esse levantamento encontra-se disponibilizado em algum sítio eletrônico?

() Sim () Não

Disponibilizado em: _____

9. Principais riscos inerentes às atividades do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados:

Tema: Controles internos

10. Existe manual de procedimentos ou de rotinas de trabalho, relacionado ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados? Caso positivo, discriminar.

() Sim () Não

Discriminar (setor/unidade/conteúdo):

11. Existe segregação de função nas atividades executadas no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados?

() Sim () Não () Parcialmente

Comentários:

12. Principais controles existentes nas atividades executadas no processo de contratação e gestão de serviços terceirizados:

Outras observações:

OBSERVAÇÕES REALIZADAS

| Ref. | Data | Evento | Duração |
|------|----------|--|---------|
| O1 | 04/10/18 | Reunião com o Servidor A para apresentação do tema de estudo e autorização para a realização de convites a servidores para participação na pesquisa. | 30 min |
| O2 | 04/10/18 | Reunião com o Servidor B para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade, bem como, de riscos inerentes a essas atividades. | 40 min |
| O3 | 08/10/18 | Reunião com o Servidor C para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas à estrutura da unidade, ao funcionamento geral do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, aos riscos inerentes às atividades realizadas e a controles estabelecidos. | 35 min |
| O4 | 08/10/18 | Reunião com o Servidor D para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade, bem como, de riscos inerentes a essas atividades. | 15 min |
| O5 | 11/10/18 | Reunião com o Servidor E para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas à estrutura da unidade, às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade e aos riscos inerentes às atividades realizadas. | 20 min |
| O6 | 16/10/18 | Conversa informal com os Servidores F e G sobre o tema de estudo e convite para o Servidor G participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas às estruturas de algumas unidades, às atividades e riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados e acerca de servidores que poderiam contribuir com a pesquisa. | 50 min |
| O7 | 19/10/18 | Reunião com o Servidor C sobre o tema de estudo. Foram registradas observações sobre os riscos inerentes às atividades executadas na unidade. | 55 min |
| O8 | 19/10/18 | Reunião com o Servidor H para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações sobre os riscos inerentes às atividades executadas na unidade. | 15 min |
| O9 | 19/11/18 | Reunião com os Servidores B e C sobre o tema de estudo. Foram registradas observações relacionadas às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade, bem como, de riscos inerentes a essas atividades. | 50 min |
| O10 | 26/11/18 | Reunião com o Servidor I para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações sobre os riscos inerentes às atividades de gestão e fiscalização contratual. | 25 min |
| O11 | 26/11/18 | Conversa informal com Servidor B sobre o tema de estudo. Foram registradas observações sobre os riscos inerentes às atividades executadas na unidade. | 20 min |
| O12 | 05/12/18 | Conversa informal com Servidor C sobre o tema de estudo. Foram registradas observações relacionadas às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade, bem como, de riscos inerentes a essas atividades. | 35 min |
| O13 | 06/12/18 | Reunião com o Servidor J para apresentação do tema de estudo e realização de convite para participar da pesquisa. Foram registradas observações relacionadas à fiscalização contratual. | 20 min |
| O14 | 10/12/18 | Conversa informal com Servidor I sobre o tema de estudo. Foram registradas observações sobre os riscos inerentes ao processo de contratação e gestão de serviços terceirizados, bem como, de controles que eram estabelecidos. | 35 min |
| O15 | 14/01/19 | Conversa informal com Servidor K sobre o tema de estudo. Foram registradas observações relacionadas ao arquivamento dos processos administrativos. | 15 min |
| O16 | 15/01/19 | Reunião com o Servidor F sobre o tema de estudo. Foram registradas observações relacionadas às atividades do processo, executadas no âmbito da unidade, de riscos inerentes às atividades realizadas e a controles estabelecidos. | 55 min |
| O17 | 16/01/19 | Conversa informal com o Servidor K sobre o tema do estudo. Foram registradas observações relacionadas ao controle dos processos administrativos. | 20 min |

APÊNDICE C - REGISTRO DE ANÁLISE DE OBSERVAÇÃO

Ref.: _____

Data: ____/____/____ Horário: ____:____ às ____:____ Local: _____

Evento: _____

Participantes:

| Nome | Cargo | Unidade |
|-------|-------|---------|
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |

Descrição:

Triangular com: _____

APÊNDICE D - REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Ref.: D _____ Descrição: _____

Tipo documento: _____

Origem do documento: _____

Tema: () Processo () Riscos () Controles internos

Observações:

Triangular com: _____

APÊNDICE E - RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS

DOCUMENTOS COLETADOS

(continua)

| Referência | Tipo | Origem | Descrição |
|------------|-------------------------|--|--|
| D1 | Fluxo de processo | UNIPAMPA | Contratação de Serviços Continuados |
| D2 | Fluxo de processo | UNIPAMPA | Reequilíbrio Econômico-Financeiro |
| D3 | Fluxo de processo | UNIPAMPA | Acréscimo Contratual |
| D4 | Fluxo de processo | UNIPAMPA | Prorrogação/Negociação Contratual |
| D5 | Fluxo de processo | Portal de Compras do Governo Federal | Planejamento e Fiscalização de Contratos (INEP) |
| D6 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.321/2014 - Plenário |
| D7 | Documento <i>online</i> | Tribunal de Contas da União (TCU) | Riscos e Controles nas Aquisições (RCA) |
| D8 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 |
| D9 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.603/2008 - Plenário |
| D10 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.610/2013 - Plenário |
| D11 | Norma técnica | Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) | ABNT NBR ISO 9001:2008 |
| D12 | Orientação técnica | <i>United States General Accounting Office (GAO)</i> | <i>Internal Control Management and Evaluation Tool</i> |
| D13 | Decreto-Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 |
| D14 | Instrução Normativa | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão | Instrução Normativa MP/SEGES n.º 05/2017 |
| D15 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.233/2012 - Plenário |
| D16 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 310/2013 - Plenário |
| D17 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002 |
| D18 | Orientação Normativa | Advocacia-Geral da União (AGU) | Orientação Normativa AGU n.º 38, de 13 de dezembro de 2011 |
| D19 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 |
| D20 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.349/2013 - Plenário |
| D21 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990 |
| D22 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.172/2013 - Segunda Câmara |
| D23 | Parecer | Advocacia-Geral da União (AGU) | Parecer n.º 02/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU |
| D24 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 819/2009 - Plenário |
| D25 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 |
| D26 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.471/2008 - Plenário |
| D27 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 610/2010 - Plenário |
| D28 | Decreto | Portal Oficial da Presidência da República | Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005 |
| D29 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 12.527, 18 de novembro de 2011 |
| D30 | Súmula | Tribunal Superior do Trabalho (TST) | Súmula n.º 331 do TST |

DOCUMENTOS COLETADOS

(continuação)

| Referência | Tipo | Origem | Descrição |
|------------|--------------------------------|--|--|
| D31 | Constituição Federal | Portal Oficial da Presidência da República | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| D32 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 743/2014 - Plenário |
| D33 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 786/2006 - Plenário |
| D34 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 964/2012 - Plenário |
| D35 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.832/2012 - Plenário |
| D36 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário |
| D37 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.314/2008 - Plenário |
| D38 | Súmula | Tribunal de Contas da União (TCU) | Súmula TCU n.º 263 |
| D39 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 464/2014 - 1ª Câmara |
| D40 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.699/2007 - Plenário |
| D41 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.095/2018 - Plenário |
| D42 | Súmula | Tribunal de Contas da União (TCU) | Súmula TCU n.º 272 |
| D43 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 237/2009 - Plenário |
| D44 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.380/2010 - Plenário |
| D45 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.724/2010 - Plenário |
| D46 | Decreto-Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Decreto-Lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943 |
| D47 | Instrução Normativa | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Instrução Normativa SLTI/MP n.º 3, de 4 de outubro de 2013 |
| D48 | Orientação Normativa | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão | Orientação Normativa SEGES n.º 2, de 06 de junho de 2016 |
| D49 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 521/2013 - Plenário |
| D50 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 7.289/2012 - 2ª Câmara |
| D51 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.296/2012 - Plenário |
| D52 | Decreto | Portal Oficial da Presidência da República | Decreto n.º 3.722, de 9 de janeiro de 2001 |
| D53 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 754/2015 - Plenário |
| D54 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.793/2011 - Plenário |
| D55 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.300/2013 - Plenário |
| D56 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.029/2013 - Plenário |
| D57 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 9.257/2011 - 1ª Câmara |
| D58 | Lei Complementar | Portal Oficial da Presidência da República | Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 |
| D59 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.627/2013 - Plenário |
| D60 | Decreto | Portal Oficial da Presidência da República | Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000 |
| D61 | Relatório de Auditoria Interna | UNIPAMPA | Relatório de Auditoria Interna n.º 07/2014 |
| D62 | Relatório de Auditoria Interna | UNIPAMPA | Relatório de Auditoria Interna n.º 10/2016 |
| D63 | Relatório de Auditoria Interna | UNIPAMPA | Relatório de Auditoria Interna n.º 05/2017 |

DOCUMENTOS COLETADOS

(continuação)

| Referência | Tipo | Origem | Descrição |
|------------|--------------------------------|--|--|
| D64 | Relatório de Auditoria Interna | UNIPAMPA | Relatório de Auditoria Interna n.º 02/2018 |
| D65 | Portaria | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Portaria SLTI/MP n.º 306, de 13 de dezembro de 2001 |
| D66 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.831/2011 - Plenário |
| D67 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 299/2007 - 1ª Câmara |
| D68 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.065/2013 - Plenário |
| D69 | Instrução Normativa | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Instrução Normativa SLTI/MP n.º 04, de 15 de outubro de 2013 |
| D70 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 224854 |
| D71 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 243982 |
| D72 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201503675 |
| D73 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.090/2005 - Plenário |
| D74 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201405470 |
| D75 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201410718 |
| D76 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201411619 |
| D77 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201411234 |
| D78 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201505261 |
| D79 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201700846 |
| D80 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 6.638/2015 - 1ª Câmara |
| D81 | Súmula | Tribunal de Contas da União (TCU) | Súmula TCU n.º 177 |
| D82 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.457/2016 - 1ª Câmara |
| D83 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201603325 |
| D84 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201603352 |
| D85 | Relatório de Auditoria (CGU) | Controladoria-Geral da União (CGU) | Relatório de Auditoria CGU n.º 201602490 |
| D86 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.145/2018 - 2ª Câmara (Prestação de Contas Exercício 2016 - UNIPAMPA) |
| D87 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.389/2013 - Plenário (Auditoria de avaliação da Auditoria Interna) |
| D88 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.955/2011 - 2ª Câmara (Prestação de Contas Exercício 2009 - UNIPAMPA) |
| D89 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.293/2010 - 2ª Câmara (Prestação de Contas Exercício 2008 - UNIPAMPA) |
| D90 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.232/2018 - Plenário (Auditoria em obras - UNIPAMPA) |
| D91 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 670/2008 - Plenário |

DOCUMENTOS COLETADOS

(conclusão)

| Referência | Tipo | Origem | Descrição |
|------------|-------------------------|--|--|
| D92 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.501/2008 - 2ª Câmara |
| D93 | Recurso Extraordinário | Supremo Tribunal Federal (STF) | Recurso Extraordinário STF n.º 760.931 |
| D94 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 747/2013 - Plenário |
| D95 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 5.840/2012 - 2ª Câmara |
| D96 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 5.615/2008 - 2ª Câmara |
| D97 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 1.159/2008 - Plenário |
| D98 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 2.702/2006 - 2ª Câmara |
| D99 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.231/2011 - Plenário |
| D100 | Acórdão | Tribunal de Contas da União (TCU) | Acórdão TCU n.º 3.632/2016 - 1ª Câmara (Prestação de Contas Exercício 2014 - UNIPAMPA) |
| D101 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 |
| D102 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.000162/2009-61 (Contrato 44/2009 - Vigilância) |
| D103 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.000812/2009-79 (Contrato 51/2009 - Motorista) |
| D104 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.000792/2010-70 (Contrato 31/2010 - Portaria) |
| D105 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.000584/2011-51 (Contrato 32/2011 - Motorista) |
| D106 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.002155/2011-19 (Contrato 83/2011 - Limpeza) |
| D107 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.001828/2015-47 (Contrato 41/2015 - Vigilância) |
| D108 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.002324/2015-44 (Contrato 43/2015 - Limpeza) |
| D109 | Processo Administrativo | UNIPAMPA | 23100.002467/2015-56 (Contrato 45/2015 - Portaria) |
| D110 | Planilha | UNIPAMPA | Quantitativo de trabalhadores terceirizados - 2018 |
| D111 | Planilha | UNIPAMPA | Informações dos contratos de serviços terceirizados - 2018 |
| D112 | Orçamento da União | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão | Orçamento da União - Exercício Financeiro de 2018 (Volume V - Detalhamento dos créditos orçamentários do Poder Executivo - Ministério da Educação) |
| D113 | Imagem | UNIPAMPA | Cadeia de Valor da UNIPAMPA |
| D114 | Manual | UNIPAMPA | Manual de Gestão de Processos |
| D115 | Organograma | UNIPAMPA | Organograma Institucional |
| D116 | Lei | Portal Oficial da Presidência da República | Lei n.º 9.632, de 7 de maio de 1998 |
| D117 | PDI | UNIPAMPA | Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 |
| D118 | Norma operacional | UNIPAMPA | Norma Operacional n.º 02/2018 |
| D119 | E-mail | UNIPAMPA | Cadeia de Valor da UNIPAMPA |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Ref.: E___ Data: ___/___/___

Gravada: () Sim () Não

Nome: _____

Formação: _____

Cargo: _____

Unidade: _____

Tempo no serviço público: _____ anos

Tempo na instituição: _____ anos

Tempo na unidade: _____ anos

Tempo na chefia: _____ anos

Tema: PROCESSO

Objetivo específico relacionado: mapear o processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Perguntas:

1. Descreva as atividades que são executadas, relacionadas à contratação de serviços terceirizados.
2. Essas atividades estão devidamente mapeadas? Caso afirmativo, solicitar o diagrama do processo.
3. Considerando que essas atividades fazem parte de um processo relacionado à contratação de serviços terceirizados, quais são os *inputs* (entradas) e os *outputs* (saídas)?
4. Qual o objetivo de cada uma dessas atividades?
5. Quem desempenha as atividades (executor/responsável) desse processo?
6. Na sua percepção, esse processo está devidamente estruturado? Por quê?

Tema: RISCOS

Objetivo específico relacionado: levantar os riscos inerentes às fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Perguntas:

7. Na sua percepção, o que é um risco?
8. Na sua percepção, quais os riscos inerentes a cada uma das atividades mencionadas (questão 1)?
9. Na sua percepção, quais as causas e as implicações de cada um desses riscos?

10. Quais desses riscos você consideraria como sendo os mais críticos para as atividades executadas?
11. Como você classifica cada um desses riscos em relação à categoria?
 - Categoria: a) riscos estratégicos; b) riscos operacionais; c) riscos de conformidade; d) riscos de integridade; riscos orçamentários/financeiros; e e) outro.
12. Existem procedimentos formalizados para identificação dos riscos inerentes (questão 8) às atividades executadas (questão 1)? Caso positivo, quais?
13. Na sua percepção, quais os principais desafios enfrentados para implantação de um processo de gerenciamento dos riscos inerentes ao processo de contratação de serviços terceirizados?

Tema: CONTROLES INTERNOS

Objetivo específico relacionado: identificar os controles internos possíveis de serem estabelecidos com base na legislação, na literatura e na opinião dos gestores, a fim de mitigar os riscos levantados.

Perguntas:

14. Descreva os controles estabelecidos para cada uma das atividades mencionadas anteriormente (questão 1) ou sugestões de controles a serem estabelecidas.
15. Como você classifica cada um desses controles em relação ao tipo e categoria?
 - Tipo: a) manual; e b) automático (sistema).
 - Categoria: a) preventivo (desenhado para prevenir resultados indesejados. Reduzem a possibilidade de sua ocorrência e detecção); b) detectivo (desenhado para detectar fatos indesejáveis. Detectam a manifestação/ocorrência de um fato); e c) corretivo (desenhado para corrigir os efeitos de um fato indesejável. Corrigem as causas do risco que seja detectado).
16. Qual o objetivo de cada um desses controles?
17. Qual a periodicidade de cada um desses controles (diários, quinzenais, mensais, etc.)?
18. Na sua percepção, os controles estabelecidos (questão 14) estão adequados para mitigar os riscos inerentes (questão 8) a cada uma das atividades mencionadas (questão 1)?

APÊNDICE G - REGISTRO AUXILIAR DE ENTREVISTA

Ref.: E ___ Data: ___ / ___ / ___

Tema: () Processo () Riscos () Controles

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Observações:

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Observações:

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Observações:

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Observações:

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Observações:

APÊNDICE H - REGISTRO DE ANÁLISE DE ENTREVISTAS

Ref. E ___ Gravada: () Sim () Não

Data: ___/___/___ Horário: ___:___ às ___:___ Local: _____

Evento: _____

Participantes: _____

Tema: () Processo () Riscos () Controles internos

Item correspondente do roteiro de entrevista n.º: _____

Transcrição dos discursos:

Triangular com: _____

APÊNDICE I - REGISTRO DE ATIVIDADES DO PROCESSO

| Ref. | Atividade | Inputs (entradas) | Outputs (saídas) | Objetivo | Executor/responsável |
|-------------|------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

APÊNDICE J - REGISTRO DE LEVANTAMENTO DE RISCOS

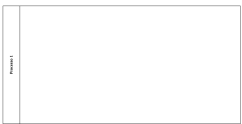

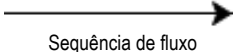
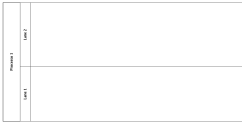

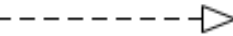

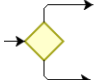


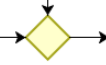

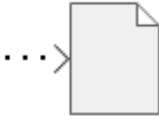



| Ref. Atividade | Risco | Causa | Implicação | Risco crítico? | Categoria | Procedimento formalizado para identificação do risco? | |
|-------------------|-------|-------|------------|----------------|-----------|---|-------|
| | | | | | | Sim/Não | Qual? |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

APÊNDICE K - REGISTRO DE CONTROLES EXISTENTES

| Ref. Atividade | Controle | Tipo | Categoria | Objetivo do controle | Periodicidade | Controle adequado? |
|-----------------------|-----------------|-------------|------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

APÊNDICE L - ELEMENTOS BPMN

PRINCIPAIS ELEMENTOS BPMN

| Swimlanes Representam a estrutura básica do processo. | | Atividade Representam um trabalho realizado ao longo do fluxo do processo. | | Fluxos Conectam os elementos do processo. | |
|--|---|---|--|---|--|
|  Piscina | O diagrama deve ter ao menos uma piscina, local que concentra as atividades do processo. |  Atividade ou tarefa | As tarefas ou atividades são ações realizadas por determinado ato no processo. |  Sequência de fluxo | Seta contínua que indica o caminho seguido pelo processo. |
|  Raia | As raias são as divisões da piscina, servem para representar os atores do processo (pessoa, setor, órgão). |  Subprocesso | O subprocesso é um conjunto de várias atividades que são detalhadas em outro fluxo de processo. |  Fluxo de mensagem | Seta descontínua que representa troca de mensagem entre dois processos diferentes. |
| | | | |  Associação | Uma associação é usada para associar informações e artefatos com objetos de fluxo. É representada por uma linha descontínua. |
| Desvios Caminhos alternativos ou paralelos do processo. | | Eventos Representam a ocorrência dos fatos em um processo. | | Auxiliares Elementos de apoio para registro de informações. | |
|  Exclusivo divergente | Na divergência apenas um caminho será executado após uma decisão. A divergência deve ser precedida de uma condição. |  Evento de início | O evento de início indica o momento em que o processo inicia. Obrigatoriamente deve ser o primeiro elemento do processo. |  Anotação | As anotações servem para fornecer informações adicionais ao processo. |
|  Exclusivo convergente | Na convergência, vários caminhos unem-se para somente uma saída resultante. |  Evento intermediário | O evento intermediário indica um fato que ocorre ao longo do processo, entre o evento de início e de fim. |  Documento | Serve para fornecer informações de documentos, dados ou outros objetos que são usados ou atualizados no processo. |
|  Paralelo divergente | O processo segue em todas as saídas, ou seja, as mesmas são executadas em paralelo. |  Evento de fim | Indica o final do processo, ou seja, após o evento de fim, não haverá mais qualquer elemento no processo. | | |
|  Paralelo convergente | As rotas executadas em paralelo se unem para que somente uma saída tenha continuidade. | | | | |

Fonte: Adaptado de UNIPAMPA (2019a).

APÊNDICE M - ATIVIDADES DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

RELAÇÃO DE ATIVIDADES DO PROCESSO PRINCIPAL

(continua)

| Macroprocesso: Gestão de Suprimentos | | | |
|---|-------------------|--|--------------------------------------|
| Processo: Contratação e gestão de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | | | |
| Fase do processo | Referência | Atividade | Responsável |
| Planejamento da Contratação | A1 | Formalizar a demanda | Solicitante |
| | A2 | Elaborar o plano de trabalho | Solicitante |
| | A3 | Analisar e autorizar | Ordenador de despesas |
| | A4 | Analisar a viabilidade da contratação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A5 | Elaborar os estudos técnicos preliminares | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A6 | Elaborar o mapa de riscos (atividade não realizada até 2018, no âmbito da UNIPAMPA, incluída para fins de alocação de riscos levantados) | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A7 | Elaborar o termo de referência (TR) e a planilha de custos e formação de preços (PCFP) | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A8 | Solicitar a dotação orçamentária | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A9 | Analisar a disponibilidade orçamentária | Divisão de Orçamento |
| | A10 | Elaborar a nota de dotação orçamentária (ND) | Divisão de Orçamento |
| | A11 | Enviar para o solicitante (TR, PCFP e ND) | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A12 | Elaborar o pedido de compras | Solicitante |
| | A13 | Analisar e despachar o pedido de compras | Ordenador de despesas |
| | A14 | Analisar o pedido de compras | Divisão de Contratos e Compras |
| | A15 | Realizar a abertura do processo | Divisão de Arquivo e Protocolo Geral |
| Seleção do Fornecedor | A16 | Elaborar o edital | Divisão de Pregões |
| | A17 | Elaborar a minuta do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A18 | Emitir o parecer jurídico | Procuradoria Federal |
| | A19 | Publicar o aviso do edital | Divisão de Pregões |
| | A20 | Realizar a seleção do fornecedor (pregão eletrônico) | Divisão de Pregões |
| | A21 | Adjudicar o pregão | Divisão de Pregões |
| | A22 | Homologar o pregão | Ordenador de despesas |
| | A23 | Consultar o SICAF e emitir os empenhos do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A24 | Formalizar e publicar o contrato | Divisão de Contratos e Compras |

RELAÇÃO DE ATIVIDADES DO PROCESSO PRINCIPAL

(conclusão)

| Macroprocesso: Gestão de Suprimentos | | | |
|---|-------------------------|--|-----------------------------------|
| Processo: Contratação e gestão de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | | | |
| Fase do processo | Referência | Atividade | Responsável |
| Gestão do Contrato | A25 | Designar os fiscais do contrato | Ordenador de despesas |
| | A26 | Emitir a ordem de serviço (início das atividades) | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A27 | Realizar a reunião inicial com a contratada | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A28 | Designar o preposto do contrato | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A29 | Apresentar a garantia contratual | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A30 | Analisar a garantia contratual | Divisão de Contratos e Compras |
| | A31 | Iniciar a prestação do serviço | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A32 | Acompanhar e fiscalizar o contrato | Fiscais do contrato |
| | A33 | Pagar a folha e demais obrigações | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A34 | Encaminhar a nota fiscal/fatura e a documentação comprobatória | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A35 | Conferir a documentação comprobatória e atestar a nota fiscal/fatura | Fiscais do contrato |
| | A36 | Analisar a nota fiscal/fatura e consultar o SICAF | Divisão de Finanças |
| | A37 | Fazer o lançamento no SIAFI | Divisão de Finanças |
| | A38 | Analisar e efetivar o pagamento e o recolhimento das retenções | Divisão de Finanças |
| A39 | Arquivar a documentação | Divisão de Finanças | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

RELAÇÃO DE ATIVIDADES DO SUBPROCESSO DE PRORROGAÇÃO/NEGOCIAÇÃO

| Subprocesso: Prorrogação/negociação de contratos de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | | | |
|---|--------------------------------|--|--|
| Fase do processo | Referência | Atividade | Responsável |
| Gestão do Contrato | A40 | Solicitar a manifestação ao fiscal/coordenador administrativo para prorrogação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A41 | Realizar a manifestação sobre a prorrogação do contrato | Fiscais do contrato/Coordenador Administrativo |
| | A42 | Solicitar a manifestação da contratada quanto à prorrogação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A43 | Aceitar ou recusar a prorrogação contratual | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A44 | Analisar a manifestação da contratada | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A45 | Justificar a vantajosidade de prorrogação e realizar a análise da PCFP | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A46 | Solicitar a dotação orçamentária | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A47 | Analisar a disponibilidade orçamentária | Divisão de Orçamento |
| | A48 | Elaborar a nota de dotação orçamentária (ND) | Divisão de Orçamento |
| | A49 | Emitir o relatório | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A50 | Analisar e despachar | Ordenador de despesas |
| | A51 | Elaborar a minuta do termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A52 | Emitir o parecer jurídico | Procuradoria Federal |
| | A53 | Consultar o SICAF e emitir os empenhos | Divisão de Contratos e Compras |
| | A54 | Formalizar e publicar o termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A55 | Renovar a garantia contratual | Contratada (empresa terceirizada) |
| A56 | Analisar a garantia contratual | Divisão de Contratos e Compras | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

RELAÇÃO DE ATIVIDADES DO SUBPROCESSO DE ACRÉSCIMO/SUPRESSÃO

| Subprocesso: Acréscimo/supressão de contratos de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | | | |
|--|--------------------------------|--|---|
| Fase do processo | Referência | Atividade | Responsável |
| Gestão do Contrato | A57 | Solicitar o acréscimo/supressão contratual | Fiscais do contrato/Coordenador Administrativo/Alta Administração |
| | A58 | Analisar a pertinência da solicitação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A59 | Solicitar a proposta/PCFP | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A60 | Elaborar a proposta/PCFP | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A61 | Analisar a proposta/PCFP | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A62 | Solicitar a dotação orçamentária | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A63 | Analisar a disponibilidade orçamentária | Divisão de Orçamento |
| | A64 | Elaborar a nota de dotação orçamentária (ND) | Divisão de Orçamento |
| | A65 | Enviar para autorização | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A66 | Analisar, autorizar e despachar | Ordenador de despesas |
| | A67 | Elaborar a minuta do termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A68 | Emitir o parecer jurídico | Procuradoria Federal |
| | A69 | Consular o SICAF e emitir os empenhos de reforço ou anulação | Divisão de Contratos e Compras |
| | A70 | Formalizar e publicar o termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A71 | Adequar a garantia contratual | Contratada (empresa terceirizada) |
| A72 | Analisar a garantia contratual | Divisão de Contratos e Compras | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

RELAÇÃO DE ATIVIDADES DO SUBPROCESSO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

| Subprocesso: Reequilíbrio econômico-financeiro (repactuação, revisão e reajuste) de contratos de serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | | | |
|--|-------------------|---|-----------------------------------|
| Fase do processo | Referência | Atividade | Responsável |
| Gestão do Contrato | A73 | Solicitar a repactuação, a revisão ou reajuste | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A74 | Analisar a pertinência da solicitação | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A75 | Solicitar a demonstração analítica dos cálculos | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A76 | Elaborar a demonstração analítica dos cálculos | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A77 | Analisar a PCFP | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A78 | Solicitar a dotação orçamentária | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A79 | Analisar a disponibilidade orçamentária | Divisão de Orçamento |
| | A80 | Elaborar a nota de dotação orçamentária | Divisão de Orçamento |
| | A81 | Enviar para autorização | Divisão de Serviços Terceirizados |
| | A82 | Analisar, autorizar e despachar | Ordenador de despesas |
| | A83 | Elaborar a minuta do termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A84 | Emitir o parecer jurídico | Procuradoria Federal |
| | A85 | Consultar o SICAF e emitir os empenhos de reforço | Divisão de Contratos e Compras |
| | A86 | Formalizar e publicar o termo aditivo do contrato | Divisão de Contratos e Compras |
| | A87 | Adequar a garantia contratual | Contratada (empresa terceirizada) |
| | A88 | Analisar a garantia contratual | Divisão de Contratos e Compras |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

APÊNDICE N - MAPA DE RISCOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

MAPA DE RISCOS - GERAL (NENHUMA FASE ESPECÍFICA)

(continua)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|----|---|---|--|-------------------|-------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|-----|
| N/E | R1 | Decisões dispersas na Instituição sobre a contratação de serviços terceirizados. | Ausência da priorização dos serviços terceirizados que contribuem para o funcionamento da Instituição. | Impacto negativo no funcionamento da Instituição; alocação de recursos orçamentários em serviços terceirizados de menor relevância. | Risco estratégico | D7 e E7 | Constituir um comitê de direção estratégica, políticas e acompanhamento da gestão institucional, incluindo entre suas atribuições, a priorização e o acompanhamento das contratações de serviços terceirizados que contribuem para o funcionamento da Instituição. | D7 | 5 | 5 | 25 |
| N/E | R2 | Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação e gestão contratual de serviços terceirizados. | Contratação e gestão contratual conduzida sem o estabelecimento de processo de trabalho padronizado. | Obtenção de contrato com baixa qualidade (especificações deficientes e/ou restritivas; critérios de seleção do fornecedor inadequados; modelo de gestão do contrato que dificulta obtenção de objeto contratado de qualidade); não finalização do processo de contratação (anulação do certame por decisão de órgão do poder judiciário ou de controle); obtenção de contrato cujos resultados não atendem às necessidades que originaram a contratação. | Risco operacional | D7, D10, D11, E4, E6, E7 e E8 | Estabelecer um processo de trabalho formal para contratação e gestão contratual de serviços terceirizados em toda a Instituição, com a inclusão de um ciclo de melhoria contínua. | D7, D8, D9, D10 e E8 | 5 | 5 | 25 |
| N/E | R3 | Impossibilidade de dimensionar os controles internos proporcionalmente à materialidade das contratações e da gestão contratual de serviços terceirizados. | Não estabelecimento de limites de competência para a prática de atos de contratação e de gestão contratual. | Ausência de controles internos onde o risco é alto ou implantação de controles internos que poderiam ser suprimidos pelo fato de o risco ser aceitável. | Risco operacional | D7, E6 e E8 | Estabelecer limites de competência para atos de contratação e gestão contratual dentro da Instituição. | D7, D10, D12, E6 e E8 | 5 | 5 | 25 |
| N/E | R4 | Contratações desvantajosas para a Administração (objetos mal especificados; modelo que não permite adequada gestão contratual; preços elevados). | Pessoal em quantidade ou com qualificação inadequada. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos. | Risco operacional | D7, D61, E6, E7, O3 e O12 | Estabelecer regras e critérios a serem observados para alocação de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades relacionadas à contratação e gestão contratual de serviços terceirizados; instituir plano/política de capacitação permanente com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores no tocante à legislação e à jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho. | D7, D10, D13, D61, D63, E6, E7 e E8 | 8 | 5 | 40 |

MAPA DE RISCOS - GERAL (NENHUMA FASE ESPECÍFICA)

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|----|---|--|---|-------------------|-------------------|--|--------------|---|---|-----|
| N/E | R5 | Multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes. | Contratações de serviços terceirizados sem atentar ao princípio da padronização e realizadas de forma descentralizada. | Esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação (dificuldade de obtenção de preços de referência ante a singularidade das especificações), repetição de erros (através do reaproveitamento de especificações e de editais) e perda de economia de escala (ante a impossibilidade de contratação conjunta). | Risco operacional | D7 e D8 | Padronizar, no âmbito da Instituição, as especificações para contratações de serviços de natureza contínua (limpeza, vigilância, portaria, etc.) com apoio das diversas unidades solicitantes e com a centralização das contratações através da equipe de planejamento da contratação; Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação com especificação diferente da que foi padronizada no âmbito da Instituição, a menos que haja justificativas robustas para tal. | D7 e D8 | 2 | 5 | 10 |
| N/E | R6 | Deixar de investir em iniciativas que contribuam para o alcance dos objetivos institucionais. | Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). | Não alcance dos objetivos. | Risco estratégico | D7, D14, E7 e O12 | Aprovar o resultado do planejamento conjunto de todas as contratações e do orçamento da Instituição e verificar o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos, em especial as contratações de maior importância ou materialidade; a alta administração ou alguma estrutura de governança, ao aprovar os artefatos das principais contratações (as de maior importância ou materialidade), verificar se foi estabelecido o alinhamento entre cada uma dessas contratações e os objetivos dos planos da Instituição. | D7, D14 e E7 | 2 | 5 | 10 |
| N/E | R7 | Contratações que não contribuam para o cumprimento das suas competências legais. | Inexistência de planos formais na Instituição. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos. | Risco estratégico | D7 | Elaborar e aprovar planos formais para a Instituição, como um plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a Instituição; desdobrar o plano estratégico nos <i>campi</i> da Instituição; divulgar o plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos; acompanhar, de forma periódica, o alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios; divulgar, de forma interna e externa, o alcance das metas ou dos motivos de não as ter alcançado. | D7 e D15 | 2 | 5 | 10 |
| N/E | R8 | Inércia no planejamento das contratações ainda não iniciadas. | Ausência de informações sobre a situação das contratações planejadas. | Não contratação (por perda da dotação orçamentária ao final do exercício) ou necessidade de realizar adesões a atas de registro de preços ao final do exercício (e consequente risco de imputação de conduta desidiosa, relativa ao descaso com relação ao planejamento ou ato antieconômico, devido a contratações de serviços com características superiores às necessidades do órgão, ainda que com preços compatíveis com essas características). | Risco operacional | D7, D21 e O12 | Adotar providências para que grande parte dessas se inicie no primeiro semestre do exercício corrente, para que no segundo semestre possam ser concluídas as licitações mais complicadas e implantados os serviços licitados ao longo do ano. | D7 | 5 | 8 | 40 |

MAPA DE RISCOS - GERAL (NENHUMA FASE ESPECÍFICA)

(conclusão)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | NR |
|---|----|--|--|--|-------------------|------------------------------|--|------------------|---|---|----|
| N/E | R9 | Controles internos adotados pela área de gestão de compras e contratações associados a planilhas com acesso <i>online</i> , elaboradas e alimentadas por apenas um servidor que detém o conhecimento para tanto. | Ausência de controles em sistemas informatizados seguros; controles existentes na dependência do conhecimento técnico de apenas um servidor. | Fragilidade nos controles internos adotados e a consequente incidência de riscos; impacto nos controles internos em eventual ausência do servidor, mesmo que temporária (férias, licença, etc.). | Risco operacional | D79, E3, E4, E6, E7, E8 e O6 | Implementar controles em sistemas informatizados seguros; durante o período necessário para essa implementação, os controles atualmente existentes não devem ficar na dependência do conhecimento técnico de apenas um servidor. | D79, E3, E6 e E7 | 8 | 5 | 40 |
| Nível de risco: ■ Baixo ■ Médio ■ Alto ■ Extremo | | | | | | | | | | | |
| A: referência da atividade; R: referência do risco; Fonte (R): fonte de composição do risco (evento + causa + implicação); Fonte (C): fonte de composição da sugestão de controle interno; P: probabilidade; I: impacto; e NR: nível de risco (inerente). | | | | | | | | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados da pesquisa.

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continua)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | NR |
|----|-----|--|--|--|-------------------|-----------|---|-------------|---|---|----|
| A1 | R10 | Contratação de um serviço terceirizado que não atenda a uma real necessidade da Instituição. | Ausência da formalização da demanda que origina a contratação do serviço terceirizado; contratação iniciada por servidor que não detém o conhecimento das reais necessidades do serviço a ser requisitado; necessidade da contratação não é definida devido a uma demanda real da Instituição. | Desperdício de recursos públicos; necessidade de muitos ajustes para o atendimento das necessidades ou abandono do serviço contratado. | Risco operacional | D7 e D64 | Elaborar normativo criando obrigatoriedade de que todas as contratações de serviços terceirizados da Instituição sejam iniciadas com a formalização da demanda, por meio de documento assinado pelo requisitante; elaborar o documento de oficialização da demanda e submeter à aprovação do requisitante para sua ratificação formal antes de iniciar o planejamento da contratação; Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação que não contenha informações claras sobre a real necessidade da contratação, bem como, a identificação de quem declarou esta necessidade; requisitante deve ser o autor do documento de oficialização da demanda, informando as reais necessidades do serviço a ser contratado, apresentando a devida justificativa, com vistas a dar início ao processo para futura contratação do serviço terceirizado; revisar (servidor sênior) o documento de oficialização da demanda para verificar se a necessidade da contratação está definida em função de uma necessidade de negócio. | D7, D8 e E4 | 1 | 5 | 5 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---------|-----|---|--|--|-----------------------|----------------------|---|--------------------|---|---|-----|
| A2 e A3 | R11 | Contratação de serviços terceirizados fora da estratégia de terceirização da Instituição. | Ausência de plano de trabalho aprovado/autorizado pela autoridade máxima da Instituição (ou a quem esta delegar competência). | Alocação indevida de recursos. | Risco operacional | D7 e E4 | Aprovar/autorizar plano de trabalho antes da equipe de planejamento da contratação iniciar a elaboração dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência; Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação que envolva serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, se não houver plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima da Instituição (ou a quem esta delegar competência). | D7 e D8 | 1 | 5 | 5 |
| A4 | R12 | Não considerar todos os aspectos necessários à análise de viabilidade da contratação. | Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação. | Não contratação (não há fornecedores para o serviço a ser prestado); contratação de fornecedor que não é capaz de prestar o serviço contratado; o serviço não produz resultados capazes de atender às necessidades que originaram a contratação. | Risco operacional | D7, D14 e O10 | Elaborar lista de verificação para servir como base das justificativas expostas na conclusão da análise de viabilidade da contratação. | D7, D13, D14 e D64 | 5 | 5 | 25 |
| A4 | R13 | Contratação de um serviço que se enquadra como atividade-fim. | Ausência de estudos técnicos preliminares para avaliar se a atividade se enquadra como atividade-meio e não finalística. | Descumprimento da legislação. | Risco de conformidade | D14, D116 e E4 | Elaborar lista de verificação dos serviços passíveis de execução indireta, a fim de avaliar se o serviço a ser contratado se enquadra como atividade-meio e não finalística. | D14 e D116 | 1 | 5 | 5 |
| A5 | R14 | Contratação de um serviço terceirizado que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (melhores definições de requisitos). | Não otimização dos processos de trabalho associados ao objeto da contratação. | Desperdício de recursos públicos. | Risco operacional | D7 e D13 | Declarar, nos autos do processo de contratação, que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação. | D7 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R15 | Especificações incompletas ou com requisitos irrelevantes ou indevidamente restritivos. | Responsável pelo planejamento da contratação não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade. | Indefinição do objeto e dificuldade de obtenção de serviço terceirizado necessário ao atendimento da necessidade da Instituição; diminuição da competição; aumento dos custos. | Risco operacional | D7, D14, E4, E7 e O9 | Estabelecer que as contratações devem ser planejadas por equipe multidisciplinar, composta por servidores que reúnam as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos. | D7 e D14 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R16 | Execução de controles cujo custo é superior ao benefício (realizar exaustivos estudos técnicos preliminares para uma contratação corriqueira e de baixo valor). | Executar o processo de planejamento de forma muito detalhada para contratações com menor risco (baixo valor; baixo impacto nas atividades da Instituição). | Desperdício de recursos humanos. | Risco operacional | D7 | Em contratações de menor risco, executar as atividades de planejamento de forma mais simplificada. | D7 e D13 | 2 | 2 | 4 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|---|---|---|-------------------|----------------------------|---|---------------|---|---|-----|
| A5 | R17 | Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração ou impossibilidade de contratar (suspensão por mandado de segurança devido a irregularidades). | Executar o processo de planejamento de forma muito simplificada para contratações de maior risco (alto valor, alto impacto nas atividades da Instituição). | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos; não atendimento da necessidade que originou a contratação. | Risco operacional | D7 e E4 | Em contratações de maior risco, executar as atividades de planejamento de forma mais exhaustiva. | D7, D13 e E4 | 8 | 5 | 40 |
| A5 | R18 | Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração ou impossibilidade de contratar (suspensão do mandado de segurança devido a irregularidades) ou com especificações indevidas/restritivas. | Contratação sem a realização de estudos técnicos preliminares. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos; não atendimento da necessidade que originou a contratação; diminuição da competição; aumento indevido do custo da contratação. | Risco operacional | D7, D14, D16, D64, E4 e E5 | Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação de serviços terceirizados que não contenha os estudos técnicos preliminares. | D7 e D8 | 1 | 5 | 5 |
| A5 | R19 | Estudos técnicos preliminares cujo conteúdo não permite atingir seu objetivo. | Indefinição do conteúdo dos estudos técnicos preliminares. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos. | Risco operacional | D7, D14 e D64 | Elaborar lista de verificação com as diretrizes previstas no Anexo III da IN SEGES/MP n.º 05/2017. | D7, D14 e D64 | 2 | 5 | 10 |
| A5 | R20 | Aumento desproporcional dos riscos de não retorno da contratada (caso não haja prorrogação do contrato). | Estabelecimento de prazo inicial de duração para contrato de prestação de serviços de natureza continuada, insuficiente para que a contratada dilua adequadamente os custos iniciais da prestação dos serviços. | Aumento do preço contratado ou licitação deserta. | Risco operacional | D7, D18, E5 e O14 | Avaliar o prazo inicial adequado para os contratos dessa natureza, sendo que o prazo pode ser superior a 12 meses caso, ante a peculiaridade ou complexidade do objeto, seja demonstrado tecnicamente o benefício advindo para a Administração. | D7 e D18 | 2 | 8 | 16 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|---|---|---|----------------------|-------------------------------------|---|----------------------------|---|---|-----|
| A5 | R21 | Falta ou excesso de postos de trabalho ou de área dimensionada (serviço de limpeza e conservação), a fim de atender à necessidade da contratação. | Estimativa de quantidades inadequadas (a maior ou a menor) às necessidades da Instituição. | Celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada); novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); 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; utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações; desperdício de recursos orçamentários/financeiros em caso de excesso de postos ou de área dimensionada (serviços de limpeza). | Risco operacional | D7, D14, D61, D102, E4, E6, E7 e O9 | Definir o método para estimar as quantidades necessárias (se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos/entidades da Administração Pública Federal) e documentar a aplicação do método no processo de contratação; fazer o levantamento exaustivo da necessidade, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações; armazenar (fiscais de contrato/gestor do contrato) os dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação do mesmo tipo de serviço, conte com informações de contratos anteriores (séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação; Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação que não contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados; realizar (fiscais de contrato/gestor do contrato) um monitoramento permanente, durante o primeiro ano de execução do contrato, com vistas a avaliar a sua eficiência e eficácia em relação à mão de obra ofertada e a demanda efetivamente existente. | D7, D8, D14, D19, D61 e E4 | 8 | 8 | 64 |
| A5 | R22 | Direcionamento da licitação. | Levantamento de mercado sem considerar diferentes fontes. | Aumento do valor contratado. | Risco operacional | D7, D14 e D20 | Executar o levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando o levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consultando sítios na <i>internet</i> , publicações especializadas e pesquisa junto a fornecedores. | D7, D8, D14 e D17 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R23 | Licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação). | Levantamento de mercado deficiente. | Retrabalho para realizar a contratação; não atendimento da necessidade que originou a contratação; desperdício de recursos públicos. | Risco operacional | D7, D14, E4 e E5 | Executar o levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando o levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consultando sítios na <i>internet</i> , publicações especializadas e pesquisa junto a fornecedores. | D7, D8, D14 e D17 | 5 | 8 | 40 |
| A5 | R24 | Quebra da imparcialidade da equipe de planejamento da contratação. | Proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresas do mercado. | Direcionamento da licitação. | Risco de integridade | D7, E4, E7 e O7 | Interagir com os fornecedores de forma cautelosa (documentar todas as interações, participar de reuniões sempre em grupo de servidores, se for necessário conhecer as instalações de empresas que sejam potenciais fornecedoras do serviço). O órgão deve justificar essa necessidade nos autos do processo de contratação e identificar quais são essas empresas e agendar visitas a cada uma delas, devidamente planejadas (elaborar lista de itens a verificar nas visitas), com o custo a cargo do órgão, e não das empresas. | D7 e D21 | 5 | 8 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|--|---|---|-------------------|----------------|--|-------------------------|---|---|-----|
| A5 | R25 | Estimativas de preço inadequadas. | Coleta insuficiente de preços ou falta de métodos para realizar a estimativa; fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irrealistas. | Utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas. | Risco operacional | D7 e E4 | Publicar, no âmbito da Instituição, normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço; elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, com base em “cesta de preços aceitáveis” oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos ou valores registrados em atas de pregões; ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos. | D7, D22, D23, D24 e D25 | 2 | 5 | 10 |
| A5 | R26 | Contratação de serviço terceirizado que não atende à necessidade que originou a contratação. | Planejamento da contratação não contempla todos os serviços necessários a serem realizados no âmbito da Instituição. | Impossibilidade de atender a necessidade de negócio que motivou a contratação; serviço contratado atende parcialmente as necessidades que motivaram a contratação. | Risco operacional | D14, D102 e E4 | Descrever todos os elementos que devem ser contratados para que a contratação produza resultados pretendidos pela Instituição. | D14 | 2 | 5 | 10 |
| A5 | R27 | Dificuldade na análise de custo-benefício. | Definição de resultados subjetivos. | Contratação que não representa a melhor alocação de recursos no âmbito da Instituição. | Risco operacional | D7, D14 e D64 | Declarar formalmente os resultados pretendidos nos autos do processo de contratação, de forma clara e objetiva. Quando possível, os resultados devem ser mensuráveis, de modo a haver melhores condições de aferir o alcance dos resultados declarados após o início da prestação dos serviços; estabelecer que a execução dos contratos seja acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendem a mensuração de alguns aspectos, dentre eles, os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade da demanda. Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso. | D7, D14 e D64 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R28 | Frustração do beneficiário e de outros interessados. | Definição de resultados não realistas. | Não atendimento da necessidade que gerou a contratação. | Risco operacional | D7 e E7 | Avaliar a possibilidade da contratação alcançar os resultados esperados definidos pela área requisitante. Se a equipe de planejamento considerar que os resultados não são realistas, deve negociar com a área requisitante para ajustar as expectativas, planejando, assim, uma contratação viável. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores. | D7 | 1 | 5 | 5 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---------------------------|-----|--|--|---|-------------------|-----------------------------|--|-----------------------|---|---|-----|
| A5 | R29 | Contratação de um serviço de forma continuada, sendo que poderia ser contratado como de forma não continuada e ser mais barato, ou vice-versa. | Ausência de estudos técnicos preliminares para avaliar a real necessidade do serviço e o enquadramento que gere o menor custo para a Instituição. | Desperdício de recursos públicos. | Risco operacional | D14 e E4 | Executar as atividades de planejamento de forma mais exaustiva, a fim de adequar a contratação, à real necessidade da Instituição. | E4 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R30 | Contratação de serviço terceirizado que não atende à necessidade que originou a contratação. | Definição de requisitos da contratação insuficientes. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro; pessoal) públicos. | Risco operacional | D7, D14, D17, E4 e E7 | Revisar (servidor sênior) os artefatos do planejamento para verificar suficiência e adequação dos requisitos. | D7 e E4 | 5 | 5 | 25 |
| A5 | R31 | Limitação indevida da competição. | Definição de requisitos da contratação indevidos. | Elevação do preço contratado ou dependência (indevida) de um único fornecedor. | Risco operacional | D7, D14, D17 e E4 | Iniciar a elaboração do termo de referência somente após a aprovação dos estudos técnicos preliminares; revisar (servidor sênior) artefatos do planejamento para verificar suficiência e adequação dos requisitos. | D7, D8, D17 e E4 | 2 | 5 | 10 |
| A5 (oriundo de A41 e A43) | R32 | Impossibilidade de determinar se o preço contratado é corrente no mercado. | Contratação direta (dispensa de licitação), em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua, sem justificativa clara do preço. | Contratação por valores acima do mercado e dificuldade de justificar o valor contratado quando questionado por partes interessadas. | Risco operacional | D7, D14, D71, D80, D88 e E3 | Elaborar, inclusive nas contratações diretas, justificativa dos preços contratados adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, se for o caso. | D7, D8, D15, D37 e E7 | 5 | 5 | 25 |
| A5 (oriundo de A41 e A43) | R33 | Poucos fornecedores cotando preços para a dispensa, impossibilidade de outros possíveis interessados participarem (ante o desconhecimento) ou demora na obtenção de cotações (devido aos convidados não apresentarem propostas). | Contratação por dispensa (em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua) de valor utilizando apenas a cotação de fornecedores convidados. | Aumento do custo da contratação, diminuição da transparência e retardo na contratação. | Risco operacional | D7 e D65 | Utilizar a cotação eletrônica para aquisições por dispensa de licitação com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993. | D7 e D65 | 5 | 5 | 25 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|------------------------------|-----|--|--|--|-----------------------|---------------------------------|---|--------------------|---|---|-----|
| A5 (oriundo de A41 e A43) | R34 | Contratos oriundos de contratação direta (dispensa de licitação) com modelos inadequados (principalmente de execução do objeto e de gestão do contrato). | Contratação direta (dispensa de licitação) em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua, sem tempo hábil para realização de uma nova licitação e sem o adequado planejamento da contratação. | Obtenção de contrato com baixa qualidade, não satisfazendo às necessidades da Instituição; desperdício de recursos públicos. | Risco operacional | D7, D15, D70, D71, E7 e O7 | Manter estudos técnicos preliminares, planilhas de custos e formação de preços e termos de referência, pré-prontos, a fim de realizar o enfrentamento de situações relacionadas a contratos descontinuados (não renovados, rescindidos ou interrompidos); publicar normativo estabelecendo a obrigação de que, mesmo nas contratações diretas, devem ser elaborados os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência); Procuradoria Federal não deve aprovar processo de contratação direta que não contenha os artefatos previstos no normativo publicado. | D7, D8 e E7 | 5 | 5 | 25 |
| A6 | R35 | Desconsideração dos riscos existentes no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão do contrato. | Inexistência do gerenciamento dos riscos das fases do processo de contratação e gestão de serviços terceirizados. | Impacto causado por todos os riscos desconsiderados. | Risco de conformidade | D7, D13, D14, D64, E7, O2 e O11 | Elaborar a análise de risco nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. | D7, D14 e D64 | 8 | 8 | 64 |
| A6 | R36 | Desconsideração de riscos relevantes. | Análise de risco deficiente. | Impacto causado por estes riscos relevantes. | Risco operacional | D7, D13, D14, E7, O2 e O11 | Revisar (servidor sênior) os artefatos do planejamento, incluindo a análise de riscos. | D7 e E4 | 8 | 5 | 40 |
| A7 | R37 | Termo de referência cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração ou a contrato sem mecanismos adequados para a gestão contratual. | Termo de referência incompleto ou inconsistente. | Desperdício de recursos (orçamentário/financeiro, pessoal) públicos | Risco operacional | D7, D14, D26, E3 e E4 | Elaborar lista de verificação para analisar a completude do termo de referência. | D7, D14 e D26 | 5 | 5 | 25 |
| A7 | R38 | Questionamentos no certame (impugnações e recursos) e junto a órgãos externos (poder judiciário e TCU). | Exigências legais e legítimas, mas não usuais, não fundamentadas, contidas no edital. | Paralisação do certame (medidas cautelares) até que a exigência seja compreendida. | Risco de conformidade | D7, D104, D109 e E5 | Incluir referência aos dispositivos legais e/ou jurisprudência que fundamenta a inclusão das exigências que não são usuais e que têm maior risco de questionamentos. | D7, D13, D19 e D27 | 8 | 5 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|--|--|--|-----------------------|----------------------------------|---|--------------------|---|---|-----|
| A7 | R39 | A natureza, as quantidades ou o prazo não fiquem claros no termo de referência. | Declaração imprecisa do objeto. | Contratação que não atenda à necessidade da Instituição. | Risco operacional | D7, D8, D14, D17, D28, E4 e E7 | Revisar (servidor sênior) os artefatos do planejamento, incluindo a consistência da declaração do objeto. | D7 e E4 | 5 | 5 | 25 |
| A7 | R40 | Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a contratação quando questionados (por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle). | Justificativa da contratação não é explicitada em nível de detalhe adequado. | Atraso na contratação devido à necessidade de reunir e sistematizar as justificativas (atender a solicitação de informações em processo de mandado de segurança com pedido de suspensão liminar da licitação). | Risco de conformidade | D7, D61, D79, D80 e D88 | Determinar a publicação da íntegra dos estudos técnicos preliminares na <i>internet</i> ; incluir como item do termo de referência, a fundamentação da contratação, compreendendo: 1) referência aos estudos técnicos preliminares em que o termo de referência ou o projeto básico foi baseado; 2) necessidade da contratação; 3) alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior e do órgão; 4) relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item; 5) levantamento de mercado; 6) justificativas da escolha do tipo de serviço a contratar; 7) resultados pretendidos; 8) declaração da viabilidade da contratação. | D7, D29, D61 e D79 | 5 | 5 | 25 |
| A7 | R41 | Divergências com a contratada sobre a quantidade demandada e executada. | Método subjetivo (ou ausência de método) para quantificar a demanda. | Paralisação da execução contratual ou pagamento por demandas não executadas. | Risco operacional | D7 e D32 | Definir método objetivo para quantificar a demanda buscando, sempre que possível, métricas usuais de mercado. | D7, D14 e D33 | 2 | 5 | 10 |
| A7 | R42 | Dependência excessiva em relação à contratada. | Ausência de internalização do conhecimento sobre o serviço contratado. | Perda de capacidade de gerir os serviços. | Risco operacional | D7 e E6 | Incluir no modelo de execução do objeto, procedimentos relativos à transferência de conhecimentos, como reuniões mensais, oficinas e treinamentos, bem como os produtos esperados desses procedimentos (atas das reuniões realizadas entre o órgão e a contratada, a serem incluídas nos autos do processo de fiscalização). | D7 e D14 | 2 | 5 | 10 |
| A7 | R43 | Pagamentos sem que a Administração possa obter benefícios e ao paradoxo lucro-incompetência. | Modelo de execução do objeto contempla remuneração pela mera alocação de mão-de-obra (alocação de postos de trabalho). | Desperdício de recursos públicos e não atendimento à necessidade da contratação. | Risco operacional | D7, D14, D32, D33, E7, O11 e O14 | Definir modelo de execução que contemple pagamento por resultados, sempre que possível. | D7, D14 e O11 | 8 | 5 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|---|---|--|-----------------------|----------------------------------|--|------------------------------|---|---|-----|
| A7 | R44 | Pagamentos sem que tenham sido realmente entregues resultados que atendam às necessidades da Instituição ou paralisação do contrato (devido à Administração recusar-se a dar aceite às entregas da contratada e esta entender que os resultados são os que o contrato prevê). | Subjetividade na definição dos resultados que serão mensurados para fins de remuneração da contratada. | Desperdício de recursos públicos e não atendimento das necessidades da Instituição. | Risco operacional | D7, D14, O11 e O14 | Definir no modelo de gestão do contrato, método objetivo para avaliação da conformidade dos serviços prestados, definindo os parâmetros que serão utilizados para balizar a mensuração dos serviços executados. | D7, D14, D32, D33, O11 e O14 | 8 | 5 | 40 |
| A7 | R45 | Não manutenção, por parte da contratada, das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. | Ausência de salvaguardas contratuais prevendo consequências à contratada, caso a mesma não mantenha as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. | Retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação; descontinuidade do serviço prestado em função da não manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. | Risco de conformidade | D7, D8, D14, E1, E3, E5, E7 e O4 | Incluir no modelo de gestão do contrato: a) cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação; b) cláusula de penalidade para o inadimplemento da não manutenção das condições; c) cláusula de garantia contratual prevendo a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração pela não manutenção das condições, além das penalidades já previstas em lei; exigir a comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação ao longo da execução do contrato, abrindo procedimento administrativo para aplicação de sanções e execução da garantia em caso de desconformidade. | D7, D14 e D34 | 8 | 8 | 64 |
| A7 | R46 | Impossibilidade de aplicação de penalidades. | Cláusulas de penalidades genéricas. | Impossibilidade de induzir o contrato a voltar a normalidade em caso de desconformidades na execução. | Risco operacional | D7, D8 e D26 | Incluir no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes: a) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto; b) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade; c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa; 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 (distrato); f) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo. | D7, D14 e D35 | 5 | 5 | 25 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|----|-----|---|---|---|-------------------------------|-------------------------|--|--------------------|---|----|-----|
| A7 | R47 | Utilização de modelos de execução do objeto e de gestão do contrato considerados insuficientes ou para os quais o órgão não está preparado. | Aproveitamento de termo de referência de outra Instituição. | Não gestão do contrato segundo as regras nele contidas; má gestão contratual (pagamento por serviços sem qualidade); ausência de instrumentos para induzir o contrato a voltar a normalidade em caso de desconformidades na execução. | Risco operacional | D7 | Avaliar, com base nos elementos dos estudos técnicos preliminares, todas as condições estabelecidas no termo de referência e decidir se é possível cumpri-las e se são suficientes para que a Instituição tenha sua necessidade atendida. | D7 | 5 | 5 | 25 |
| A7 | R48 | Limitação indevida da competição. | Inclusão de critério de seleção do fornecedor que leve a despesas desnecessárias e anteriores à licitação por parte das licitantes. | Elevação do preço contratado. | Risco operacional | D7 e D42 | Revisar (servidor sênior) os critérios de seleção do fornecedor para verificar se não há critério que leva à necessidade de despesas desnecessárias e anteriores à licitação por parte das licitantes; havendo demonstração da necessidade do uso de tais critérios de seleção para a correta avaliação da vantagem da proposta, incluir nos requisitos da contratação a obrigação do atendimento à condição requerida até a assinatura do contrato (e durante a vigência contratual). | D7, D43 e E4 | 1 | 5 | 5 |
| A7 | R49 | Inclusão no TR, de referência de preço inadequada. | Ausência de refinamento da estimativa de preços realizada nos estudos técnicos preliminares, em especial para contratações complexas. | Utilização de parâmetro inadequado para julgamento da proposta vencedora e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas. | Risco operacional | D7, D21 e D22 | Avaliar a necessidade de refinar a estimativa de preços, e, se for necessário, refinar a estimativa considerando os mesmos riscos e controles inerentes na realização dos estudos técnicos preliminares. | D7, D13, D21 e D22 | 5 | 5 | 25 |
| A9 | R50 | Indisponibilidade orçamentária para contratação. | Outras contratações sendo realizadas de forma simultânea com valor acima do previsto; aditivos contratuais não previstos em outros contratos; falta de planejamento orçamentário; contingenciamento orçamentário. | Impossibilidade de contratação. | Risco orçamentário/financeiro | D7, D8, E1, E3, E7 e O7 | Manter informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da Instituição (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível; estabelecer (alta administração) contato permanente com a setorial de orçamento e finanças do Ministério da Educação. | D7 e E1 | 8 | 10 | 80 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

(conclusão)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | NR |
|-----------|-----|---|--|--|-------------------|---------------|--|-----------|---|---|----|
| A12 e A14 | R51 | Informações incompletas ou inconsistentes no pedido de compras. | Responsável pela elaboração do pedido de compras não detém as competências necessárias à execução da atividade; ausência de procedimentos padronizados para a elaboração do pedido de compras. | Atraso na contratação devido à necessidade de refazer ou complementar o pedido de compras com os documentos pertinentes e com as informações necessárias. | Risco operacional | E3 | Elaborar lista de verificação contendo todos os documentos pertinentes e as informações necessárias para a elaboração do pedido de compras; instituir plano/política de capacitação permanente com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores no tocante à legislação, à jurisprudência e aos procedimentos aplicáveis aos seus processos de trabalho. | D10 e E3 | 5 | 2 | 10 |
| A15 | R52 | Fragilidades na instrução processual. | Ausência de mecanismos de controle adequados para instrução processual. | Não subsídio ao gestor público a tomar as decisões mais adequadas ao caso concreto, como também para a averiguação e comprovação das medidas administrativas adotadas. | Risco operacional | D63, O3 e O17 | Aprimorar os mecanismos de controle, adotando rotinas que incluam a utilização de listas de verificação, como os disponibilizados pela AGU, passando a efetuar a juntada ao processo das listas, devidamente preenchidas. | D63 | 5 | 5 | 25 |

Nível de risco: ■ Baixo ■ Médio ■ Alto ■ Extremo

A: referência da atividade; R: referência do risco; Fonte (R): fonte de composição do risco (evento + causa + implicação); Fonte (C): fonte de composição da sugestão de controle interno; P: probabilidade; I: impacto; e NR: nível de risco (inerente).

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados da pesquisa.

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(continua)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|---|---|--|-----------------------|---------------|---|----------------------------|---|---|-----|
| A16 | R53 | Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (contratações de serviços de limpeza, vigilância e outros, todos serviços de natureza continuada). | Licitações com editais não padronizados, elaborados <i>ad hoc</i> . | Esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros ante o reaproveitamento de editais). | Risco operacional | D7, D14 e D31 | Padronizar os editais a serem utilizados na Instituição, devendo valer-se dos modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União (AGU) como base, apresentando as devidas justificativas nos autos do processo, caso não utilize os modelos previstos na IN MP/SEGES n.º 05/2017. | D7, D14, D64 e E3 | 5 | 2 | 10 |
| A16 | R54 | Impossibilidade de aplicação de penalidades às licitantes durante o pregão. | Cláusulas de penalidades genéricas (ou sua ausência) para comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão. | Impossibilidade de inibir comportamentos que retardam indevidamente o certame por parte das licitantes "aventureiras". | Risco operacional | D7 | Incluir, no instrumento convocatório, a gradação das sanções para os comportamentos tipificados no Art. 7º da Lei n.º 10.520/2002. | D7, D8, D17 e D45 | 5 | 5 | 25 |
| A17 | R55 | Contratos com ausência de cláusula contratual exigindo declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato. | Ausência de padronização das minutas de contrato. | Responsabilização da contratante em eventuais processos judiciais trabalhistas movidos por empregados terceirizados. | Risco de conformidade | D14 e D64 | Padronizar as minutas de contrato com a inclusão de cláusula contratual exigindo declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato, podendo servir como proteção para a Instituição em eventuais processos judiciais trabalhistas movidos por empregados terceirizados. | D14 e D64 | 2 | 8 | 16 |
| A18 | R56 | Avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade. | Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela Procuradoria Federal (pareceres elaborados <i>ad hoc</i>). | Ineficiência e repetição de erros (erros já detectados em outros certames e não examinados). | Risco de conformidade | D7, D31 e E3 | Procuradoria Federal deve elaborar listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados durante sua atuação, podendo valer-se das listas disponibilizadas pela AGU ou previstas no Anexo I da Orientação Normativa SEGES n.º 2, de 06 de junho de 2016; padronizar a lista de verificação com itens mínimos que são avaliados pela Procuradoria Federal, a fim de emitir sua aprovação. | D7, D8, D14, D26, D48 e E3 | 2 | 5 | 10 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|--|--|---|-----------------------|-------------------|--|-------------------|---|---|-----|
| A18 | R57 | Continuidade de licitação com vícios de legalidade. | Parecer jurídico não conclusivo (sem a explícita aprovação ou rejeição das minutas examinadas). | Não contratação (por atuação dos órgãos de controle ou do poder judiciário) ou futura responsabilização dos agentes envolvidos. | Risco de conformidade | D7 | Procuradoria Federal deve emitir parecer com parágrafo conclusivo, registrando a aprovação ou a rejeição das minutas avaliadas, informando, no último caso, as alterações que devem ser realizadas antes de nova submissão para avaliação. | D7 e D49 | 2 | 8 | 16 |
| A19 | R58 | Questionamento das partes interessadas. | Ausência de padrão para a publicação do aviso do edital. | Publicação de informações incompletas, em desacordo com a legislação. | Risco de conformidade | D7, D57, D71 e E3 | Determinar que os extratos de licitações sejam publicados no Diário Oficial da União, devendo constar as seguintes informações: a) n.º do processo, objeto, local de disponibilização do edital; implantar controles em sistemas informatizados para garantir a presença dos elementos mínimos obrigatórios por lei nas matérias relativas a licitações e contratos que devem ser publicadas no D.O.U. | D7, D8, D57 e D58 | 1 | 5 | 5 |
| A20 | R59 | Contratação de empresa incapaz de executar a avença. | Empresas participando da licitação sem qualificação econômico-financeira adequada para a execução do objeto. | Não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato. | Risco de conformidade | D7 e D8 | Incluir as seguintes exigências de qualificação econômico-financeira como condição de habilitação: a) índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); b) no caso de contratação de serviços continuados, com emprego intensivo de mão-de-obra exclusiva, Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação; c) patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação; d) patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação (a exigência deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença); e) apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante. | D7, D8 e D36 | 5 | 8 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|--|--|---|-----------------------|---------------------------|---|-----------------------------|---|---|-----|
| A20 | R60 | Contratação de empresa incapaz de executar a avença. | Atestado de capacidade técnica não determina necessidade de comprovação de execução de objeto com características, prazo e qualidade compatíveis com o que se deseja contratar. | Não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato. | Risco de conformidade | D7, D8, D14, D71, E5 e E6 | Incluir exigência de apresentação de atestado para comprovação da qualificação técnica atentando às seguintes diretrizes: a) deve-se explicitar as características relevantes do objeto que serão objeto de comprovação do atestado, não se devendo fazer descrições genéricas (atestado compatível com o objeto deste certame), que podem deixar margem de dúvida quanto ao que deve ser comprovado; b) no caso da contratação de serviços, o atestado deve referir-se somente à experiência em serviços e ambientes relevantes para o objeto do contrato; c) deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica das licitantes puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, e vedar o somatório em caso contrário; d) não se deve exigir a comprovação da execução do objeto mais de uma vez; e) não deve ser estabelecido limitação temporal para os atestados, ou seja, não se pode rejeitar atestado devido à sua antiguidade (mas deve-se exigir que o objeto do atestado tenha sido executado dentro de determinado prazo compatível com o prazo do contrato que se pretende firmar); f) não se pode estabelecer qualquer distinção entre atestados de serviços prestados a organizações públicas e a organizações privadas; g) se o serviço objeto do contrato tiver que ser executado sob responsabilidade de profissional cuja profissão seja regulamentada, deve-se exigir o registro do atestado na entidade profissional competente; caso contrário, se a profissão não for regulamentada, não se deve exigir este registro. | D7, D8, D38, D39, D40 e D41 | 5 | 8 | 40 |
| A20 | R61 | Limitação indevida da competição. | Atestado de capacidade técnica determina necessidade de comprovação de execução de objeto com características, prazo ou qualidade desproporcional (a maior) do objeto que se deseja contratar. | Elevação do preço contratado ou interrupção do processo de contratação (mandado de segurança no poder judiciário, determinação dos órgãos de controle). | Risco de conformidade | D7, D8, D14, E5 e E6 | Inclui exigência de apresentação de atestado para comprovação da qualificação técnica atentando às seguintes diretrizes: a) deve-se explicitar as características relevantes do objeto que serão objeto de comprovação do atestado, não se devendo fazer descrições genéricas (atestado compatível com o objeto deste certame), que podem deixar margem de dúvida quanto ao que deve ser comprovado; b) no caso da contratação de serviços, o atestado deve referir-se somente à experiência em serviços e ambientes relevantes para o objeto do contrato; c) deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica das licitantes puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, e vedar o somatório em caso contrário; d) não se deve exigir a comprovação da execução do objeto mais de uma vez; e) não deve ser estabelecido limitação temporal para os atestados, ou seja, não se pode rejeitar atestado devido à sua antiguidade (mas deve-se exigir que o objeto do atestado tenha sido executado dentro de determinado prazo compatível com o prazo do contrato que se pretende firmar); f) não se pode estabelecer qualquer distinção entre atestados de serviços prestados a organizações públicas e a organizações privadas; g) se o serviço objeto do contrato tiver que ser executado sob responsabilidade de profissional cuja profissão seja regulamentada, deve-se exigir o registro do atestado na entidade profissional competente; caso contrário, se a profissão não for regulamentada, não se deve exigir este registro. | D7, D8, D38, D39, D40 e D41 | 5 | 8 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|---|---|---|-----------------------|-------------------|--|--------------|---|---|-----|
| A20 | R62 | Contratação de empresas incapazes de executar a avença. | Empresas participando da licitação, sem qualificação técnica adequada para a prestação de serviços de terceirização. | Não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato. | Risco de conformidade | D7, D8 e D14 | Incluir as seguintes exigências de qualificação técnica como condição de habilitação: a) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados; b) no caso de contratação de serviços por postos de trabalho, quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados; c) quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação. | D7, D8 e D14 | 5 | 8 | 40 |
| A20 | R63 | Contratação de proposta que não espelha a realidade dos preços de mercado (contendo "jogo de planilhas"). | Licitante vencedora apresenta proposta com preços de alguns itens abaixo do mercado (subpreço) e de outros itens acima do mercado (sobrepço), mas de forma que o valor global de sua proposta seja o menor. | Dano ao erário em caso de utilização de quantidade maior dos itens com sobrepço ou menor dos itens com subpreço. | Risco de integridade | D7, D8, D44 e O14 | Incluir critério de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para ambos, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas. | D7 e D44 | 5 | 8 | 40 |
| A20 | R64 | Impossibilidade de aferir a qualificação técnica da empresa. | Atestados apresentados para comprovação da qualificação técnica muito antigos ou emitidos antes do término do contrato a que ele se refere. | Contratação de empresa com qualificação inadequada e suas consequências. | Risco operacional | D7 e D36 | Incluir no edital, entre os procedimentos de avaliação da qualificação técnica que: a) a contratada deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços; b) somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior. | D7, D8 e D36 | 5 | 8 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|---|---|---|-----------------------|-----------------------------|--|-------------------------|---|---|-----|
| A20 | R65 | Pouca redução dos preços durante a fase competitiva que ocorre após o disparo do tempo aleatório. | Licitantes ofertam lances muito próximos do menor lance. | Contratação por valor maior que o que poderia ter sido contratado. | Risco operacional | D7 | Incluir no edital item estabelecendo intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta. | D7 e D47 | 5 | 5 | 25 |
| A20 | R66 | Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços. | Responsável pela seleção do fornecedor (tipicamente o pregoeiro) não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade (conhecimentos técnicos do objeto, conhecimentos jurídicos aprofundados). | Contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação; interrupção do processo de contratação, por meio de mandado de segurança no poder judiciário ou determinação dos órgãos de controle; necessidade de realização de um novo processo licitatório; desperdícios de recursos públicos; não contratação do serviço. | Risco de conformidade | D7, E4, E5, E6, E7, O3 e O5 | Definir atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação, incluindo, pelo menos, o pregoeiro e outros servidores com <i>expertise</i> sobre o processo de contratação de serviços terceirizados, a fim da constituição de uma equipe de apoio para dar suporte ao pregão. | D7 e E5 | 8 | 8 | 64 |
| A20 | R67 | Indeferimento de recurso em fase inapropriada e por agente público ilegítimo. | Avaliação do mérito do recurso durante a fase de intenção de recursos. | Retardo do fim do procedimento licitatório (ante a declaração de nulidade da decisão e necessidade de refazimento de todos os atos decorrentes do ato nulo). | Risco de conformidade | D7, D59 e E5 | Avaliar, no juízo de admissibilidade das intenções de recurso, somente os pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação). | D7, D17, D28, D59 e D60 | 2 | 5 | 10 |
| A20 | R68 | Execução (na fase de seleção do fornecedor) em maior grau de detalhe de procedimentos com baixo risco e a não execução, ou execução com menor nível de detalhe, de outros com alto risco. | Falta de sistematização dos procedimentos que devem ser executados pelos agentes que conduzem a fase de seleção do fornecedor. | Ineficiência e falha nos procedimentos de seleção do fornecedor. | Risco operacional | D7 e D31 | Padronizar listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação para serem executados durante a fase de julgamento das licitações. | D7 e D26 | 2 | 5 | 10 |
| A20 | R69 | Descumprimento do prazo para ajuste de proposta complexa (proposta composta por dezenas de itens). | Prazo curto demais para ajuste de proposta complexa após a fase de lances do pregão. | Desclassificação indevida da proposta mais vantajosa para a Administração. | Risco operacional | D7 e D50 | Prever no edital o prazo que a licitante terá para proceder o ajuste da proposta após a fase de lances, e a duração desse prazo deve levar em conta a complexidade do ajuste a ser realizado; ante a omissão do edital, o pregoeiro fixará o prazo considerando a mencionada complexidade. | D7 | 2 | 5 | 10 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(conclusão)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | NR |
|---|-----|--|---|---|-----------------------|--------------------------------|--|-----------------------------|---|---|----|
| A20 | R70 | Contratar licitante com restrições. | Não consultar todas as listas onde constam as restrições para contratar com a Administração Pública. | Descumprimento da legislação, incluindo a possibilidade de ilícito penal. | Risco de conformidade | D7, D8, D51, D71, D79, E3 e E6 | Definir a relação com todas as listas de restrições para contratar que devem ser consultadas na etapa de julgamento, submetendo-a a aprovação da autoridade superior. | D7, D8, D26, D52, D71 e D79 | 5 | 8 | 40 |
| A20 | R71 | Existência de grande número de propostas não mantidas após a fase de lances. | Não instaurar procedimento administrativo para apurar condutas de licitantes que podem ser tipificadas no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002. | Atraso no processo de contratação, aumento do custo administrativo e favorecimento de ambiente propício a conluio entre licitantes para fraude. | Risco de integridade | D7 e D53 | Iniciar a instauração do procedimento administrativo para apuração dos casos em que o vencedor da fase de lances não é o adjudicatário do objeto do certame, indicando a conduta e as evidências de infração ao art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, ou apresentar as justificativas quando não ocorrer instauração do processo, devendo em ambos os casos documentar o ocorrido na ata de julgamento do pregão; instaurar (ordenador de despesas) o processo supra, ante a omissão do pregoeiro. | D7, D54 e D55 | 2 | 5 | 10 |
| A20 | R72 | Impedimento de as licitantes praticarem atos no certame licitatório (manifestação da intenção de recorrer). | Ausência de clareza sobre data e hora dos eventos relacionados aos pregões eletrônicos (data e hora de reinício das sessões após suspensão). | Afronta aos princípios da publicidade, transparência e isonomia. | Risco de conformidade | D7 e D8 | Divulgar com clareza no sistema eletrônico que suporta a execução da licitação (ComprasNet) as informações relativas à data e hora das sessões públicas, sua suspensão e reinício. | D7 e D56 | 2 | 2 | 4 |
| A20 | R73 | Contratação de empresas cujos sócios/administradores possuem relacionamentos e a existência de parentesco entre dirigentes das empresas com servidores da Instituição. | Ausência de consulta para verificação de relacionamento entre sócios/administradores das empresas e a existência de parentesco entre dirigentes das empresas com servidores da Instituição. | Possibilidade da ocorrência de fraudes e conluio. | Risco de integridade | D79 e D82 | Realizar rotinas de verificação de possíveis relacionamentos entre sócios/administradores das empresas e a existência de parentesco entre dirigentes das empresas com servidores da Instituição. | D79 e D82 | 5 | 8 | 40 |
| A24 | R74 | Questionamento das partes interessadas. | Ausência de padrão para a publicação dos extratos de contrato. | Publicação de informações incompletas, em desacordo com a legislação. | Risco de conformidade | D7, D57, D71 e E3 | Determinar que os extratos de contratos sejam publicados no D.O.U., devendo constar: a) n.º do processo, objeto, contratado (Nome e CNPJ/CPF), valor, procedimento licitatório realizado; implantar controles em sistemas informatizados para garantir a presença dos elementos mínimos obrigatórios por lei nas matérias relativas a licitações e contratos que devem ser publicadas no D.O.U. | D7, D8, D57 e D58 | 2 | 2 | 4 |
| Nível de risco: ■ Baixo ■ Médio ■ Alto ■ Extremo | | | | | | | | | | | |
| A: referência da atividade; R: referência do risco; Fonte (R): fonte de composição do risco (evento + causa + implicação); Fonte (C): fonte de composição da sugestão de controle interno; P: probabilidade; I: impacto; e NR: nível de risco (inerente). | | | | | | | | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados da pesquisa.

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continua)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----------|-----|--|---|--|-----------------------|---|---|--------------------------------------|---|---|-----|
| A25 e A32 | R75 | Recusa dos servidores mais capacitados da organização para exercerem a função de fiscal de contrato. | Alto risco na atividade de fiscalização e gestão de contratos (causado por deficiências na governança das aquisições, como por exemplo, ausência de processo de trabalho formalizado e falta de definição clara de papéis e responsabilidades). | Não alocação dos recursos humanos mais capacitados na atividade e todos os riscos decorrentes de uma gestão contratual deficiente. | Risco operacional | D7, D14, D61, E3, E8, O6 e O16 | Implementar estruturas de governança das aquisições na organização de forma que o ambiente da organização seja mais controlado, mitigando os riscos dos atores envolvidos na fiscalização dos contratos. | D7 | 8 | 5 | 40 |
| A25 e A32 | R76 | Questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual. | Os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (gestor, fiscal administrativo, fiscal técnico) atuam sem nomeação formal. | Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação. | Risco de conformidade | D7, D14, D26, D64 e E3 | Cientificar expressamente para o exercício da função, o gestor e os fiscais do contrato, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação; nomear formalmente uma equipe multidisciplinar de servidores que atuarão na gestão e fiscalização do contrato, incluindo pelo menos os papéis de gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo, e seus respectivos substitutos eventuais; exigir, após assinatura do contrato e antes do início da execução contratual, que o representante legal da contratada apresente formalmente o preposto da contratada. | D7, D8, D14, D64 e E3 | 5 | 5 | 25 |
| A25 e A32 | R77 | Fiscalização inadequada dos aspectos sobre os quais não detêm competência. | Os atores que devem atuar na gestão e fiscalização do contrato pela Administração (gestor, fiscal administrativo, fiscal técnico) não possuem as competências necessárias à execução da atividade | Não detecção de descumprimento de partes da avença com suas respectivas consequências. | Risco operacional | D7, D14, D61, D64, E3, E6, E7, E8, O3, O6 e O12 | Incluir no modelo de gestão do contrato, o estabelecimento de uma equipe multidisciplinar de fiscalização do contrato, incluindo pelo menos os papéis de gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo; manter quadro de servidores com capacitação adequada a exercer os vários papéis na gestão contratual; na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades; representante da administração que for nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não detenha competências para tal notifica formalmente autoridade que o nomeou sobre sua falta de competência; o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso. Ocorrendo essa situação, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida. | D7, D10, D14, D21, D61, D64, E6 e E7 | 8 | 5 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----------|-----|--|--|--|-------------------|------------------------------|---|---------------------------------|---|---|-----|
| A25 e A32 | R78 | Fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade. | Ator designado pela Administração para atuar na fase de gestão do contrato (gestor, fiscal administrativo, fiscal técnico) não possui tempo suficiente para desempenhar as atividades. | Não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências. | Risco operacional | D7, D66, E6, E7, E8, O6 e O7 | Prever, no modelo de gestão do contrato, a segregação do recebimento dos serviços de forma que: I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos: a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes: a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções; b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; c) comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A da IN MP/SEGES n.º 05/2017 ou instrumento substituto, se for o caso; avaliar (autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos) se o servidor a ser designado possuirá tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua; representante da administração nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não tenha tempo hábil para executar a atividade deve notificar formalmente a autoridade que o nomeou, do fato. | D7, D8, D14, D21, D67, D68 e E7 | 8 | 5 | 40 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----------|-----|--|--|---|----------------------|--|---|-----------------------|----|---|-----|
| A25 e A32 | R79 | Alta rotatividade dos fiscais do contrato. | Ausência de critérios objetivos para a escolha dos fiscais e de estabelecimento de capacitação permanente dos servidores designados. | Ineficiência na fiscalização dos contratos; Ausência de formação de <i>expertise</i> relacionada à fiscalização de contratos. | Risco operacional | D14, D63, E6, E7, E8 e O6 | Implementar critérios objetivos para definição das equipes de fiscalização; implementar plano de fiscalização permanente para as equipes de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados. | D14, D63, E6, E7 e E8 | 10 | 5 | 50 |
| A25 e A32 | R80 | Designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento e seleção do fornecedor (como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação) para atuar na fase de gestão contratual (fiscal de contrato e responsável pelo ateste do serviço) | Ausência de segregação de funções. | Possibilidade de ocorrer conflitos de interesses, erros, omissões, fraudes ou corrupção; acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor; criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo servidor, causando, por exemplo, danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos. | Risco de integridade | D64, D82, D94, D95, D96, E1, E4, E7, O3 e O5 | Designar servidores que não participaram da fase de planejamento da contratação, obedecendo o princípio de segregação de funções; estabelecer políticas e procedimentos prevendo separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis de autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações a fim de reduzir o risco de ocorrerem erros, desperdícios ou fraudes e de maneira que o trabalho de uma área ou pessoa seja automaticamente checado por outra, inteiramente independente da primeira. | D64, D95 e O3 | 8 | 8 | 64 |
| A27 | R81 | Diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes. | Elementos básicos do contrato não estão claros de forma uniforme para as partes do contrato. | Atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente. | Risco operacional | D7, D14 e E7 | Prever no modelo de execução do objeto que ocorrerá uma reunião de iniciação do contrato, imediatamente após a assinatura do contrato, com a presença das partes interessadas, para esclarecer pelo menos os seguintes pontos: a) o objeto do contrato; b) a forma de comunicação entre as partes, que deverá ocorrer primordialmente entre representantes da Instituição e o preposto da contratada; c) as providências previstas para a inserção da contratada na Instituição; d) o modelo de execução do objeto; e) o modelo de gestão do contrato, que inclui a forma de acompanhamento dos trabalhos (mediante relatórios entregues pela contratada e reuniões mensais entre as partes); f) as formas de recebimento provisório e definitivo; g) as sanções e glosas aplicáveis; h) os procedimentos de faturamento e pagamento; i) no caso de contratos com previsão de uso de ordens de serviço (OS), detalhar os campos da OS na reunião, os critérios de qualidade utilizados e as situações que ensejem a recusa de produtos e serviços; j) se necessário, deve ser estabelecido cronograma de execução das providências previstas para adequação do ambiente do órgão; realizar a reunião de iniciação prevista no modelo de gestão do contrato e documentar todos os esclarecimentos realizados em uma ata, que deve ser assinada por representantes das partes contratantes; negociar com a contratada a realização da reunião de iniciação e proceder à documentação dos esclarecimentos como previsto acima. | D7, D8, D14, D21 e E7 | 2 | 2 | 4 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---------------------|-----|--|---|---|-----------------------|------------------------------------|---|-------------------|---|---|-----|
| A28 | R82 | Dificuldades de contato com a contratada para solução de problemas operacionais nos contratos. | Ausência de estrutura da contratada para contato no local da prestação dos serviços de duração continuada; falta de autonomia do preposto; um único preposto designado pela contratada para atender todo o contrato, em diversas cidades. | Manutenção dos problemas operacionais, que implica a não obtenção do serviço e o não atendimento da necessidade que originou a contratação; possibilidade de ordens diretas da Administração, dirigidas aos terceirizados, caracterizando ingerência. | Risco operacional | D7, D36, D102, E4, E6, E8, O6 e O7 | Incluir no edital para contratação de serviços de duração continuada, a obrigação de a contratada instalar, em um prazo máximo também definido no edital, escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração; dirigir a solicitação de serviços ao preposto da empresa, assim como, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados devem ser dirigidas ao preposto; estabelecer a previsão para os contratos mais críticos, que a empresa faça a designação de prepostos por região, a fim de abranger todas as cidades nas quais os serviços serão prestados. | D7, D14, D36 e E4 | 5 | 8 | 40 |
| A29, A55, A71 e A87 | R83 | Contratada não entregar garantia de execução do contrato. | Inobservância por parte da contratada, do prazo fixado para apresentação da garantia. | Descumprimento contratual por parte da contratada podendo acarretar suspensão ou atraso do pagamento dos serviços prestados; possíveis prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato, não cobertos em função da ausência da garantia. | Risco de conformidade | D14 e E3 | Estabelecer cláusula contratual prevendo: a) a contratada deverá apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do órgão contratante, contado da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, sendo que, nos casos de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o valor da garantia deverá corresponder a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, limitada ao equivalente a 2 (dois) meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados; b) que a inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará a aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso, observado o máximo de 2% (dois por cento) e que o atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza a Administração a promover a rescisão do contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei n.º 8.666, de 1993; solicitar (gestor do contrato) que seja realizada a notificação contratual com a indicação das sanções cabíveis por eventual descumprimento das obrigações contratuais pactuadas, utilizando como referencial os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União (AGU), bem como as diretrizes constantes da alínea "j" do subitem 2.6 do Anexo V da IN SEGES/MP n.º 05/2017; estabelecer (setor responsável pela elaboração e alteração dos contratos) procedimento de controle através de sistema informatizado/planilha contendo as informações das garantias contratuais (modalidade, vigência, prazo). | D14 e E3 | 2 | 5 | 10 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---|-----|--|---|---|-----------------------|---|--|------------------------|----|---|-----|
| A29, A30, A55, A56, A71, A72, A87 e A88 | R84 | Garantia não possuir validade durante toda a execução do contrato e 90 dias após o término da vigência contratual. | Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na conferência da garantia contratual. | Falta de abrangência da garantia contratual em relação à vigência do contrato; possíveis prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato, não cobertos em função da ausência da garantia (término da vigência). | Risco de conformidade | D14, E3 e E6 | Estabelecer cláusula contratual acerca da exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei n.º 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação; elaborar (setor responsável pela elaboração e alteração dos contratos) lista de verificação para conferência da completude dos termos da garantia contratual. | D14, E3 e E6 | 5 | 5 | 25 |
| A29, A30, A55, A56, A71, A72, A87 e A88 | R85 | Garantia contratual não prevê o pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. | Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na conferência da garantia contratual. | Falta de abrangência da garantia contratual para o pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada. | Risco de conformidade | D105, D14, E6 e O6 | Estabelecer cláusula contratual prevendo que a garantia contratual deve prever o pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias; elaborar lista de verificação para conferência da completude dos termos da garantia contratual. | D14 e E6 | 8 | 5 | 40 |
| A31 e A32 | R86 | Caraterização de execução indireta ilegal. | Ingerência da Instituição na administração da contratada (vedada pelo art. 5º da IN SEGES/MP n.º 05/2017) | Prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula n.º 331 do TST. | Risco de conformidade | D7, D14, D30, D64, D89, D92, D103, E2, E6, E7, E8, O7, O8 e O16 | Definir, no modelo de execução do objeto, que, dentre outros: a) a interação entre o órgão e a contratada ocorra essencialmente por intermédio do preposto, com exceção de serviços que exijam interação direta entre os usuários do serviço e a contratada; b) aspectos relativos à relação contratual entre a contratada e seus funcionários (solicitação de férias e avaliação de desempenho individual) sejam tratados entre essas duas partes, sem interferência do órgão; c) no caso da adoção, excepcional, de modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, o órgão deva se restringir a fazer com que a contratada cumpra o modelo de execução do objeto citado, que deve definir claramente elementos que incluam a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço e os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida junto ao órgão; d) é vedado aos servidores públicos, formal ou informalmente, qualquer tipo de ingerência, ou influência sobre a administração da contratada, ou comando direto sobre os funcionários; realização de ações de conscientização junto aos servidores da Instituição, a fim de evitar a prática de atos de ingerência na administração da contratada. | D7, D14, D30, D31 e E8 | 10 | 8 | 80 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|--------------------------|-----|---|---|---|-------------------|------------------------------|--|---------------|---|----|-----|
| A31 e A32 | R87 | Falhas na comunicação entre as partes e ausência de evidências das ocorrências do contrato. | Ausência de procedimentos formais de comunicação entre as partes contratantes. | Retardo e falhas na execução do contrato; impossibilidade de identificar a parte descumpridora do contrato. | Risco operacional | D7 e D14 | Incluir no modelo de gestão do contrato a definição de protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo da execução contratual. | D7 e D14 | 8 | 2 | 16 |
| A31, A41, A43, A44 e A53 | R88 | Descontinuidade do serviço prestado por término do contrato ou por abandono da empresa prestadora do serviço. | Falência da empresa; empresa contratada não aceita realizar a renovação do contrato; empresa contratada, no decorrer do contrato, passa a apresentar restrição que a impeça de licitar com a União. | Impacto negativo causado pela descontinuidade do serviço no funcionamento da Instituição, atrapalhando o alcance dos objetivos; necessidade de contratação direta (dispensa) e sem o adequado planejamento da contratação, em função da descontinuidade de serviço de natureza contínua (falta de tempo hábil para realização de uma nova licitação). | Risco operacional | D105, D106, E3, E4, E7 e O12 | Incluir em edital, exigências como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados, as previstas no Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário (item 9.1.10), a fim de eliminar empresas "aventureiras"; realizar, a retenção da garantia e de créditos da contratada, previstos nos artigos 64, 65 e 66 da IN SEGES/MP n.º 05/2017; liberar saldo existente na Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação, apenas após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado; manter (gestor responsável pelas contratações) estudos técnicos preliminares, planilhas de custos e formação de preços e termos de referência, pré-prontos, a fim de realizar o enfrentamento de situações relacionadas a contratos descontinuados (não renovados, rescindidos ou interrompidos). | D14, D36 e E7 | 8 | 10 | 80 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|-----|-----|---|---|---|-----------------------|---|--|----------------------------------|---|---|-----|
| A32 | R89 | Fiscalização contratual inadequada (aumento dos encargos na fiscalização sem necessariamente diminuir o risco de as obrigações não estarem sendo cumpridas pelas contratadas). | Utilização de controles, durante a fiscalização, pouco eficazes para garantir o cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS; alta rotatividade dos fiscais de contrato; acúmulo das diversas atividades de fiscalização (técnica e administrativa); ausência de capacitação voltada às atividades de fiscalização; indicação de fiscal de contrato realizada sem levar em consideração a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. | Diminuição da atenção da fiscalização no cumprimento do objeto do contrato e com baixa eficácia na mitigação dos riscos de descumprimento dessas obrigações pela contratada (descumprimento este que traz possibilidade de responsabilização solidária da administração). | Risco de conformidade | D7, D14, D36, D61, D62, D63, D93, D102, D103, D104, D105, D106, D107, D108, D109, E4, E6, E7, E8, O6 e O7 | Incluir, no modelo de gestão do contrato que as verificações documentais relativas aos aspectos trabalhistas, previdenciários e do FGTS, além de contemplar os documentos que atestem a regularidade da contratada como um todo nos termos da Lei n.º 8.666/93 (art. 29, IV e V), complementarmente, a critério da administração, poderão ser exigidos que a contratada apresente outros documentos, como os previstos no Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário; avaliar (fiscal administrativo do contrato) 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 obrigações trabalhistas pela contratada, das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS; documentar (fiscal administrativo do contrato) a sistemática de fiscalização utilizada em cada período e comunica aos órgãos responsáveis, qualquer irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS dos trabalhadores terceirizados; implementar (autoridade competente) critérios objetivos para definição das equipes de fiscalização; implementar (autoridade competente) plano de fiscalização permanente para as equipes de fiscalização dos contratos de serviços terceirizados. | D7, D8, D13, D14, D19, D36 e D61 | 8 | 8 | 64 |
| A32 | R90 | Contratos com especificações deficientes (em especial, nos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato), o que gera dificuldade (ou até impossibilidade) de gerir o contrato. | Deficiência no planejamento da contratação. | Dificuldade (e até impossibilidade) de obter o objeto do contrato e fazer que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais. | Risco operacional | D7, D26, D79, D80, D81, D88, E4 e E7 | Avaliar se há mecanismos mínimos que permitam executar o contrato até o prazo estipulado. Em caso afirmativo, gerir o contrato da melhor forma possível, mas propor a não prorrogação do contrato (mesmo se houver previsão). Caso não haja mecanismos mínimos, o gestor do contrato deve negociar com a contratada aditivo bilateral para incluir os mecanismos mínimos. Em caso de recusa da contratada, o gestor deve propor a rescisão do contrato e nova contratação. Em qualquer caso, o gestor do contrato deve informar à autoridade competente, as deficiências que devem ser sanadas para a próxima contratação. | D7, D8, D13, D21 e E7 | 5 | 5 | 25 |
| A32 | R91 | Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e outras falhas de natureza processual administrativa. | Ausência de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos com vistas à apuração de descumprimentos contratuais. | Não aplicação da penalidade. | Risco de conformidade | D7 | Expedir orientações sobre a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades. | D7 | 5 | 5 | 25 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---|-----|--|--|---|-------------------------------|---|--|--------------------|---|---|-----|
| A32 e A33 | R92 | Dificuldade de os colaboradores resolverem problemas relacionados ao recebimento de seus salários. | Domicílio bancário dos colaboradores da contratada em local distinto do da prestação dos serviços. | Retardo na detecção de irregularidades no cumprimento de obrigações trabalhistas (não pagamento de salários dos colaboradores) e suas consequências | Risco operacional | D7 e D36 | Incluir no termo de referência para contratação de serviços de duração continuada, a exigência de que o domicílio bancário dos empregados terceirizados deverá ser na cidade ou na região metropolitana na qual serão prestados os serviços. | D7, D14, D36 e D46 | 2 | 2 | 4 |
| A32, A33 e A34 | R93 | Fraude nos comprovantes de recolhimento dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato. | Deficiência na fiscalização administrativa do contrato. | Pagamento indevido à contratada; responsabilidade subsidiária da contratante em função de conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. | Risco de integridade | D62, D93, E6, E7 e O7 | Realizar cruzamento das informações contidas nos extratos das contas de FGTS e INSS dos funcionários terceirizados a fim de comprovar se o recolhimento foi realizado na data registrada no documento comprobatório encaminhado pela empresa terceirizada. | D62 e E7 | 5 | 8 | 40 |
| A32 e A35 | R94 | Ateste de nota fiscal em serviços parcialmente executados ou não executados. | Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na fiscalização contratual. | Pagamento indevido. | Risco operacional | D7, D8, D14, D61, D103, E2, E4, E6, E7 e E8 | Estabelecer listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato. | D7 | 8 | 5 | 40 |
| A34, A35, A37 e A38 | R95 | Atraso no recolhimento de tributos destacados nas notas fiscais provenientes de prestação de serviços terceirizados. | Insuficiência no quantitativo de servidores disponíveis para atendimento das demandas; divergências na interpretação de dispositivos legais; extravio de documentos fiscais. | Dano ao erário em face do pagamento de juros e multas referente ao atraso no recolhimento de tributos; necessidade de apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa. | Risco orçamentário/financeiro | D71 e E1 | Estabelecer regras e critérios a serem observados para alocação de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades relacionadas à execução orçamentária/financeira; instituir plano/política de capacitação permanente com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores no tocante à legislação e jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho; manter controle por contrato, das notas fiscais liquidadas e pagas. | D7, D10, D13 e E1 | 5 | 5 | 25 |
| A34, A35, A36, A37, A38, A47, A48, A53, A63, A64, A69, A79, A80 e A85 | R96 | Indisponibilidade orçamentária na gestão do contrato. | Contingenciamento orçamentário; falta de planejamento orçamentário. | Possível realização de despesa sem prévio empenho com a possibilidade de futura responsabilização dos servidores envolvidos; atraso no lançamento da nota fiscal no SIAFI com reflexo no pagamento; desequilíbrio financeiro na contratada; supressão contratual em virtude do contingenciamento orçamentário; descontinuidade do serviço prestado. | Risco orçamentário/financeiro | D101, D105, D107, D108, E3, E6, E7 e O9 | Estabelecer regras e critérios a serem observados para priorização da alocação de recursos orçamentários; estabelecer contato permanente com a setorial de orçamento e finanças do Ministério da Educação. | E1 e E7 | 8 | 8 | 64 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|------------------------------------|------|--|---|--|-------------------------------|--|--|---------------|---|---|-----|
| A34, A35, A38, A75, A76, A77 e A86 | R97 | Pagamento de valor indevido. | Concessão de reajuste (<i>latu sensu</i>) equivocado; nota fiscal do serviço terceirizado com valor indevido (a maior), não observado pelo fiscal administrativo. | Desperdício de recursos públicos. | Risco orçamentário/financeiro | D105, E2, E4, E7 e O14 | Executar as atividades de análise de forma mais exaustiva; revisar (servidor sênior) a concessão de reajuste (<i>latu sensu</i>); notificar e enviar cópia ao fiscal administrativo do contrato, a cada alteração contratual realizada; estabelecer controle dos valores atualizados do contrato em planilha ou sistema informatizado. | E4, E7 e O14 | 5 | 5 | 25 |
| A35, A36, A37 e A38 | R98 | Documento fiscal lançado e/ou pago no SIAFI após contrato vencido e/ou garantia vencida. | Ausência de conferência dos dados do contrato (vigência, garantia). | Descumprimento da legislação. | Risco de conformidade | E1 | Utilizar lista de verificação contemplando os dados a serem conferidos nos lançamentos; utilizar sistema/planilha para controle das informações dos contratos (vigência, valores, garantia). | E1 | 5 | 5 | 25 |
| A36, A37 e A38 | R99 | Pagamento de fornecedor em débito com a fazenda. | Licitante não mantém a regularidade fiscal da habilitação na fase de execução contratual. | Impossibilidade de a fazenda pública ressarcir-se de valores devidos. | Risco de conformidade | D7, D8, D14, D106, E1 e E3 | Realizar a consulta no SICAF referente à manutenção da regularidade fiscal, antes de cada pagamento e, em caso de irregularidade, executar os procedimentos do art. 3º, §4º, da IN SLTI/MP n.º 4, de 15 de outubro de 2013. | D7, D14 e D69 | 5 | 5 | 25 |
| A37 e A38 | R100 | Documento fiscal lançado e/ou pago no SIAFI com erro de natureza contábil, orçamentária ou financeira. | Não informar dados das contas de controle dos contratos; realizar cópia no SIAFI de outro lançamento sem a devida alteração dos dados necessários; informar empenho/fornecedor incorreto no lançamento do documento fiscal no SIAFI; não efetuar as devidas retenções de tributos ou utilizar alíquotas incorretas. | Contabilização incorreta; pagamento com dados contábeis, orçamentários ou financeiros incorretos; retrabalho para a realização das devidas correções/regularizações contábeis; possíveis apontamentos em auditorias. | Risco de conformidade | E1 | Servidor, diferente daquele que efetuou o registro no SIAFI, deve revisar os lançamentos realizados; utilizar lista de verificação contemplando os dados a serem conferidos nos lançamentos; utilizar planilhas para cálculo e conferência dos valores relacionados ao recolhimento dos tributos (por tipo de serviço e município). | E1 | 5 | 5 | 25 |
| A37 e A38 | R101 | Atraso no pagamento dos serviços terceirizados. | Ausência de repasse financeiro por parte dos órgãos responsáveis; insuficiência no quantitativo de servidores disponíveis para atendimento das demandas; morosidade nos trâmites internos dos documentos fiscais. | Dificuldade (e até impossibilidade) de obter o objeto do contrato e fazer que a contratada cumpra as obrigações contratuais e legais; desequilíbrio financeiro na contratada; descontinuidade do serviço prestado. | Risco orçamentário/financeiro | D102, D105, D107, D109, E1, E6, O6 e O16 | Estabelecer regras e critérios a serem observados para alocação de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades relacionadas à execução orçamentária/financeira; estabelecer contato permanente com a setorial financeira do Ministério da Educação; adotar fluxo diário/semanal para conferência dos lançamentos no SIAFI, evitando acúmulo de documentos para análise, quando houver repasse de recurso financeiro para pagamento. | D7 e E1 | 8 | 8 | 64 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(continuação)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | N R |
|---------------------|------|--|--|--|-----------------------|---|--|----------------|---|---|-----|
| A45 | R102 | Ineficiência e ineficácia nos procedimentos para prorrogação de contratos de terceirização. | Realização de pesquisa junto ao mercado e outros órgãos/entidades com objetivo de justificar a vantajosidade da prorrogação de contratos de prestação de serviços de duração continuada. | Desperdício de recursos humanos (muito tempo para realizar as pesquisas) e obtenção de valores de comparação inadequados (outros contratos com características distintas). | Risco operacional | D7 e D36 | Incluir na minuta de contrato que: a) os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei; b) os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais; c) considerando o previsto nos itens "a" e "b" acima, a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado; d) nos casos dos contratos de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, para demonstrar a vantajosidade da prorrogação exige-se que, além do previsto nos itens "a" e "b" supra, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Instituição (se os valores forem superiores aos fixados pela instituição, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato). | D7 e D36 | 5 | 5 | 25 |
| A50, A51, A52 e A54 | R103 | Prorrogação contratual de prazo acima do limite permitido em lei (60 meses), valendo-se da excepcionalidade disposta no §4º do Art. 57 da Lei n.º 8.666/1993, sem a ocorrência de evento grave e imprevisível, que caracterize a excepcionalidade disposta na lei. | Morosidade nos trâmites internos da Instituição para definição do objeto a ser licitado, ocasionado a insuficiência de tempo hábil para realização de procedimento licitatório. | Descumprimento da legislação; possibilidade de futura responsabilização dos agentes envolvidos. | Risco de conformidade | D8, D72, D97, D98, D99, D100, D102, D105 e D104 | Autoridade competente, em face à superveniência de fato de caráter excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato, deve justificar a ocorrência e incluir nos autos do processo, documentos que fundamentem tal prorrogação; se a prorrogação decorrer de falta de planejamento ou desídia da Administração, com o objetivo de salvaguardar o interesse público e evitar possíveis danos, a prorrogação pode ser realizada (fato admitido pelo TCU), condicionada à apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa. | D97, D98 e D99 | 5 | 5 | 25 |

MAPA DE RISCOS - FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

(conclusão)

| A | R | Evento de risco | Causa do risco | Implicação do risco | Categoria | Fonte (R) | Sugestão de controle interno | Fonte (C) | P | I | NR |
|---|------|--|---|---|-----------------------|--------------------------------------|---|--------------|---|---|----|
| A55, A56, A71, A72, A87 e A88 | R104 | Valor da garantia, após aditivo de valor no contrato, não mantém proporção inicial em relação ao valor contratado ou a vigência contratual não é renovada quando há aditamento de prazo no contrato. | Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na conferência da garantia contratual. | Falta de abrangência da garantia contratual em relação à vigência do contrato; falta de proporcionalidade do valor da garantia contratual (contrato aumenta de valor e o valor da garantia permanece o mesmo); possíveis prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato, não cobertos em função da ausência da garantia (término da vigência) ou da desproporcionalidade do valor. | Risco de conformidade | D14, D102, D104, D105, D106, E3 e E6 | Estabelecer cláusula contratual prevendo: a) exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei n.º 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação; b) nas contratações de serviços continuados com fornecimento de mão de obra exclusiva, poderá ser estabelecido, como condição para as eventuais repactuações, que o contratado deverá complementar a garantia contratual anteriormente prestada, de modo que se mantenha a proporção de 5% (cinco por cento) em relação ao valor contratado; elaborar lista de verificação para conferência da completude dos termos da garantia contratual. | D14 e E6 | 5 | 5 | 25 |
| A58, A59, A60, A61, A66, A67, A68 e A70 | R105 | Elaboração de aditivos/supressões contratuais acima do valor previsto em lei. | Ausência de mecanismos de controle adequados para elaboração de aditivos/supressões contratuais; divergências na interpretação de dispositivos legais; responsável pela execução da atividade não possui qualificação adequada. | Descumprimento da legislação; possibilidade de futura responsabilização dos agentes envolvidos. | Risco de conformidade | D8, D61, E3 e E7 | Estabelecer controle em planilha/sistema informatizado, dos aditivos e supressões realizados no contrato; instituir plano/política de capacitação permanente com o objetivo de estimular o aprimoramento dos servidores no tocante à legislação e à jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho. | D61, E3 e E7 | 5 | 5 | 25 |
| A67 e A70 | R106 | Aumento de postos temporários de trabalho sem a elaboração de termo aditivo. | Cláusula contratual controversa em eventual desacordo com a legislação. | Possível aumento de postos, ainda que temporariamente, sem o devido aditamento contratual e em desacordo com a legislação. | Risco de conformidade | D14 e D63 | Formalizar aditamento contratual sempre que for necessário modificar o valor contratado, em decorrência de acréscimo quantitativo de seu objeto, em atenção ao disposto no Art. 65, I, "b", da Lei n.º 8.666/1993, e observância dos limites definidos no art. 65, § 1º, do referido diploma legal; evitar a inclusão de cláusula contratual controversa nos contratos. | D63 e D91 | 5 | 5 | 25 |

Nível de risco: ■ Baixo ■ Médio ■ Alto ■ Extremo

A: referência da atividade; R: referência do risco; Fonte (R): fonte de composição do risco (evento + causa + implicação); Fonte (C): fonte de composição da sugestão de controle interno; P: probabilidade; I: impacto; e NR: nível de risco (inerente).

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados da pesquisa.

APÊNDICE O - DESPESA COM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

DESPESA PROJETADA COM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS* EM 2018

| N.º do Contrato | Serviço | N.º de funcionários | Valor anual |
|-----------------|-------------------------------------|---------------------|----------------------|
| 41/2015 | Vigilância | 84 | 5.126.338,80 |
| 43/2015 | Limpeza e Conservação | 100 | 4.770.687,84 |
| 01/2017 | Motorista | 29 | 2.572.804,20 |
| 45/2015 | Portaria | 48 | 2.025.381,24 |
| 14/2014 | Manutenção Predial | 36 | 1.859.808,12 |
| 11/2014 | Tratorista/Trabalhador agropecuário | 17 | 753.977,88 |
| 36/2015 | Auxiliar de veterinária | 5 | 274.802,04 |
| 03/2016 | Cuidador | 1 | 45.511,68 |
| 03/2017 | Almoxarife | 1 | 26.531,76 |
| Total | | 321 | 17.455.843,56 |

* Serviços prestados de forma contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base no documento D111 (informações dos contratos de serviços terceirizados - 2018).

RECURSOS DE CUSTEIO DA AÇÃO 20RK* EM 2018

| Grupo da natureza de despesa | Fonte | Valor |
|--|-------|----------------------|
| 3-ODC | 100 | 30.182.054,00 |
| 3-ODC | 100 | 1.948.216,00 |
| 3-ODC | 280 | 94.413,00 |
| 3-ODC | 250 | 822.180,00 |
| Total | | 33.046.863,00 |
| Valor anual de despesas com serviços terceirizados | | 17.455.843,56 |
| % de utilização da ação 20RK com serviços terceirizados | | 53% |

* Ação 20RK - Funcionamento de instituições federais de ensino superior.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base no documento D111 e D112 (Orçamento da União - exercício financeiro de 2018: Volume V - detalhamento dos créditos orçamentários do Poder Executivo - Ministério da Educação).