



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

*Contratos de Terceirização*

04 de novembro de 2019

**Controladoria-Geral da União – CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA ECONOMIA**

Unidade Examinada: **Secretaria de Gestão**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201901001**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Este trabalho consistiu na avaliação de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de unidades localizadas em todas as regiões da federação. O objetivo, com vistas à racionalização dos gastos, foi avaliar o planejamento das contratações; a adequação das planilhas orçamentárias apresentadas pelas empresas contratadas à legislação e às convenções coletivas de trabalho; os controles internos implementados para acompanhar a execução dos serviços e verificar o cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada; os custos contratados em relação aos valores de mercado e aos limites estabelecidos pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério da Economia (ME).

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho visa repercutir o objetivo do tema “Qualidade do Gasto” do Plano Tático 2018-2019 da Secretaria Federal de Controle Interno. A “Qualidade do Gasto” preconiza que é imprescindível a otimização dos gastos públicos, reduzindo ineficiências e pagamentos indevidos, seja nos gastos obrigatórios, a exemplo de pessoal e previdência, seja nos gastos discricionários, os quais têm sido comprimidos pela evolução dos primeiros.

Nesse contexto, a avaliação sistemática de contratos de custeio é uma abordagem utilizada para avaliar os resultados da gestão no tocante à qualidade do gasto em serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O presente trabalho demonstrou que as fases críticas das contratações são o planejamento e a fiscalização contratual, dado o percentual de falhas encontradas atinentes à ausência de estudos e levantamentos para dimensionamento do quantitativo dos serviços contratados e à inexistência de fiscalização que garanta a mitigação de riscos decorrentes do descumprimento das obrigações contratuais, principalmente as trabalhistas e previdenciárias.

Observou-se oportunidades de racionalização de gastos públicos mediante adequação dos contratos de vigilância e limpeza à Reforma Trabalhista, bem como de regulamentação acerca do aproveitamento dos créditos de PIS e COFINS quando cotados na planilha de custos e formação de preços por empresas submetidas ao regime de incidência não cumulativa dessas contribuições. Foram expedidas recomendações estruturantes, dentre as quais destacam-se disponibilização de capacitação virtual permanente a agentes públicos, implementação de planilha eletrônica de custos e formação de preços automatizada no sistema de compras governamentais e instituição de sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia-Geral da União

ARG – Avaliação dos Resultados da Gestão

BC – Banco Central

BDI – Bonificação de Despesa Indireta

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNDT – Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CPLC – Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos

CRF - Certidão de Regularidade do FGTS

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IN – Instrução Normativa

ISS – Imposto Sobre Serviços

ME – Ministério da Economia

PGF – Procuradoria-Geral Federal

PIS – Programa de Integração Social

PIB – Produto Interno Bruto

SEGES – Secretaria de Gestão

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SISG – Sistema de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UASG – Unidades Administrativas de Serviços Gerais

UORG – Unidade Organizacional

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>12</b>
1. Contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra carecem de maior planejamento, notadamente com relação ao estabelecimento dos quantitativos contratados.	12
2. Produtividade, frequência e periodicidade não são mensuradas adequadamente para quantificação dos serviços de limpeza a serem contratados.	16
3. Parte dos contratos apresentam oportunidades de melhoria em seus processos de pagamento.	19
4. Inserção da alíquota integral de PIS e COFINS na planilha de custos na maioria dos contratos firmados com empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa (lucro real).	24
5. Falhas no acompanhamento e na fiscalização de contratos resultam em risco de responsabilização da Administração por débitos trabalhistas e previdenciários das contratadas.	26
6. Parte dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra não são vantajosos para a Administração.	31
7. Ausência de aplicação da reforma trabalhista compromete a vantagem das contratações que possuem postos de trabalho com escala de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas.	35
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>37</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>43</b>
<b>I – QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA</b>	<b>43</b>
<b>II – UNIDADES AUDITADAS</b>	<b>47</b>
<b>III – METODOLOGIA DE CÁLCULO ROTATIVIDADE</b>	<b>50</b>
<b>IV – TAXA DE ROTATIVIDADE 2015 A 2018</b>	<b>52</b>
<b>V – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA</b>	<b>53</b>
<b>VI- ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>72</b>

# INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Consolidação da Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG) decorrente de auditorias empreendidas em contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra em vários estados da federação.

Esta linha de atuação consiste na emissão de opinião sobre a gestão a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo de determinado processo ou contrato. Nesse aspecto, o presente trabalho teve como objeto a avaliação da sistemática de contratos administrativos de custeio relacionados às despesas de Apoio Administrativo, Vigilância, Limpeza e Conservação.

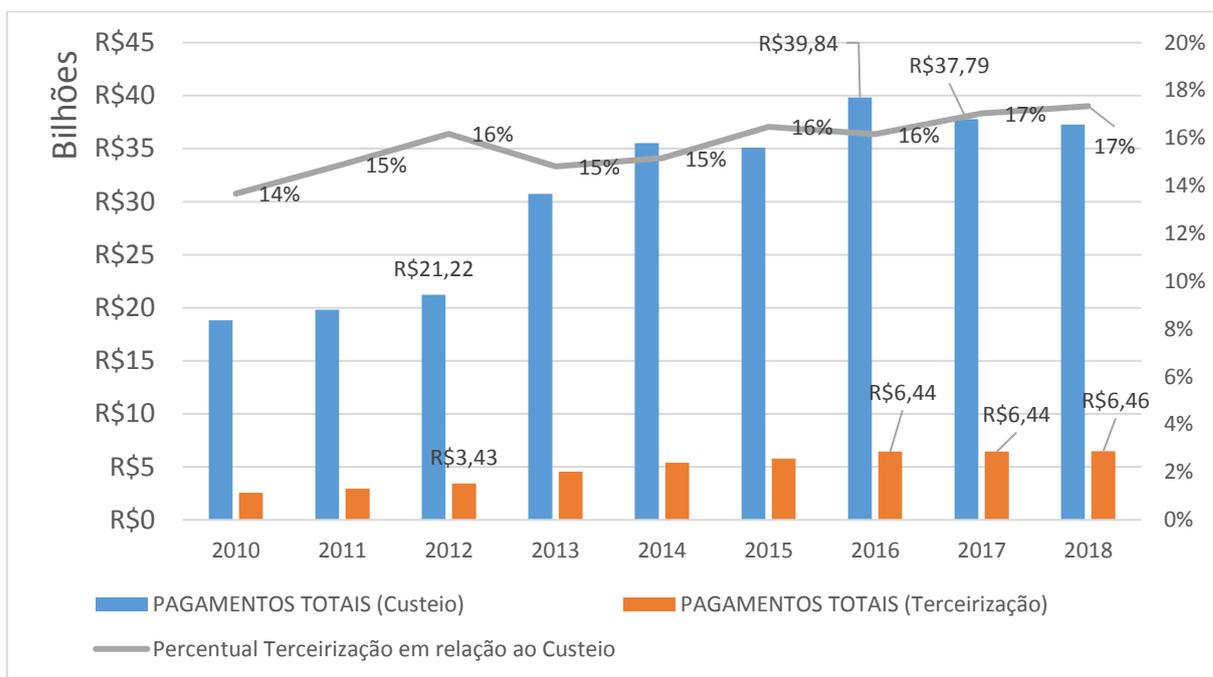
A avaliação do objeto se justifica frente o nível elevado de endividamento público do Brasil, que em abril de 2018 alcançou o recorde histórico de 75,9% sobre o Produto Interno Bruto (PIB), segundo dados do Banco Central (BC), exigindo que o país retorne à trajetória de realização de superávits fiscais para manter a capacidade de solvência frente aos credores. Tendo em vista a carga tributária do país já se encontra em níveis elevados – em 2017 representava 32,4% do PIB, e considerando a situação depressiva da economia, o ajuste fiscal terá que se basear no corte de despesas.

Portanto, é imprescindível a otimização dos gastos públicos, reduzindo ineficiências e pagamentos indevidos, seja nos gastos obrigatórios – a exemplo de pessoal e previdência, seja nos gastos discricionários, os quais têm sido comprimidos pela evolução dos primeiros.

Nesse cenário, o objetivo deste trabalho foi identificar oportunidades de melhorias no modelo de contratação e na eficiência operacional dos contratos, na medida em que apresentam potencial relevante de economia de recursos públicos para toda a Administração Pública.

É de se destacar que as despesas realizadas em 2018 no tema avaliado representaram 17% dos gastos com custeio administrativo do Poder Executivo Federal, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 01 – Comparativo dos gastos com terceirização de mão de obra (apoio administrativo, vigilância e limpeza) em 2018 em relação ao total de gastos com custeio administrativo no Poder Executivo Federal.**

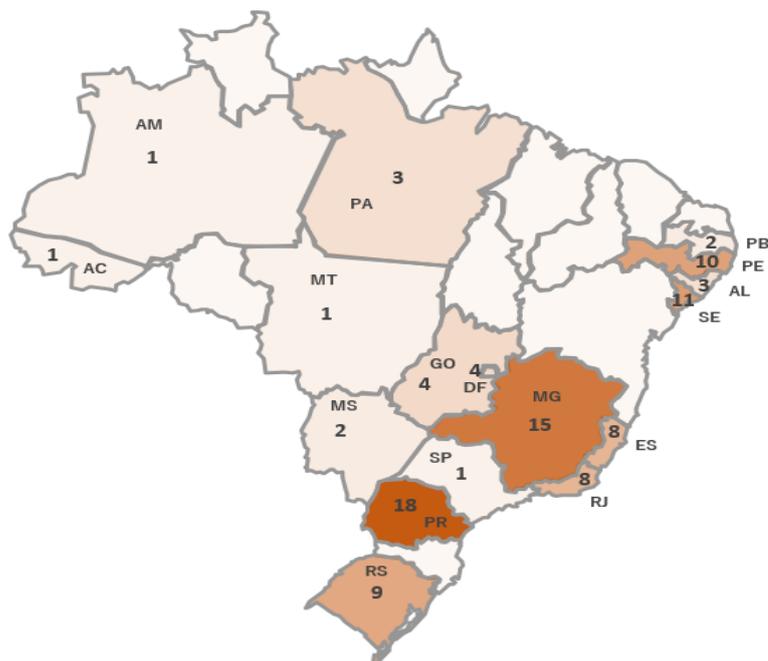


Fonte: Tesouro Gerencial (valores pagos e restos a pagar pagos no exercício).

O trabalho orientou-se no sentido de responder às questões e subquestões de auditoria constantes do Anexo I deste Relatório, que tratam do planejamento da contratação, da formalização dos processos de pagamento, do acompanhamento e fiscalização e da manutenção da vantagem econômica dos contratos.

Para a obtenção de evidências que permitissem responder a tais questionamentos, foram auditados 101 contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra firmados nos exercícios de 2012 a 2018 nas unidades listadas no Anexo II, cuja distribuição geográfica é apresentada a seguir:

## Mapa 01 – Distribuição geográfica dos contratos auditados.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Informa-se que foram avaliados 40 contratos de prestação de serviços de apoio administrativo, 30 de vigilância e 31 de limpeza.

A metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu consulta à documentação e análise de dados secundários; conferência de cálculos; visitas *in loco* e realização de entrevistas junto aos terceirizados para percepção das atividades desenvolvidas.

### Considerações iniciais

A terceirização de serviços tem origem na descentralização administrativa introduzida pelo Decreto-lei nº 200/1967 com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, vez que ao delegar a terceiros a execução de atividades secundárias, possibilita que servidores públicos possam melhor desempenhar as funções de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

O Decreto nº 9.507/2018, que revogou o Decreto nº 2.271/1997, dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, estabelecendo que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser terceirizados, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisões para o contratado.

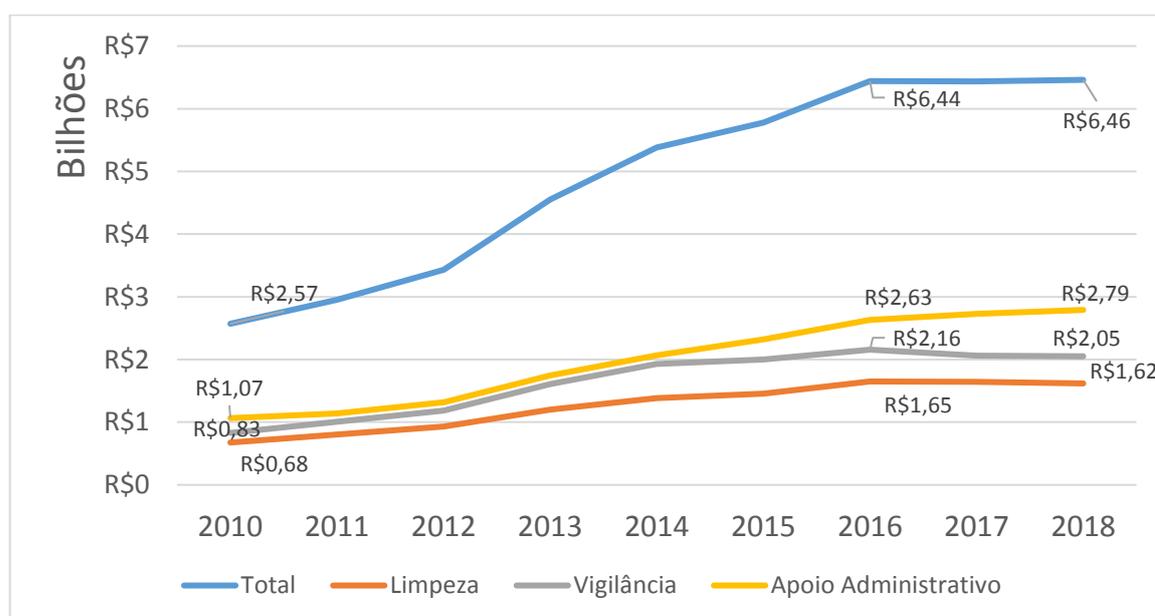
Cabe destacar, que referido decreto veda a terceirização de serviços para a produção de atos que tenham repercussão institucional e estratégica, que decorram do exercício de poderes extroversos da Administração Pública ou que coincidam com as atribuições legais de cargos e empregos públicos, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Desse modo, visando a redução de custos com quadro próprio de pessoal e priorizando a especialização e o aperfeiçoamento das atividades finalísticas das unidades da Administração Pública Federal com o objetivo de ampliar a produtividade e a qualidade na prestação de serviços públicos, tem-se delegado para a iniciativa privada atividades auxiliares ou de apoio por meio da contratação de serviços terceirizados.

De forma a avaliar o montante despendido com tais contratações no Poder Executivo Federal, foi levantada série histórica de gastos com terceirização de mão de obra no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) de 2010 a 2018 nos segmentos Apoio Administrativo, Técnico e Operacional (natureza de despesa 3.3.90.37-01), Limpeza e Conservação (natureza de despesa 3.3.90.37-02), e Vigilância Ostensiva (natureza de despesa 3.3.90.37-03).

No ano de 2018 o Poder Executivo Federal gastou R\$ 6,46 bilhões em despesas com terceirização de mão de obra nos segmentos analisados, sendo R\$ 2,79 bilhões em Apoio Administrativo, R\$ 2,05 bilhões em Limpeza e Conservação e R\$ 1,62 bilhões em Vigilância Ostensiva, conforme demonstrado no gráfico 02.

**Gráfico 02 - Evolução dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Executivo Federal nas naturezas de despesa 33903701(Apoio Administrativo), 33903702(Limpeza) e 33903703(Vigilância) nos anos de 2010 a 2018 em bilhões.**



Fonte: Tesouro Gerencial (valores pagos e restos a pagar pagos no exercício).

A análise da evolução das despesas nos três segmentos demonstra uma taxa de crescimento média anual de 16,79% até 2016. Em 2017 e 2018, houve uma diminuição acentuada do crescimento dessas despesas, cuja taxa média anual foi de apenas 0,17%.

A redução no crescimento dos gastos com terceirização nos anos de 2017 e 2018 foi influenciada pelo declínio nos gastos com Vigilância e Limpeza, com queda acentuada de 4,34% nos gastos de Vigilância em 2017.

Destaca-se, como fator de contribuição da desaceleração do crescimento nesses anos, a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que limitou os gastos públicos, além de alterações normativas como os novos índices de produtividade para contratos de limpeza na IN SEGES nº 05/2017 e a reforma da legislação trabalhista com impacto em postos de trabalho em regime de escala 12X36h, embora a aplicabilidade reduzida dos novos normativos pelos órgãos.

Considerando apenas os gastos com Apoio Administrativo, observa-se que o volume de recursos destinados a essas contratações aumentou ao longo do período analisado. Em 2017 e 2018, no entanto, observou-se uma desaceleração do crescimento.

O aumento contínuo dos gastos com Apoio Administrativo está relacionado a transferência de atividades acessórias, antes desempenhadas por servidores ou empregados públicos do próprio quadro, a terceiros.

Além disso, o crescimento dessas despesas está relacionado à fixação de salários acima dos pisos das categorias ou acima dos valores praticados no mercado e à estimativa de postos de trabalho além da demanda necessária das unidades.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## **1 - Contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra carecem de maior planejamento, notadamente com relação ao estabelecimento dos quantitativos contratados.**

Com o objetivo de verificar a adequabilidade da fase de planejamento das contratações dos serviços de apoio administrativo, vigilância e limpeza, foram auditados 101 contratos de órgãos e entidades federais localizados em todas as regiões do território nacional, as quais englobaram os exercícios de 2012 a 2018, conforme Anexo II deste Relatório. Foram analisados 40 contratos de apoio administrativo, 30 de vigilância e 31 de limpeza.

A avaliação justifica-se na medida em que se reconhece que o planejamento é a fase mais importante do processo de contratação dado que repercute em todas as etapas posteriores – Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual, contribuindo de forma direta para o êxito da contratação ao propiciar a escolha da melhor solução, a seleção da melhor proposta e a alocação eficiente dos recursos públicos, além de evitar falhas de fiscalização e de pagamento.

Nesse sentido, o planejamento deve observar alguns fatores como o histórico da execução do serviço na unidade e os resultados pretendidos para que o processo de contratação alcance o objetivo desejado, evitando prejuízos à Administração Pública e a gestão ineficiente. A ausência ou deficiência de planejamento contribuem efetivamente para diversas impropriedades, as quais citamos as mais comumente observadas:

- a) Prorrogação de contratos cuja manutenção já não se apresenta vantajosa;
- b) Contratações emergenciais, notadamente nos casos de serviços de natureza contínua;
- c) Contratações desnecessárias ou escolha de solução inadequada à necessidade;
- d) Comprometimento do atendimento à necessidade interna da Administração, com impacto na prestação de serviço à sociedade.

A fase de planejamento da contratação pública de serviços terceirizados foi disciplinada no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, atualmente revogado pelo Decreto 9.507/2018, em que constava previsão de plano de trabalho anteriormente a cada contratação com justificativa da necessidade dos serviços, relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento de recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

O art. 2º da Instrução Normativa (IN) SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, que regulou até a data final de sua vigência as contratações de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), dispunha que o planejamento das contratações deveria estar em harmonia com o planejamento estratégico da instituição.

Atualmente, a recente Instrução Normativa SEGES nº 05 de 2017, publicada em 26 de maio de 2017, em linha de evolução, dispõe de forma bem definida e explícita sobre o planejamento da contratação.

A adequabilidade do planejamento das contratações foi avaliada quanto aos seguintes quesitos:

- **Justificativa em relação à quantidade de serviço contratado**

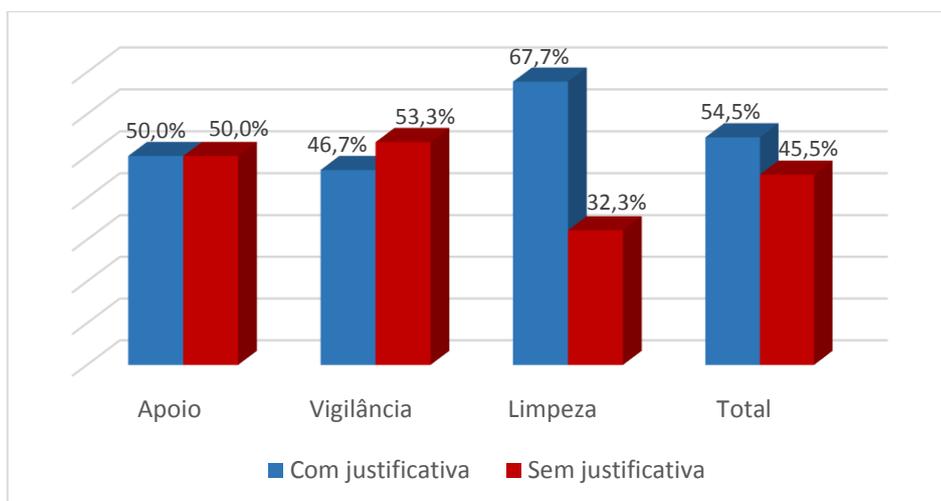
O art. 6º, §3º, da IN SLTI nº 02/2008 incorporou a redação do Decreto 2.271/1997 quanto à necessidade de plano de trabalho prévio à contratação em que se demonstre a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada. Da mesma forma, o art. 15 da referida IN também determina que o Termo de Referência deverá conter tal justificativa.

A IN SEGES nº 05/2017 reforçou a necessidade de se justificar o quantitativo que se pretende contratar, inclusive por meio de memórias de cálculo e de outros documentos que lhe deem suporte, conforme disciplinado no Anexo III da citada IN.

Para as contratações de serviços de vigilância, os normativos estabelecem ainda que o TR deverá conter (i) a justificativa do número e das características dos Postos de Serviço a serem contratados; e (ii) os quantitativos dos diferentes tipos de Posto de Vigilância, que serão contratados por Preço Mensal do Posto.

Em que pese a vinculação do êxito da contratação ao seu adequado planejamento, constatou-se que, dentre as contratações avaliadas, 20 das 40 de apoio administrativo, 16 das 30 de vigilância e 10 das 31 de limpeza não justificaram adequadamente o quantitativo de serviços contratado, ou seja, 45,5% do total analisado, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 03 – Cenário das contratações auditadas quanto à justificativa do quantitativo de serviço contratado**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

As principais falhas encontradas estão relacionadas à ausência de estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e/ou levantamentos que demonstrassem a relação da demanda necessária da unidade com o quantitativo efetivamente contratado.

- **Adequação das jornadas ou das escalas de trabalho à necessidade do órgão**

Foi analisada, sob a ótica dos princípios da eficiência e da economicidade, a adequabilidade das jornadas e das escalas de trabalho dos empregados terceirizados em relação às necessidades das unidades.

As jornadas de trabalho estavam inadequadas às necessidades dos órgãos em 9 dos 40 contratos de apoio administrativo analisados, o que representa 22,5% do total. Foi constatada a inadequação devido ao estabelecimento de carga horária superior às necessidades da unidade, a alteração indevida da jornada de trabalho durante a execução contratual e a jornada de trabalho inferior à estabelecida em Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) sem que os salários fossem proporcionalizados.

Já em relação às contratações de serviços de vigilância, a IN nº 02/2008, no art. 50, estabelecia que preferencialmente deveriam ser adotadas as escalas de 44 (quarenta e quatro) horas semanais de segunda-feira a sexta-feira ou de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas, diurnas ou noturnas, de segunda-feira a domingo. Apenas 5 dos 30 contratos de vigilância avaliados (16,7% do total) tiveram as escalas consideradas inadequadas às necessidades das unidades ou não foi possível fazer a avaliação devido à ausência de planejamento.

Para as contratações de serviços de limpeza, em 3 dos 31 contratos analisados (9,7% do total) as escalas não estavam condizentes com as necessidades do órgão. Merece destaque positivo que 6 órgãos, três hospitais e três unidades de ensino superior, previram escalas de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas a fim de adequar a prestação dos serviços às necessidades de seu funcionamento.

- **Razoabilidade da proporção entre o número de postos de trabalho de vigilância diurnos e noturnos**

Especificamente para as contratações de vigilância, foi avaliada a distribuição da força de trabalho nos períodos do dia e da noite. Parte-se da hipótese de que no período noturno e no final de semana a atividade de vigilância nas unidades demande menor número de postos devido à ausência ou redução de atividades ou do fluxo de pessoas na organização. Evidentemente, os casos concretos foram avaliados de modo a se observar possíveis oportunidades de otimização dos postos.

Merece destaque ainda o comando do art. 51-A da IN nº 02/2008, que determinava que os órgãos/entidades da Administração Pública Federal deveriam realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não fossem essenciais, substituir por recepcionistas aqueles que tivessem como efetiva atribuição o atendimento ao público e definir diferentes turnos, de acordo com as necessidades do órgão ou entidade, para

postos de escala 44 (quarenta e quatro) horas semanais, visando eliminar postos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas que ficassem ociosos nos finais de semana.

A análise concluiu que apenas 4 dos 30 casos avaliados (13,3%) estavam inadequados.

- **Correspondência entre os quantitativos de materiais exigidos nos contratos de limpeza e a demanda de serviços contratados**

Os contratos de limpeza, em geral, preveem, além da força de trabalho contratada, o fornecimento dos materiais necessários para a execução dos serviços. De forma análoga à justificativa do quantitativo dos serviços contratados, é essencial que o tipo e os quantitativos de materiais de limpeza previstos no Termo de Referência sejam balizados em memorial de cálculo e adequadamente justificados. Deve existir uma relação entre a área a ser limpa, a frequência, o quantitativo de usuários e a quantidade de material exigido.

Das 31 contratações de limpeza examinadas, em uma não havia previsão de fornecimento de materiais. Das 30 restantes, 8 apresentaram falhas quanto a esse aspecto, representando 25,8% do total.

A causa mais frequentemente identificada para as deficiências observadas foi a repetição, sem a devida análise crítica, de documentos de planejamento e de informações de contratações anteriores. Essa linha de ação resulta na replicação de erros cometidos em contratações pretéritas e na desconsideração de fontes de informação que poderiam ser úteis para fornecer dados adequados para o correto dimensionamento da demanda dos órgãos e entidades como, por exemplo, medição adequada dos tipos de áreas existentes na unidade para a contratação de serviços de limpeza ou o volume do tráfego de pessoas e a quantidade de acessos físicos para o dimensionamento do quantitativo de vigilantes necessários.

Estudo realizado pela equipe de auditoria da CGU, conforme metodologia apresentada no Anexo III, evidenciou que as áreas relacionadas ao macroprocesso de contratação apresentam maior rotatividade de servidores do que outras áreas. No período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, a rotatividade de servidores nos setores de compras foi de 73,98% contra 53,11% nos demais. Tal situação contribui para a ocorrência de falhas nas contratações, uma vez que o assunto é extenso e possui uma longa curva de aprendizado, sendo aconselhável a especialização e a continuidade dos servidores responsáveis pelos processos de compras públicas.

A fim de mitigar os efeitos nocivos da rotatividade, é recomendável que as contratações mais facilmente padronizáveis, inclusive aquelas de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, sejam centralizadas em equipes especializadas como a Central de Compras no Ministério da Economia.

Adicionalmente, os seguintes fatores ainda contribuíram para as impropriedades identificadas: ausência de conhecimento sobre as especificações do serviço que se pretende contratar; necessidade de capacitação da força de trabalho responsável pelas contratações; e

ausência de um efetivo planejamento de médio prazo para as licitações que distribua temporalmente e priorize as demandas de cada unidade. O último tópico foi objeto de regulamentação da SEGES/ME, por meio da IN nº 01/2019, que instituiu a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional elaborarem seus Planos Anuais de Contratações.

Como consequência mais imediata da falta de planejamento para os quesitos avaliados durante as auditorias, temos o desperdício de recursos públicos, já que sem a realização de um planejamento efetivo não é possível mensurar adequadamente a necessidade em termos de quantidade.

Assim, tal cenário não garante a melhor contratação para as unidades, gerando pagamentos por postos de trabalho desnecessários e jornadas de trabalho inadequadas, além de aquisição de materiais em excesso.

Pelo exposto, é inegável a importância da etapa de planejamento da contratação como forma de evitar as falhas mais frequentes nos processos de contratação.

A partir das auditorias realizadas, conclui-se que parte das contratações analisadas não foram precedidas de estudos ou levantamentos que demonstrassem a correlação entre demanda real da unidade com o quantitativo do serviço efetivamente contratado, conforme ilustração do gráfico 3.

## **2 - Produtividade, frequência e periodicidade não são mensuradas adequadamente para quantificação dos serviços de limpeza a serem contratados.**

O dimensionamento do quantitativo dos serviços de limpeza e conservação é feito levando em consideração os tipos de áreas a serem limpas; a produtividade de referência adotada para cada tipo de área; a frequência e a periodicidade da realização das atividades. Essa avaliação é realizada no planejamento da contratação e, a partir dela, ocorre o cálculo do quantitativo de mão de obra e de materiais que são necessários para executar o serviço.

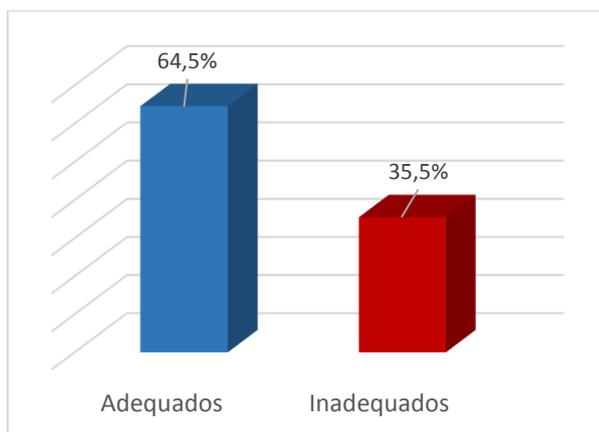
A frequência e a periodicidade na realização das atividades de limpeza e conservação devem ser objeto de grande atenção por parte dos gestores, visto que há alguns tipos de áreas que não precisam ser limpas diariamente, como auditórios, tendo em vista a sua baixa utilização, ou áreas que, apesar de utilização diária, não necessitariam também de limpeza diária, como por exemplo, áreas administrativas com pisos frios. Em oposição, temos áreas que necessitam serem limpas mais de uma vez ao dia, a exemplo de banheiros.

As frequências de realização de atividades impactam fortemente no valor final da contratação. Nessa senda, se determinada área em que a atividade de limpeza e conservação deixa de ser

realizada diariamente e passa a ser desempenhada em dias alternados, obtém-se a redução de 50% em relação ao valor originalmente contratado.

As auditorias concluíram que 35,5% dos contratos analisados (11 de 31) estavam inadequados quanto à produtividade, à frequência ou à periodicidade de realização das atividades de limpeza e conservação, conforme se verifica no gráfico a seguir:

**Gráfico 04 – Cenário dos contratos auditados quanto à adequabilidade da produtividade, frequência e/ou periodicidade dos serviços contratados**



*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.*

A partir do dia 25 de setembro de 2017 passou a vigorar a IN SEGES nº 05/2017, a qual aumentou os índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias nos contratos administrativos de limpeza, o que permite a redução do valor anual da contratação em virtude da diminuição do número de empregados alocados na prestação dos serviços.

Contudo, o novel normativo somente alcança de forma obrigatória os procedimentos administrativos autuados ou registrados em data posterior ao início de sua vigência. Portanto, permanecem regidos pela IN SLTI nº 02/2008 os contratos administrativos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados anteriormente ao dia 25 de setembro de 2017. Convém destacar que esses contratos não tiveram sua produtividade considerada inadequada caso tenham seguido o padrão estabelecido na norma vigente à época, em que pese apresentarem oportunidade de grande redução nos valores contratados.

A IN SEGES nº 05/2017 estabelece faixas de produtividade para cada tipo de área, o que em relação à área interna, por exemplo, representa aumento entre 33% a 100% em relação à produtividade anterior, enquanto para a área externa o aumento da produtividade alcança o patamar máximo de 125%.

O quadro a seguir traz a comparação entre os índices de produtividade estabelecidos entre a Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 e a Instrução Normativa SLTI nº 02/2008:

**Quadro 1 – Índices de produtividade estabelecidos pelas IN nº 02/2008 e 05/2017**

Tipos de Área	IN nº 02/2008	IN nº 05/2017	
	Produtividade	Produtividade	
		Baixa	Alta
<b>Áreas Internas</b>			
Pisos acarpetados	600 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	1.200 m <sup>2</sup>
Pisos frios	600 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	1.200 m <sup>2</sup>
Laboratórios	330 m <sup>2</sup>	330 m <sup>2</sup>	450 m <sup>2</sup>
Almoxarifados/galpões	1.350 m <sup>2</sup>	1.500 m <sup>2</sup>	2.500 m <sup>2</sup>
Oficinas	1.200 m <sup>2</sup>	1.200 m <sup>2</sup>	1.800 m <sup>2</sup>
Áreas com espaços livres: saguão, hall e salão	800 m <sup>2</sup>	1.000 m <sup>2</sup>	1.500 m <sup>2</sup>
Banheiros	-	200 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>
<b>Áreas Externas</b>			
Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1.200 m <sup>2</sup>	1.800 m <sup>2</sup>	2.700 m <sup>2</sup>
Varrição de passeios e arruamentos	6.000 m <sup>2</sup>	6.000 m <sup>2</sup>	9.000 m <sup>2</sup>
Pátios e áreas verdes com alta, baixa e média frequência	1.200 m <sup>2</sup>	1.800 m <sup>2</sup>	2.700 m <sup>2</sup>
Coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	100.000 m <sup>2</sup>	100.000 m <sup>2</sup>	
<b>Esquadrias Externas</b>			
Face externa com exposição a situação de risco	110 m <sup>2</sup>	130 m <sup>2</sup>	160 m <sup>2</sup>
Face externa sem exposição a situação de risco	220 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>	380 m <sup>2</sup>
Face interna	220 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>	380 m <sup>2</sup>
<b>Fachadas Envidraçadas</b>			
Fachadas envidraçadas	110 m <sup>2</sup>	130 m <sup>2</sup>	160 m <sup>2</sup>
<b>Áreas Hospitalares e Assemelhadas</b>			
Áreas hospitalares e assemelhadas	330 m <sup>2</sup>	360 m <sup>2</sup>	450 m <sup>2</sup>

Fontes: Instrução Normativa SLTI nº 02/2008 e Instrução Normativa SEGES nº 05/2017.

Dos contratos em que foi possível obter ou calcular a produtividade adotada, observou-se que a grande maioria ainda utiliza os parâmetros estabelecidos na IN nº 02/2008, provavelmente por serem oriundos de contratações mais antigas e estarem sendo prorrogados até o limite de 60 meses.

Embora tal fato não caracterize uma irregularidade por força do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017, a ausência de atualização da produtividade de referência para os índices da nova IN resulta em contratos com maior número de postos de trabalho e, conseqüentemente, maior dispêndio de recursos, comprometendo a economicidade e eficiência das contratações vigentes.

Nesse sentido, levantamento realizado pela CGU<sup>1</sup> demonstrou que as contratações de serviços de limpeza e conservação realizadas pelo Poder Executivo Federal possuem potencial de economia anual de R\$ 400.997.520,15, em virtude da redução mínima de 25% no valor dos

<sup>1</sup> Nota Técnica nº 1644/2019/DIVLOG/CGLOT/DG/SFC

contratos obtida com a alteração da produtividade para a faixa inferior da IN SEGES nº 05/2017.

As falhas identificadas se originam principalmente na deficiência do planejamento das contratações, na repetição, sem a devida análise crítica, de documentos de planejamento e de informações de contratações anteriores, na alta rotatividade de servidores e na ausência de informações corretas para tomada de decisões. Em muitos casos, identificou-se que os órgãos não possuíam documentos que fundamentassem a quantificação da área a ser limpa, o que inviabiliza uma definição correta do volume de serviços a serem contratados. Em outros contratos, não foi realizada análise quanto à frequência, sendo a força de trabalho e os materiais necessários calculados considerando que todos os ambientes seriam limpos uma vez por dia, o que não ocorreu na prática.

Conclui-se, portanto, que durante a fase de planejamento de uma parte relevante das contratações não foram avaliadas adequadamente a produtividade, a frequência e a periodicidade para a definição do quantitativo de serviços que será contratado. Além disso, a maioria das contratações vigentes não foram feitas com base nos índices de produtividade estabelecidos pela IN SEGES nº 05/2017 ou não tiveram seus contratos revisados para se adequarem à referida Instrução Normativa.

### **3 - Parte dos contratos apresentam oportunidades de melhoria em seus processos de pagamento.**

Com o objetivo de avaliar a adequabilidade da formalização dos processos de pagamento referentes às contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra foram avaliados os seguintes quesitos: (a) existência de informações/documentos que evidenciam o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa, tais como pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), recolhimento da contribuição previdenciária, fornecimento e qualidade dos insumos para prestação de serviço; (b) valor autorizado para o pagamento de acordo com apontamentos da fiscalização e com o valor contratado mensalmente; (c) comprovação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária anteriormente a cada pagamento; e (d) comprovação de retenções tributárias de acordo com a legislação e proposta comercial da empresa.

A avaliação justifica-se na medida que a atividade de acompanhamento e fiscalização da execução contratual representa importante instrumento de controle, uma vez que compreende a mensuração de aspectos relevantes, tais como, a qualidade dos serviços prestados e cumprimento das obrigações decorrentes do contrato.

Nesse sentido, a IN SLTI nº 02/2008 ao tratar do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos disciplina que cabe ao gestor do contrato verificar a conformidade da prestação

dos serviços e da alocação dos recursos necessários de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato.

Uma das obrigações decorrentes do contrato constitui-se na conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços que deverá ser atestado mediante relação detalhada dos mesmos.

Destarte, todo acompanhamento da execução contratual deve estar adequadamente registrado em processo administrativo que permita evidenciar a atuação da Administração Pública e proporcionar, quando necessário, a adoção de providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, notadamente quando do descumprimento das obrigações e encargos sociais e trabalhistas, que exigem a aplicação de sanções administrativas.

No caso específico de contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exige-se a comprovação, dentre outras, para empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), da entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos: a) prova de regularidade relativa à Seguridade Social; b) certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União; c) certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado; d) Certidão de Regularidade do FGTS (CRF); e e) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF).

A IN nº 05/2017 alterou os procedimentos relativos à gestão do contrato. Assim, cabe destacar que as regras previstas no Capítulo V da citada IN são de ordem pública, não dependendo da vontade das partes para a sua aplicação, decorrendo do próprio regime jurídico dos contratos administrativos.

Também é digno de nota que o novo normativo foi elaborado sob a influência dos Acórdãos TCU nºs 2.622/2015 e 2.353/2016, ambos Plenário, os quais expediram relevantes orientações para aperfeiçoar a governança das contratações realizadas pela Administração Pública.

Desse modo, consistem em boas práticas administrativas e devem ser aplicados aos contratos vigentes os dispositivos da IN SEGES nº 05/2017 relativos à fiscalização do contrato, à indicação e designação do gestor e fiscais do contrato, ao recebimento provisório e definitivos dos serviços, à disciplina da alteração dos contratos, ao regime de aplicação das sanções administrativas e à rescisão unilateral do contrato pela Administração.

Quando do pagamento dos serviços prestados, a Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, conforme disposto no § 1º do Art. 36 da IN nº 02/2008 e no Anexo VIII-B da IN SEGES nº 05/2017.

O § 6º do art. 36 da IN nº 02/2008 ainda disciplina a retenção ou glosa no pagamento no caso do contratado não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou ainda deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada. Tal previsão também consta do Anexo VIII-A da IN SEGES nº 05/2017.

Por fim, no §8º do art. 36 da IN nº 02/2008 e no Anexo XI da IN SEGES nº 05/2017, verifica-se a autorização de retenção na fonte de diversos tributos, a depender da configuração tributária suportada pela empresa contratada.

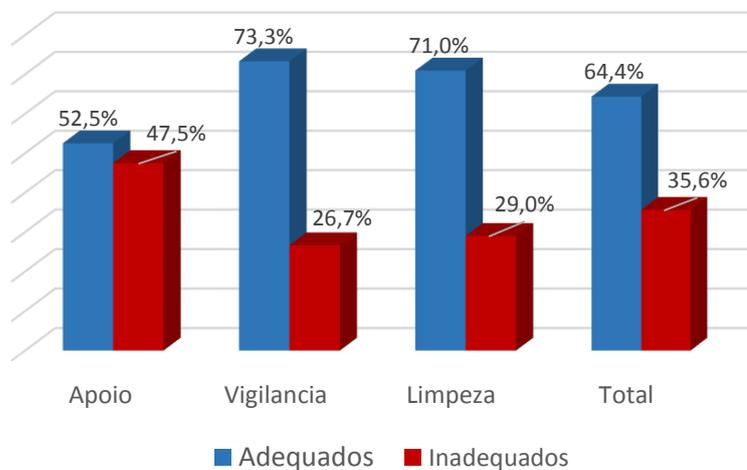
A seguir, são apresentados os resultados da análise feita sobre cada um dos quesitos avaliados:

- **Existência de documentos ou informações que evidenciem o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas junto aos empregados e das demais obrigações contratuais**

As diretrizes para o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos administrativos estão dispostas tanto na IN nº 02/2008 (arts. 31 a 35 e Anexo IV) quanto na IN nº 05/2017 (arts. 39 a 50 e Anexo VIII-B). Foi avaliado se as empresas cumpriram as obrigações assumidas com os seus empregados, tais como pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária e fornecimento de materiais. Também foi avaliada a existência de recebimentos provisório e definitivo da prestação de serviços e se o ateste da prestação dos serviços foi feito por servidor competente e legitimamente designado.

De todos os 101 contratos avaliados, 36 foram considerados inadequados, o que representa 35,6% da amostra. Separadamente, as falhas atingiram 19 das 40 contratações de apoio (47,5%), 8 das 30 de vigilância (26,7%) e 9 das 31 de limpeza (29%).

**Gráfico 05 – Cenário dos contratos auditados quanto à existência de documentos ou informações acerca do cumprimento das obrigações contratuais**



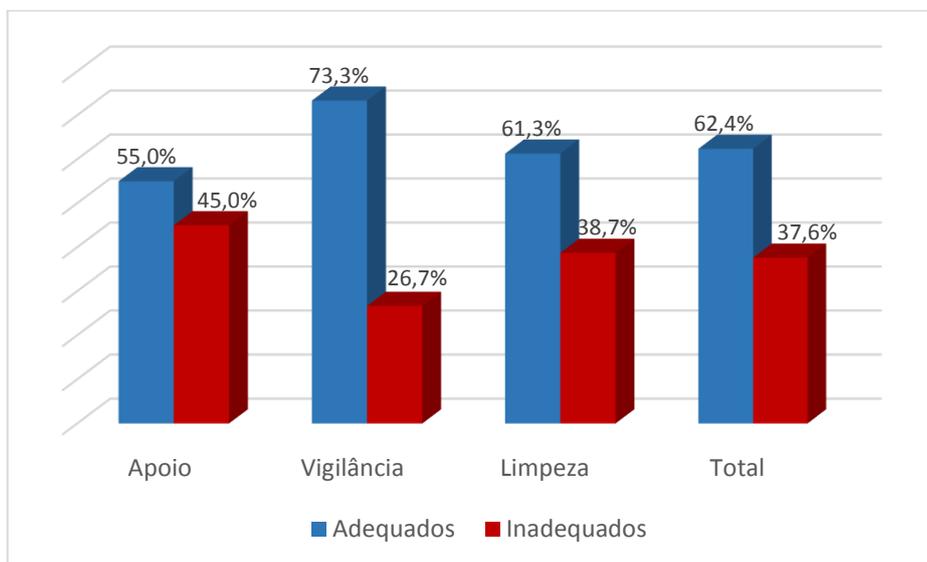
*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.*

Os principais problemas identificados dizem respeito à ausência de recebimentos provisório e definitivo da prestação dos serviços, à ausência de comprovação do cumprimento de obrigações contratuais, à ausência de segregação das funções de fiscalização e gestão de contratos e à ausência de designação formal dos responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos.

- **Adequação do valor autorizado para pagamento em relação ao valor contratado mensalmente e aos apontamentos da fiscalização contratual**

Com relação à convergência entre o valor autorizado para pagamento e os apontamentos da fiscalização, constatou-se falhas em 18 dos 40 contratos de apoio administrativo (45%), em 8 dos 30 contratos de vigilância (26,7%) e em 12 dos 31 contratos de limpeza (38,7%), conforme demonstrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 06 – Cenário dos contratos auditados quanto à adequação do valor autorizado para pagamento**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

As principais inadequações verificadas nesses contratos, que representam 37,6% da amostra, são relativas à ausência ou falhas na fiscalização que acarretaram pagamento a maior à contratada devido a diferenças entre os boletins de medição e a folha de pagamento dos empregados; ao cumprimento parcial de jornada de trabalho sem glosa; à ausência de glosa do vale transporte e auxílio alimentação quando o número de dias no mês é inferior ao número de dias constantes da planilha de custos; à ausência de retenção dos valores de vale transporte para os funcionários não optantes; ao pagamento a maior decorrente de alteração da jornada de trabalho durante a execução contratual; ao pagamento de verbas indevidas; e à ausência de glosa indicada pela fiscalização.

Tal situação está em desconformidade com o art. 36, § 6º, da IN SLTI nº 02/2008, quando aplicável, com a IN SEGES nº 05/2017 e com a Orientação Normativa/SLTI nº 3, de 10/09/14.

- **Verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária antes de cada pagamento**

Durante as análises, constatou-se que em apenas 3 contratos, sendo 2 de vigilância e 1 de limpeza, não houve a verificação das regularidades fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas anteriormente a cada pagamento. O quantitativo representa 3% do total de contratos analisados, sendo 6,7% dos contratos de vigilância e 3,2% dos contratos de limpeza.

- **Conformidade das retenções tributárias com a legislação vigente e a proposta comercial das empresas**

No que concerne à adequabilidade das retenções tributárias a cargo da Administração, verificou-se que em 3 dos 40 contratos de apoio administrativo (7,5%), 2 dos 30 contratos de vigilância (6,7%) e 4 dos 31 contratos de limpeza (12,9%) houve retenções em desacordo com a legislação vigente e/ou com a proposta comercial da empresa, especificamente quanto à retenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) em percentual menor do que o constante da planilha de custos e formação de preços, além da permanência como optante pelo Simples Nacional de contratada que exerce atividade para a qual é vedada a opção pelo Regime Diferenciado de Tributação. De forma consolidada, foram identificadas falhas em 9 dos 101 contratos avaliados (8,9% do total).

Tais situações estão em desconformidade ainda com os decretos locais que estabelecem a alíquota de ISS e os arts. 17 e 18 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

As possíveis causas dos achados elencados anteriormente referem-se à falta de capacitação do corpo técnico das unidades e de institucionalização de procedimentos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados. Acrescente-se a isso o fato de a fiscalização atuar, de certa forma, como setor de recursos humanos das contratadas, exigindo acompanhamento detalhado das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados. O cenário é potencializado pela redução da força de trabalho no setor público causada pela restrição fiscal dos últimos anos, bem como pela multiplicidade de perfis profissionais e de cargos públicos ocupados dos servidores que atuam na área, além da rotatividade de pessoal.

As situações evidenciadas acarretam pagamentos indevidos à contratada, além de não resguardar a Administração do cumprimento das obrigações contratuais e legais assumidas pela contratada.

Do exposto, conclui-se que a maior parte dos contratos analisados possui formalização adequada de processos de pagamento, no entanto falhas pontuais merecem atenção dado a ocorrência de pagamentos indevidos, conforme gráficos 5 e 6.

#### **4 - Inserção da alíquota integral de PIS e COFINS na planilha de custos na maioria dos contratos firmados com empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa (lucro real).**

Foi verificado no módulo correspondente a Bonificação de Despesa Indireta (BDI) os percentuais do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) informados pelas empresas contratadas em suas propostas comerciais, haja vista que, para as empresas optantes pelo regime de incidência não cumulativa de PIS e de COFINS (lucro real), de acordo com as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, é possível o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas

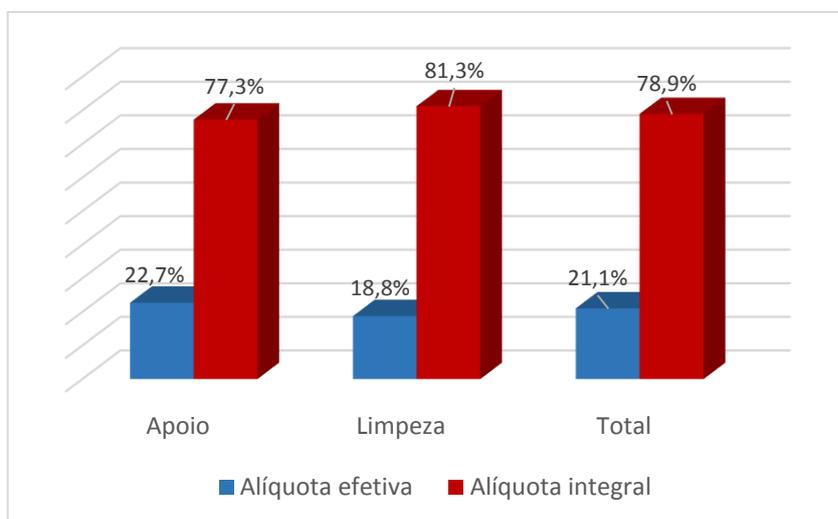
anteriores, fazendo com que o tributo efetivamente recolhido, em relação ao faturamento, seja inferior àquele com as alíquotas integrais de 1,65% para PIS e de 7,60% para COFINS.

Tal verificação foi feita apenas nos contratos de apoio administrativo e de limpeza, uma vez que as empresas que exploram serviços de vigilância estão sujeitas obrigatoriamente ao regime de incidência cumulativa, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 10.637/2002 e do inciso I do art. 10, da Lei nº 10.833/2003.

Dos 67 contratos de apoio administrativo e limpeza auditados, as empresas estavam submetidas ao regime de incidência não cumulativa de PIS e COFINS em 38. Nos contratos restantes, as empresas recolhiam seus tributos na forma do Simples Nacional ou estavam submetidas ao regime de incidência cumulativa de PIS e COFINS.

Do universo de 38 contratos cujas empresas estavam submetidas ao regime de incidência não cumulativa de PIS e COFINS, constatou-se que em 17 dos 22 contratos de apoio administrativo (77,3%) e em 13 dos 16 contratos de limpeza (81,3%) houve cotação de percentual integral das alíquotas para as contribuições de PIS (1,65%) e COFINS (7,60%) em desconformidade, portanto, com o estabelecido nas Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003 e no Acórdão nº 2.647/2009-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU).

**Gráfico 07 – Cenário dos contratos auditados quanto à adequabilidade das alíquotas de PIS e COFINS para empresas submetidas ao regime de incidência não cumulativa**



*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.*

Nota-se, do gráfico acima, que em 78,9% dos casos as empresas cotaram alíquotas integrais de PIS e COFINS em suas propostas comerciais, desconsiderando, portanto, descontos de créditos previstos nas Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003, fazendo com que as alíquotas efetivamente recolhidas desses tributos sejam menores (alíquota efetiva).

Como consequência do achado, a planilha de custos e formação de preços das contratações acaba por não ser instrumento fidedigno dos custos dos serviços contratados, uma vez que as empresas reverterem o valor apropriado desses tributos em lucro.

Cabe destacar que as minutas padronizadas de atos convocatórios e de contratos da Advocacia-Geral União, de utilização obrigatória pelos gestores por força do disposto no art. 35 da IN SEGES n 05/2017, não contemplam regramento para o assunto em tela.

As possíveis causas do achado referem-se à falta de capacitação e à alta rotatividade do corpo técnico responsável pela elaboração do edital e análise das planilhas de custos e formação de preços durante a licitação e à ausência de regulamentação sobre o tema nos instrumentos convocatórios.

Dessa forma, conclui-se pela necessidade de estabelecer regras ou metodologias orientativas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal de modo que as planilhas dos contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra possam refletir os custos efetivos de PIS e COFINS, a fim de gerar um tratamento homogêneo, simplificado e efetivo à questão.

O assunto foi tratado em conjunto com o Ministério da Economia no presente ano, tendo a SEGES se pronunciado no sentido de alterar o modelo de planilha de custos e formação de preços prevista na IN SEGES nº 05/2017 com a observação sobre a comprovação dessas contribuições sociais. Considerando a necessidade de revisão de outros pontos da IN, a alteração será realizada em meados de 2020.

Enquanto não revisada a norma, a SEGES se comprometeu a elaborar uma orientação a todos os jurisdicionados, para que observem e façam constar em seus editais, para efeito de aceite de proposta nos processos licitatórios e durante a fiscalização dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, os reflexos e oscilações dos custos efetivos das contribuições sociais de PIS e COFINS.

## **5 - Falhas no acompanhamento e na fiscalização de contratos resultam em risco de responsabilização da Administração por débitos trabalhistas e previdenciários das contratadas.**

É atribuição da Administração Pública contratante acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos que eventualmente forem observados. A fiscalização representa importante instrumento de controle, uma vez que compreende a mensuração de aspectos relevantes tais como a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das obrigações contratuais.

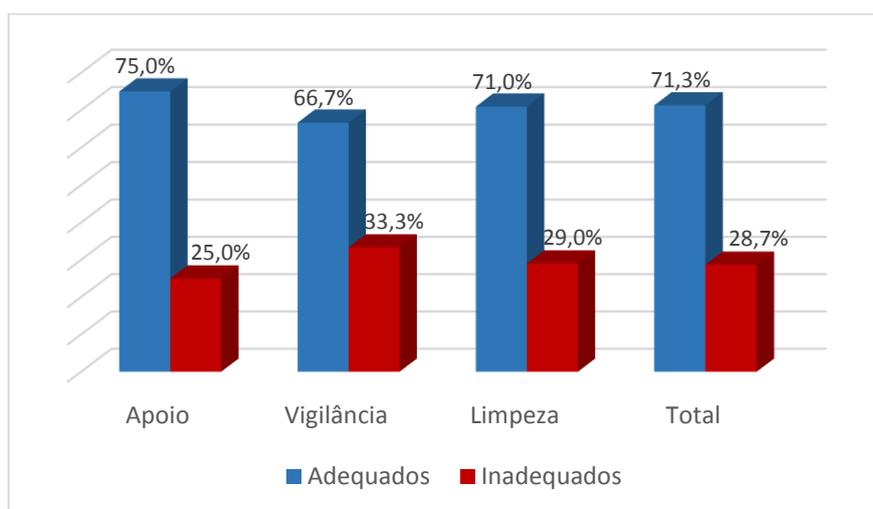
A partir de uma análise de riscos, foram selecionados para avaliação quesitos que têm o condão de impactar significativamente a execução contratual, quais sejam:

- **Verificação do cumprimento da jornada de trabalho pelos empregados terceirizados a fim de garantir a aferição dos serviços prestados**

Foi avaliado se a verificação do cumprimento da jornada pelos empregados terceirizados era feita por meio de controle de frequência mecanizado ou por meio de ponto eletrônico e confrontadas as informações colhidas com o regramento previsto no edital. Nos casos em que era adotado o controle mecanizado de frequência, foi verificado se a Administração possuía outros mecanismos para certificar-se do cumprimento da jornada.

Dos 101 casos auditados, 29 foram considerados inadequados, representando 28,7% do total. De forma segregada, as falhas foram identificadas em 10 dos 25 contratos de apoio administrativo (25%), 10 dos 30 contratos de vigilância (33,3%) e 9 dos 31 contratos de limpeza (29%).

**Gráfico 08 – Cenário dos contratos auditados quanto cumprimento da jornada de trabalho pelos empregados terceirizados**



*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.*

As principais falhas encontradas foram a existência de registro de ponto manual com horários padrões (registro britânico), ausência de glosa ou compensação de horas quando o cumprimento da jornada é inferior à estabelecida em contrato, concessão de folgas sem amparo legal, concessão de recesso de fim de ano e ausência de registro de intervalo de almoço.

Ainda sobre o controle da jornada de trabalho, foram identificados cotação de “relógio de ponto” sem disponibilização à contratante, banco de horas sem previsão contratual, horas extraordinárias acima de duas horas diárias, intervalo para almoço menor que uma hora para

jornadas de trabalho de oito horas diárias e adoção controle de ponto mecanizado e eletrônico na mesma instituição.

- **Adequação dos controles adotados para mitigar os riscos de as empresas contratadas não cumprirem com as obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados terceirizados**

A fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, como forma de controle, deve buscar a mitigação de riscos de inadimplência das empresas contratadas, os quais acarretam consequências para os empregados terceirizados, que deixam de receber seus direitos e benefícios, e para a Administração Pública contratante, que pode ser responsabilizada subsidiariamente pelo débitos trabalhistas não honrados pela contratada.

Quanto aos encargos previdenciários resultantes da execução dos contratos, por expressa previsão da Lei nº 8.666/1993, a Administração pública responde solidariamente com o contratado por eventuais débitos junto aos empregados alocados na prestação de serviços.

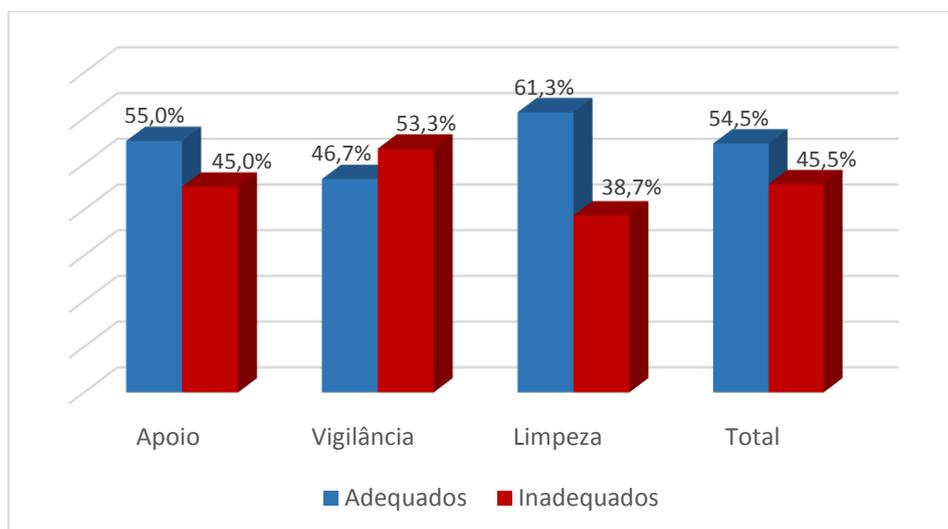
De acordo com as disposições das Instruções Normativas nºs 02/2008 e 05/2017, a fiscalização administrativa pode ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.

No tocante à fiscalização do cumprimento das obrigações legais, trabalhistas e previdenciárias dos empregados pela contratada, foi analisada principalmente a existência de fiscalização por amostragem dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e de FGTS junto aos empregados, haja vista que a fiscalização por análise documental não permite que a Administração se certifique do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, vez que se baseia apenas em documentação encaminhada pela empresa, passível, portanto, de retificação após encaminhamento das guias, assim como, não resguarda sua legitimidade.

Os critérios utilizados para análise dos quesitos foram o Anexo IV da Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, quando aplicável, o Anexo VIII-B da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 e a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), a qual trata da responsabilidade subsidiária do tomador de serviço nos casos de contratos de prestação de serviços.

A avaliação concluiu pela inadequação de 18 (45%), 16 (53,3%) e 12 (38,7%) contratos de apoio administrativo, vigilância e limpeza, respectivamente. No total, 46 dos 101 contratos apresentaram falhas, o que representa 45,5% da amostra analisada.

**Gráfico 09 – Cenário dos contratos que adotaram controles para mitigação de riscos de inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados terceirizados**



*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.*

- **Conformidade das garantias contratuais com os requisitos estabelecidos na legislação**

Por força do inciso XIX do art. 19 da Instrução Normativa SLTI nº 02/2008 e do item 3 do Anexo VII-F da IN SEGES nº 05/2017 é obrigatória a exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, nas contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

As auditorias identificaram contratações nas quais as garantias contratuais não atenderam aos requisitos estabelecidos na legislação por não abarcarem todo o período da contratação, por não serem apresentadas ou não terem seu valor complementado após revisões contratuais. Os erros foram detectados em 7 contratos de apoio administrativo (17,5%), 7 de vigilância (23,3%) e 6 de limpeza (19,4%), totalizando 19,8% dos 101 casos avaliados.

- **Existência de desvio de função ou de exercício de atividades próprias de servidores públicos por parte dos empregados terceirizados**

Outro tópico analisado foi a existência de exercício de atividades próprias de servidores públicos por parte dos empregados terceirizados nos contratos de apoio administrativo. Para isso, foram analisados o rol de atividades desenvolvidas constante do Termo de Referência, verificação *in loco* das atividades realizadas e aplicação de questionários junto aos terceirizados, quando possível, além de verificação das atividades listadas em legislações que criaram as carreiras e os planos de cargos das unidades auditadas.

Como resultado, foram encontradas irregularidades em 7 dos 40 contratos, o que representa 17,5% do total. Tal fato está em desconformidade com o art. 9º, inciso I, da IN SLTI nº 02/2008, quando aplicável, ou o art. 9º da IN SEGES nº 05/2017.

Já os contratos de vigilância foram escrutinizados a fim de identificar a existência de desvio de função por parte dos terceirizados. Para tanto, foi verificado *in loco* a realização das atividades, aplicados questionários junto aos empregados de modo a obter informações quanto às atividades desenvolvidas e confrontando as informações obtidas com o conteúdo do Termo de Referência e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Dentre os 30 contratos avaliados, foram identificados 4 casos (13,3%) que caracterizam desvio de função dos vigilantes, nos quais os vigilantes exerciam tarefas típicas de recepcionistas, abriam portas e controlavam aparelhos de ar condicionado. Tal fato está em desconformidade com o art. 10, inciso III, da IN SLTI nº 02/2008, bem como no art. 5ª, inciso IV, da IN SEGES nº 05/2017.

As possíveis causas das situações encontradas referem-se à falta de capacitação do corpo técnico das unidades, escassez de servidores para realização de tarefas nas unidades, rotatividade de pessoal e ausência de institucionalização de procedimentos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados ou de efetividade dos procedimentos adotados, quando existentes.

Uma possível solução para atacar as causas identificadas para os problemas seria a centralização da fiscalização administrativa das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em uma unidade especializada, tendo em vista o ganho de escala que seria proporcionado por essa medida.

Tal cenário acarreta pagamentos indevidos às contratadas, além de não mitigar riscos decorrentes de inadimplementos contratuais e legais, especialmente, trabalhistas e previdenciários, o que pode ocasionar responsabilização da Administração.

Do exposto, conclui-se que uma parte dos contratos de prestação de serviços terceirizados não são fiscalizados adequadamente, haja vista a ausência de verificação do cumprimento da jornada de trabalho dos funcionários, ausência de mecanismos de acompanhamento e fiscalização contratual, principalmente, de realização de fiscalização por amostragem dos extratos bancários das contas de FGTS e INSS dos empregados, realização de atividades típicas de servidores públicos em contratos de apoio administrativo, realização de atividades alheias às de vigilantes nos contratos de vigilância e garantias contratuais em desconformidade com a legislação, conforme gráficos 8 e 9.

## 6 - Parte dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra não são vantajosos para a Administração.

A vantagem dos contratos foi avaliada considerando os valores mensais dos postos de trabalho contratados em relação ao preço praticado no mercado, no caso de apoio administrativo, ou em relação aos limites estabelecidos pela SEGES, no caso de vigilância e limpeza.

A avaliação foi feita cotejando as informações constantes das planilhas de custos e formação de preços das empresas vencedoras das licitações com instrumentos coletivos de trabalho (acordos, convenções e dissídios), normas, jurisprudências, pareceres jurídicos e orientações afetas ao tema.

Considerou-se ainda os custos que não poderiam constar da planilha de preços da contratada em função de vedações contidas nas IN SLTI nº 02/2008 e IN SEGES nº 05/2017. Também foi avaliada a aderência dos percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucro às normas, jurisprudências vigentes e boas práticas administrativas.

Adicionalmente, a manutenção da vantagem econômica dos contratos foi analisada sob o prisma da redução do quantitativo de postos de vigilância ostensiva, nos casos de celebração de contratos de vigilância eletrônica pelas unidades.

Os tópicos apreciados nas auditorias foram:

- **Inserção de valores indevidos nas planilhas de custos e formação de preços**

As planilhas de custos e formação de preços das empresas vencedoras das licitações foram analisadas a fim de identificar a existência de itens que onerassem indevidamente a Administração Pública contratante. Nos termos da IN SEGES nº 05/2017:

*Art. 6º A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, **de matéria não trabalhista**, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade. (grifos nossos)*

Dos 101 contratos avaliados, em 17, que representa 16,8% da amostra, a planilha continha itens indevidos, tais como previsão de custeio pela Administração de “Programa de Qualificação Profissional e Marketing” e de “fundo de formação profissional”. As falhas foram identificadas nos contratos de apoio administrativo (5 de 40 – 12,5%) e de limpeza (12 de 31 – 38,7%).

- **Previsão de custos referentes a obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública ou de “reserva técnica” na planilha**

O inciso III do art. 20 da IN SLTI nº 02/2008 fixou que é vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios “os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva, como mínimo obrigatório, quando houver”.

A IN SEGES nº 05/2017 ampliou esse entendimento, estabelecendo no parágrafo único, do art. 6º, que “é vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública”.

Ainda sobre o mesmo tema, a Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos (CPLC) do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (PGF) exarou seu entendimento em três oportunidades. O Parecer nº 15/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU concluiu pela ilegalidade da estipulação de plano de saúde em CCT com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço, por afrontar o art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Além disso, também considerou ilegal a previsão de plano de saúde apenas para uma parte das categorias profissionais abrangidas pela convenção – para aqueles profissionais que fossem terceirizados a um tomador de serviços.

Já o Parecer nº 12/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, além de ratificar o posicionamento exarado no parecer anterior, balizou seus efeitos temporais, bem como determinou a exclusão do benefício previsto de forma ilícita na CCT das planilhas de custos e formação de preços dos contratos administrativos e concluiu pela necessidade do ressarcimento dos valores já pagos a esse título, salvo quando reconhecida a boa-fé das empresas contratadas de acordo com o caso concreto.

Por fim, o Parecer nº 04/2017/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, face a requerimento administrativo formulado por sindicato, reafirmou novamente a posição defendida nos pareceres anteriores.

Quanto a esse aspecto, foram identificadas falhas em 8 contratos de apoio administrativo (20%), 2 de vigilância (6,7%) e 3 de limpeza (9,7%), totalizando 12,9% dos casos auditados.

Por outro lado, não foi identificada a cotação do item “reserva técnica” nas planilhas de custos das contratações analisadas.

- **Adequação às normas e jurisprudência vigentes dos percentuais e dos valores dos custos indiretos, tributos e lucros**

Em relação aos percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros, 14 dos 101 contratos estavam em desconformidade com o critério adotado, o que representa 13,9% do

total. A composição desse grupo somou 1 contrato de apoio (2,5%), 4 de vigilância (13,3%) e 9 de limpeza (29%).

Destaca-se que o critério utilizado para análise e tomado como boa prática administrativa foram os percentuais máximos de 5% para despesa administrativa e de 10% para lucro adotados na Nota Técnica 01/2007 SCI-STF.

- **Aderência do valor mensal dos postos de trabalho ao preço praticado no mercado ou aos limites estabelecidos pela SEGES**

Em uma análise mais global da planilha de custos e formação de preços, foi avaliada a aderência do valor mensal dos postos de trabalho contratados ao preço praticado no mercado para as contratações de apoio administrativo, ou aos limites estabelecidos nas portarias da SEGES/ME, para os contratos de vigilância e limpeza.

No primeiro caso, a fim de aferir a conformidade do preço mensal do posto de trabalho com o valor praticado no mercado, buscou-se identificar se o salário de referência adotado para o terceirizado era igual ou superior ao piso estabelecido para a categoria por meio de instrumentos coletivos de trabalho. Na hipótese de estabelecer valores superiores ao piso salarial da categoria, buscou-se analisar as justificativas técnicas apresentadas para respaldar o valor, caso existentes.

Assim, dos 40 contratos de apoio administrativo avaliados, em 7, que representa 17,5% da amostra, foi constatada ausência de justificativa técnica para fixação de valor salarial acima do piso da categoria, o que está em desconformidade com o art. 5º, inciso VI, da IN SEGES nº 05/2017, e o Acórdão TCU nº 1.122/2008-Plenário (ratificado pelos Acórdãos nºs 109/2009, 3.006/2010, 189/2011, 697/2013 e 2.758/2018, todos do Plenário).

Apesar do baixo percentual de falhas verificado, constatou-se durante as análises realizadas disparidades salariais, quando não utilizado o piso salarial da categoria, entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal para funções de apoio administrativo com atividades similares e mesmo nível de escolaridade.

Nesse sentido, observou-se inexistência de parâmetros para estabelecimento do incremento salarial a ser concedido aos profissionais em decorrência de exigência de tempo de experiência e/ou de capacitações. Num cenário comparativo entre unidades da Administração Pública, tal fato acarreta pagamento de salários diferentes a profissionais com mesmo nível de escolaridade, tempo de experiência e atribuições semelhantes.

Para os contratos de vigilância e limpeza, o valor mensal dos postos de trabalho foi confrontado com os valores limites estabelecidos por portarias da SEGES/ME para cada estado da federação.

O critério utilizado foi descumprido em 2 contratos de vigilância (6,7%) e em 5 de limpeza (16,1%).

Portanto, no total, os valores mensais dos postos de trabalho foram considerados inadequados em 14 dos 101 contratos avaliados (13,9%).

- **Redimensionamento do contrato de vigilância armada em razão de celebração de contrato de vigilância eletrônica**

As unidades que tiveram seus contratos de vigilância auditados foram avaliadas ainda quanto à redução do quantitativo dos contratos de vigilância ostensiva, em caso de implementação de vigilância eletrônica como forma de reduzir os custos com vigilância armada.

Verificou-se que em 23 dos 30 órgãos (76,7%) não houve contratação de vigilância eletrônica, fato que demonstra oportunidade de redução do número de postos de trabalho de vigilância quando da utilização do mecanismo.

No caso das 7 unidades que implementaram vigilância eletrônica, em dois casos não se observou o redimensionamento do contrato de vigilância armada com a respectiva redução de postos de trabalho.

As possíveis causas das situações anteriormente relatadas referem-se à falta de capacitação do corpo técnico responsável pela elaboração do edital e análise das planilhas de custos e formação de preços durante a licitação. Além disso, a complexidade da planilha de custos e formação de preços resulta em uma pluralidade de interpretações e procedimentos pelos órgãos e unidades da Administração Pública.

O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 estabelece que a licitação se destina à seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Apesar disso, a avaliação realizada demonstrou que parte dos contratos não são vantajosos para as unidades contratantes. Entretanto a Administração envida esforços significativos no intuito de atender esse princípio.

As principais consequências dos erros identificados são o pagamento de custos que não estão relacionados à prestação dos serviços contratados e o pagamento de salários a terceirizados acima do piso da categoria sem justificativa técnica.

Além disso, destaca-se que o valor estimado das licitações pode ser calculado a partir de contratos vigentes, nos termos da IN SEGES nº 05/2014. Portanto, a manutenção de valores indevidos na planilha de custos e formação de preços afetam não apenas os contratos em execução, mas também as contratações futuras.

São inegáveis a extensão e a complexidade das leis, normativos infralegais, jurisprudências e boas práticas que afetam a atuação dos agentes públicos responsáveis pela análise das planilhas de custos e formação de preços em licitações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Portanto, além da necessidade de capacitar frequentemente os servidores que atuam na área, mostra-se importante também a atuação dos órgãos centrais para simplificar e padronizar os artefatos utilizados nos processos.

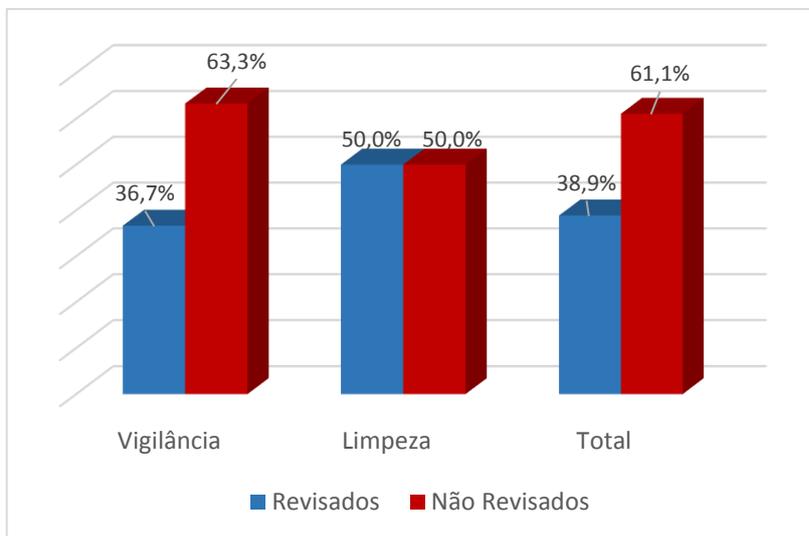
## 7 - Ausência de aplicação da reforma trabalhista compromete a vantagem das contratações que possuem postos de trabalho com escala de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas.

A Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, promoveu uma extensa reforma na (CLT). No âmbito das contratações públicas, o maior impacto ocorreu nos contratos de vigilância, que possuem postos de trabalho na escala de 12 (doze) horas por 36 (trinta e seis) horas, e nos contratos de limpeza que eventualmente também preveem esse tipo de posto.

Dentre as alterações, destacam-se a exclusão da remuneração do adicional pela jornada noturna prolongada (Súmula TST nº 60) e da remuneração em dobro nos feriados trabalhados (Súmula TST nº 444), além da mudança no modo de cálculo do intervalo intrajornada. Em média, tais mudanças resultaram na redução média de 10% dos valores desses postos de trabalho.

Do universo avaliado, havia previsão de postos com escala de 12 (doze) por 36 (trinta e seis) horas em todos os 30 contratos de vigilância e em 6 contratos de limpeza. Não houve revisão para adequação às novas regras em 19 e 3 contratos, respectivamente, representando 63,3% e 50% da amostra. No total, haviam falhas em 61,1% dos casos.

**Gráfico 10 – Cenário dos contratos auditados quanto à revisão contratual para adequação às novas regras da Reforma Trabalhista**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Alegações de desconhecimento quanto à existência da reforma trabalhista não se sustentam, já que ela foi extensivamente noticiada na mídia nacional. Assim, a possível causa da situação relatada é a falta de capacitação e a alta rotatividade do corpo técnico responsável pela gestão dos contratos. Ademais, as orientações emitidas pelo órgão central do sistema quanto à

aplicação da reforma não geraram os resultados esperados, sendo necessário melhorar a efetividade das comunicações.

A consequência mais notória da não atualização dos contratos à nova legislação trabalhista é o dispêndio desnecessário de recursos públicos. Dado o volume gasto anualmente com contratações de vigilância, a correção das falhas apontadas resultaria em uma economia significativa de recursos públicos por ano. Além disso, cria-se uma distorção na Administração Pública, com órgãos aplicando a reforma e outros não.

Nota-se que a maioria dos contratos que possuem postos de trabalho com escala de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas não foram revisados para se ajustar à nova legislação trabalhista e, portanto, demonstram potencial de economia de recursos públicos.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que as contratações de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra carecem de maior planejamento de forma a permitir a seleção da proposta mais vantajosa em termos de eficiência e economicidade.

Observou-se que, em 45,5% das contratações não havia justificativa adequada para o quantitativo de serviço contratado, notadamente em razão da ausência de estudos preliminares, planos de trabalho ou levantamentos que demonstrassem a relação da demanda necessária da unidade com o quantitativo de serviço contratado.

Nas contratações de limpeza, foi verificado ainda ausência de correspondência entre os quantitativos de materiais exigidos e a demanda de serviços contratados em 25,8% da amostra analisada, assim como foi observada inadequações em 35,5% dos contratos quanto ao estabelecimento da produtividade, frequência ou periodicidade das atividades contratadas.

Apesar disso, as jornadas e as escalas de trabalho adotadas foram consideradas condizentes na maioria dos casos, tendo sido identificadas inconsistências pontuais. No mesmo sentido, a proporção entre o número de postos de trabalho de vigilância diurnos e noturnos foi considerada razoável na maioria dos contratos auditados.

Há necessidade de melhoria na formalização dos processos de pagamentos, já que 35,6% da amostra analisada apresentou falhas, seja pela inexistência de documentos ou informações que evidenciassem o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelas empresas, seja pela inexistência de recebimentos provisório e definitivo da prestação de serviços.

Ademais, 37,6% da amostra analisada apresentou inadequações quanto ao valor autorizado para pagamento em relação ao contratado mensalmente e aos apontamentos da fiscalização contratual em decorrência da ausência ou falhas na fiscalização contratual, o que acarretou pagamentos indevidos à contratada.

Constatou-se que na maior parte dos casos analisados houve verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada antes de cada pagamento, bem como retenção tributária de acordo com a legislação vigente ou com a proposta comercial da empresa.

Falhas no acompanhamento e na fiscalização dos contratos resultaram em risco de responsabilização da Administração por débitos trabalhistas e previdenciários, haja vista que, em 45,5% da amostra analisada, não existia fiscalização por amostragem dos extratos das contribuições previdenciárias e de FGTS dos empregados.

Contudo, constatou-se poucos casos de desvio de função ou de exercício de atividades próprias de servidores públicos por parte de empregados terceirizados, situações que poderiam acarretar demandas judiciais trabalhistas.

As garantias contratuais, que visam assegurar a Administração de possíveis inadimplementos, foram apresentadas de acordo com os requisitos estabelecidos na legislação na maior parte dos contratos.

Ressalta-se que, em quase 30% da amostra analisada, a verificação do cumprimento da jornada de trabalho dos terceirizados não garantiu a aferição dos serviços prestados devida a falhas ou ausência de fiscalização.

Pequena parte dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra não se mostraram vantajosos para a Administração devido à previsão de custos referentes a obrigações que só se aplicam aos contratos com a Administração Pública (12,9% da amostra); inserção de itens não obrigatórios nas planilhas de custos e formação de preços (16,8% da amostra); previsão na planilha de percentuais de custos indiretos e lucros superiores às boas práticas administrativas adotadas em outros órgãos (13,9% da amostra); fixação de salário superior ao piso da categoria sem justificativa técnica e valores mensais dos postos de trabalho superiores aos limites estabelecidos pela SEGES/ME (13,9% da amostra).

Entretanto, ao se analisar a implementação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) nos contratos de vigilância e limpeza, constatou-se que 61,1% dos contratos com postos de trabalho na escala 12x36 não foram revisados para adequação às mudanças trazidas no referido normativo e que, portanto, apresentam potencial de economia aos cofres públicos.

As análises realizadas constataram ainda que a grande maioria das unidades não possui contratos vigilância eletrônica (76,7%), fato que demonstra oportunidade de melhoria e de ganho de eficiência nas contratações, considerando a possibilidade de redução de custos mediante diminuição de postos de vigilância ostensiva armada e desarmada.

Ademais, em relação ao percentual de PIS e COFINS cotado nas planilhas de custos e formação de preços das empresas contratadas, constatou-se que em 78,9% dos casos em que a empresa estava submetida ao regime de incidência não cumulativa de PIS e COFINS havia inserção de alíquotas integrais na planilha, em desconformidade, portanto, com as Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003. A consequência identificada foi o possível repasse de custos para Administração, acima daqueles realmente suportados pelas contratadas, além de fragilidade na fidedignidade dos componentes de custos dos serviços contratados, vez que as empresas reverterem o valor apropriado dos tributos em lucro.

Como boa prática observada, destaca-se que não foi identificada cotação de item referente à reserva técnica em nenhum contrato.

As possíveis causas identificadas para as deficiências anteriormente relatadas foram:

1. A repetição, sem análise crítica, de documentos de planejamento ou informações de contratações anteriores;
2. Alta rotatividade de servidores nas áreas responsáveis pelas contratações;
3. Falta de conhecimento das especificidades dos serviços que se pretende contratar;
4. Falta de capacitação da força de trabalho responsável pelas contratações;
5. Ausência de institucionalização de procedimentos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados baseado em riscos ou de efetividade dos procedimentos adotados, quando existentes; complexidade da planilha de custos e formação de preços;
6. Extensão e a complexidade das leis, normativos infralegais e jurisprudências sobre o tema.

Espera-se com o presente trabalho:

1. Melhorias no planejamento das contratações, na formalização dos processos de pagamento e no acompanhamento e fiscalização dos contratos com a disponibilização de capacitações permanentes na Escola Virtual de Governo com objetivo de dotar os gestores públicos de visão prática acerca do tema mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas.
2. No âmbito das contratações de limpeza, observância pelas unidades quando do planejamento das contratações da frequência das áreas a serem limpas, considerando principalmente o fluxo de usuários e a necessidade de limpeza diária, visto o impacto direto no valor dos serviços contratados.
3. No âmbito das contratações de limpeza, expedição de orientação às unidades para adequação dos contratos vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela IN SLTI nº 02/2008 às produtividades definidas na IN SEGES nº 05/2017, ou que tais contratos não sejam prorrogados tendo em vista que com a adoção de tal medida estima-se uma potencial economia de recursos da ordem de R\$ 400 milhões anuais em virtude da redução mínima de 25% dos valores dos contratos com a utilização da faixa inferior de produtividade estabelecida na IN nº 05/2017, conforme dados levantados por esta CGU.
4. Expedição de orientação às unidades para que observem e façam constar em seus editais, para efeito de aceite de proposta nos processos licitatórios e durante a fiscalização dos contratos, os reflexos e/ou oscilações das alíquotas efetivas das contribuições sociais de PIS e COFINS, dado que a economia de recursos estimada com o aproveitamento dos créditos desses tributos é da ordem de R\$ 34 milhões, conforme dados levantados por esta CGU para o período de 2015 a 2018.
5. Promoção da centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra e da fiscalização administrativa decorrente, de forma a aumentar a especialização da força de trabalho alocada e a eficiência dos procedimentos administrativos;
6. Ganhos de eficiência administrativa com a instituição de planilha eletrônica de custos e formação de preços padronizada e automatizada no sistema eletrônico de compras governamentais e com a instituição de sistema único de gestão e fiscalização de contratos.

7. Realização de estudo para o levantamento de soluções de modo a evitar o estabelecimento de salários díspares entre terceirizados que executam atividades similares nas contratações de apoio administrativo em que sejam necessários profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria.

De todo o exposto, o presente trabalho demonstrou que as fases críticas das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra são o planejamento e a fiscalização contratual.

Nesse sentido, tais fases carecem de maior eficiência administrativa no que concerne à estimativa do quantitativo dos serviços contratados; escolha de soluções que visem otimizar as necessidades da Administração, como contratações de vigilância eletrônica e ostensiva; e adoção de procedimentos de fiscalização contratual baseados em riscos.

Quanto às oportunidades de racionalização de gastos públicos, verificou-se a necessidade de adequação dos contratos vigentes de vigilância e limpeza à Reforma Trabalhista, bem como a regulamentação acerca do aproveitamento dos créditos de PIS e COFINS a que tem direito as empresas contratadas quando estão submetidas ao regime de incidência não cumulativa dessas contribuições.

As recomendações emitidas neste relatório têm o objetivo de aperfeiçoar a governança do processo de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra e proporcionar a economia de recursos públicos.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Disponibilizar na Escola Virtual de Governo capacitações permanentes para agentes públicos envolvidos no macroprocesso de contratações públicas, que tratem de maneira detalhada sobre planejamento da contratação, planilha de custos e formação de preços e acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, com visão prática dos conteúdos mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas, a fim de evitar falhas no planejamento, repasses financeiros indevidos e responsabilização da Administração Pública por inadimplementos contratuais.

Achados nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7

2 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações.

Achados nº 1, 2, 4 e 7

3 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública.

Achados nº 3 e 5

4 – Expedir orientação para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos.

Achado nº 2

5 – Implementar, no sistema eletrônico de compras governamentais, planilha eletrônica padronizada de custos e formação de preços, que tenha seu preenchimento parcialmente automatizado de acordo com o regime tributário da empresa e que observe os demais requisitos definidos em legislação, para ser preenchida pelos concorrentes nas licitações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra com o objetivo de auxiliar na seleção da proposta mais vantajosa, refletir a real composição de custos da empresa e ser utilizada para calcular as eventuais repactuações contratuais.

Achados nº 4, 6 e 7

6 – Estabelecer e disponibilizar sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG de forma a permitir a execução padronizada de procedimentos nos termos dos normativos vigentes, o acompanhamento e supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de informações gerenciais, a melhoria dos procedimentos de penalização e a navegabilidade e usabilidade pelos usuários do sistema, fiscais e gestores de contrato.

Achado nº 5

7 – Elaborar estudo para o levantamento de soluções de modo a evitar o estabelecimento de salários díspares entre terceirizados que executam atividades similares nas contratações de apoio administrativo em que sejam necessários profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria.

Achado nº 6

# ANEXOS

## I – QUESTÕES E SUBQUESTÕES DE AUDITORIA

### Apoio Administrativo

- 1. O Planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?**
  - 1.1. A quantidade de serviço contratada é justificada?
  - 1.2. As jornadas de trabalho mostram-se adequadas a necessidade do órgão?
- 2. Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?**
  - 2.1. Há informações/documentos que evidenciam o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa junto aos empregados (pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária e fornecimento de materiais) e contratualmente (qualidade e fornecimento dos insumos para prestação de serviço)?
  - 2.2. O valor autorizado para o pagamento está de acordo com os apontamentos da fiscalização e com o valor contratado mensalmente?
  - 2.3. É realizada a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária anteriormente a cada pagamento?
  - 2.4. O regime tributário adotado pela empresa vencedora da licitação é do tipo não cumulativo (lucro real) e as alíquotas para PIS e COFINS são representadas por 1,65% e 7,60%, respectivamente, ou contemplam os créditos apurados previstos pelas Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002 e 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (alíquota efetiva)?
  - 2.5. As retenções tributárias estão de acordo com a legislação vigente e com a proposta comercial da empresa?
- 3. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?**
  - 3.1. O controle adotado para verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados garante a aferição dos serviços prestados?
  - 3.2. O controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados ao contrato administrativo garante a mitigação de riscos?
  - 3.3. Os terceirizados desempenham atividades próprias de servidor público?
  - 3.4. As garantias contratuais entregues pelas empresas contratadas atendem aos requisitos estabelecidos na legislação?
- 4. O contrato de serviço de apoio mostra-se vantajoso para a Administração?**
  - 4.1. Foram considerados custos referentes às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade?

- 4.2. A planilha de custo contém o item reserva técnica?
- 4.3. Foram considerados custos referentes às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, a exemplo do custeio de Plano de Saúde pela Administração, caso existente?
- 4.4. O preço mensal do posto de trabalho mostra-se adequado ao praticado no mercado?
- 4.5. Os percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros foram definidos em valores aderentes às normais e à jurisprudência vigentes?

## **Vigilância**

- 1. O Planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?**
  - 1.1. A quantidade de serviço contratada é justificada?
  - 1.2. As jornadas de trabalho mostram-se adequadas a necessidade do órgão?
  - 1.3. A proporção entre o número de postos de trabalho diurno e noturno é razoável?
- 2. Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?**
  - 2.1. Há informações/documentos que evidenciam o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa junto aos empregados (pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária e fornecimento de materiais) e contratualmente (qualidade e fornecimento dos insumos para prestação de serviço)?
  - 2.2. O valor autorizado para o pagamento está de acordo com os apontamentos da fiscalização e com o valor contratado mensalmente?
  - 2.3. É realizada a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária anteriormente a cada pagamento?
  - 2.4. As retenções tributárias estão de acordo com a legislação vigente e com a proposta comercial da empresa?
- 3. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?**
  - 3.1. O controle adotado para verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados garante a aferição dos serviços prestados?
  - 3.2. O controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados ao contrato administrativo garante a mitigação de riscos?
  - 3.3. As garantias contratuais entregues pelas empresas contratadas atendem aos requisitos estabelecidos na legislação?
  - 3.4. Os vigilantes desempenham atividades que ensejariam a caracterização de desvio de função (ex. recepcionista, porteiro)?
- 4. O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?**
  - 4.1. No caso de celebração de vigilância eletrônica, o contrato de vigilância armada e desarmada teve seu quantitativo reduzido?
  - 4.2. Os contratos de jornada 12X36 em vigência foram revistos para atualização a nova legislação trabalhista?
  - 4.3. A planilha de custo contém o item reserva técnica?

- 4.4. Foram considerados custos referentes às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, a exemplo do custeio de Plano de Saúde pela Administração, caso existente?
- 4.5. Foram considerados custos referentes às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade?
- 4.6. Os percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros foram definidos em valores aderentes às normais e à jurisprudência vigentes?
- 4.7. O preço mensal do posto de vigilância está de acordo com os limites estabelecidos em Portaria da SEGES?

### **Limpeza e Conservação**

- 1. O Planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?**
  - 1.1. A quantidade de serviço contratada é justificada?
  - 1.2. A produtividade, frequência e periodicidade estabelecida para prestação de serviços é adequada a necessidade?
  - 1.3. As escalas de trabalho estão condizentes com a necessidade do órgão?
  - 1.4. Os quantitativos de materiais exigidos são condizentes com a demanda de serviços contratados?
- 2. Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?**
  - 2.1. Há informações/documentos que evidenciam o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa junto aos empregados (pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária e fornecimento de materiais).
  - 2.2. O valor autorizado para o pagamento está de acordo com os apontamentos da fiscalização e com o valor contratado mensalmente?
  - 2.3. É realizada a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária anteriormente a cada pagamento?
  - 2.4. O regime tributário adotado pela empresa vencedora da licitação é do tipo não cumulativo (lucro real) e as alíquotas para PIS e COFINS são representadas por 1,65% e 7,60%, respectivamente, ou contemplam os créditos apurados previstos pelas Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002 e 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (alíquota efetiva)?
  - 2.5. As retenções tributárias estão de acordo com a legislação vigente e com a proposta comercial da empresa?
- 3. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?**
  - 3.1. O controle adotado para verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados garante a aferição dos serviços prestados?

- 3.2. O controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados ao contrato administrativo garante a mitigação de riscos?
- 3.3. As garantias contratuais entregues pelas empresas contratadas atendem aos requisitos estabelecidos na legislação?
- 4. O contrato de serviço de limpeza mostra-se vantajoso para a Administração?**
- 4.1. Os contratos de jornada 12x36 em vigência foram revistos para atualização a nova legislação trabalhista?
- 4.2. A planilha de custo contém o item reserva técnica?
- 4.3. Foram considerados os custos referentes às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, a exemplo do custeio de Plano de Saúde pela Administração, caso existente?
- 4.4. O preço mensal do posto de trabalho está de acordo com os limites estabelecidos em Portaria da SEGES?
- 4.5. Foram considerados custos referentes às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade?
- 4.6. Os percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros foram definidos em valores aderentes às normas e à jurisprudência vigentes?

## II – UNIDADES AUDITADAS

### **Apoio Administrativo (UASG – Unidade)**

1. 153063 - Universidade Federal do Pará
2. 257036 - Distrito Sanitário Especial Indígena – Mato Grosso do Sul
3. 240137 - Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste
4. 200113 - Superintendência da Polícia Rodoviária Federal – Pernambuco
5. 344002 - Fundação Joaquim Nabuco – Pernambuco
6. 393029 - Superintendência Regional – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Pernambuco
7. 150229 - Hospital Universitário – Professor Alberto Antunes – Alagoas
8. 183025 - Superintendência Regional do INMETRO – Goiás
9. 264001 - Fundacentro - Fundação Jorge Duprat - Centro Técnico Nacional - Sede - São Paulo
10. 183023 - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Rio de Janeiro
11. 393028 - Superintendência Regional – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Paraná
12. 170162 - Delegacia da Receita Federal - Foz do Iguaçu – Paraná
13. 153079 - Universidade Federal do Paraná
14. 200118 - 7ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal – Paraná
15. 200055 - Superintendência Regional de Polícia Federal – Paraná
16. 193118 - Superintendência - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Paraná
17. 153164 - Universidade Federal de Santa Maria – Rio Grande do Sul
18. 153114 - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
19. 158421 - Instituto Federal Espírito Santo/Campus Cariacica
20. 170100 - Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda - Espírito Santo
21. 153032 - Universidade Federal de Lavras – Minas Gerais
22. 154051 - Universidade Federal de Viçosa – Minas Gerais
23. 153036 - Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri – Minas Gerais
24. 153173 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Distrito Federal

### **Vigilância (UASG – Unidade)**

1. 158156 - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Acre
2. 510580 - Gerência Executiva – Manaus
3. 153063 – Universidade Federal do Pará
4. 154502 - Fundação Universidade Federal - Grande Dourados – Mato Grosso do Sul
5. 393015 - Superintendência Regional - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Sergipe
6. 250038 - Núcleo Estadual do Ministério da Saúde – Sergipe
7. 255026 - Fundação Nacional de Saúde – Sergipe
8. 170069 - Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda – Sergipe
9. 130028 - Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Sergipe

10. 380953 – Delegacia Regional do Trabalho e Emprego – Sergipe
11. 443034 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Cabedelo – Paraíba
12. 393029 - Superintendência Regional – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Pernambuco
13. 257047 - Distrito Sanitário Especial Indígena – Pernambuco
14. 200398 - Superintendência Regional de Polícia Federal – Pernambuco
15. 153037 – Universidade Federal de Alagoas
16. 158153 - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Goiás
17. 153052 - Universidade Federal de Goiás
18. 183023 – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Rio de Janeiro
19. 153167 – Colégio Pedro II – Rio de Janeiro
20. 250057 - Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia – Rio de Janeiro
21. 114601 - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração Central - Rio de Janeiro
22. 153079 – Universidade Federal do Paraná
23. 130070 - Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Paraná
24. 153164 - Universidade Federal de Santa Maria – Rio Grande do Sul
25. 393018 - Superintendência Regional - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Espírito Santo
26. 170100 - Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda - Espírito Santo
27. 158123 - Instituto Federal Educação Ciência Tecnologia Sudeste - Minas Gerais
28. 153015 - Centro Federal de Educação Tecnológica - Minas Gerais
29. 153062 - Universidade Federal De Minas Gerais
30. 153173 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Distrito Federal

#### **Limpeza e Conservação (UASG – Unidade)**

1. 153063 – Universidade Federal do Pará
2. 158333 – Instituto Federal de Mato Grosso – Campus Cuiabá – Mato Grosso
3. 393015 – Superintendência Regional – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Sergipe
4. 154050 – Fundação Universidade Federal – Sergipe
5. 250038 – Núcleo Estadual do Ministério da Saúde – Sergipe
6. 255026 – Fundação Nacional de Saúde – Sergipe
7. 170069 – Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda – Sergipe
8. 158469 – Instituto Federal da Paraíba – Campus João Pessoa – Paraíba
9. 257047 – Distrito Sanitário Especial Indígena – Pernambuco
10. 150229 – Hospital Universitário Professor Alberto Antunes – Alagoas
11. 153167 – Colégio Pedro II – Rio de Janeiro
12. 153056 – Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro
13. 250059 – Instituto Nacional de Cardiologia – Rio de Janeiro
14. 170162 – Delegacia da Receita Federal – Foz do Iguaçu – Paraná
15. 158395 – Instituto Federal do Paraná – Campus Curitiba
16. 154674 – Instituto Federal do Paraná – Campus Irati
17. 154699 – Instituto Federal do Paraná – Campus Londrina

18. 154676 – Instituto Federal do Paraná – Campus Palmas
19. 158397 – Instituto Federal do Paraná – Campus Paranaguá
20. 200118 – 7ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal – Paraná
21. 200055 – Superintendência Regional de Polícia Federal – Paraná
22. 193118 – Superintendência – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Paraná
23. 510670 – Gerência Executiva INSS – Curitiba – Paraná
24. 154047 – Fundação Universidade Federal – Pelotas – Rio Grande do Sul
25. 153164 – Universidade Federal de Santa Maria – Rio Grande do Sul
26. 155125 – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – HUSM – UFSM – Rio Grande do Sul
27. 153032 – Universidade Federal de Lavras – Rio Grande do Sul
28. 153036 – Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri – Minas Gerais
29. 153062 – Universidade Federal de Minas Gerais
30. 154051 – Universidade Federal de Viçosa – Minas Gerais
31. 153173 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Distrito Federal

### III – METODOLOGIA DE CÁLCULO ROTATIVIDADE

#### Premissas:

- a) Extração das informações da base de dados oficial: SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal;
- b) ii) Foram selecionadas todas as UORGS – Unidades Organizacionais que continham no nome os termos “compr”; “contrat”; “aquisi”; “licit”; e “logist”, além daquelas que possuíam “RL” na sigla (T1.tbUo\_Sigla like %RL%'; or T1.tbUo\_Nome like '%compr%'; or T1.tbUo\_Nome like '%contrat%'; or T1.tbUo\_Nome like '%aquisi%'; or T1.tbUo\_Nome like '%licit%'; or T1.tbUo\_Nome like '%logist%');
- c) iii) Toda unidade que se configura em uma UORG no SIAPE é relevante para o levantamento e foi tratada individualmente, independentemente de subordinação (Coordenação-Geral, Diretoria, Coordenação, Divisão, Serviço, Gerência);
- d) Lotação Média: quantidade média mensal de servidores lotados na UORG entre o período Jan/2015 até Dez/2018;
- e) Lotação 201812: quantidade de servidores lotados na UORG em dezembro de 2018;
- f) Total Servidores: Total de servidores diferentes (CPF diferentes) que foram lotados na UORG entre Jan/2015 até Dez/2018.

#### Fórmula para cálculo da rotatividade de servidores:

Calculada a partir da diferença entre Total Servidores e Lotação 201812 dividido pela Lotação Média:

$$\text{Rotatividade} = \frac{\text{Total Servidores} - \text{Lotação 201812}}{\text{Lotação Média}}$$

#### Limitações da metodologia de cálculo:

- a) A consulta foi baseada nos nomes das UORGS registradas no SIAPE contendo os termos “RL”, “compr”, “contrat”, “aquisi”, “licit” e “logist”, ou seja, podem existir UORGS que contenham em seu nome os termos em epígrafe mas não atuam na área de compras, bem UORGS que que trabalham com compras mas não possuem esses termos em seus nomes;
- b) Pela mesma razão exposta acima, podem existir UORGS computadas para o cálculo da rotatividade em que os servidores não trabalhem exclusivamente com compras;
- c) Possível existência de mudança informal de área por servidores sem o registro oficial no SIAPE;
- d) Mudanças de UORG ainda que sejam feitas para outro setor de compras no mesmo órgão ou em órgãos diferentes são computadas na taxa de rotatividade;

e) Também entram no cálculo aposentadoria, falecimento, entre outros.

**Tratamento de limitações:**

- a) Considerando as sucessivas reformas administrativas que excluíram e criaram UORGS, foram excluídas UORGS inativas para fins de cálculo da rotatividade;
- b) Não foram computados estagiários para fins de cálculo da rotatividade.

#### IV – TAXA DE ROTATIVIDADE 2015 A 2018

	2015 a 2018			
	Lotação Média	Lotação 201812	Total Servidores	Rotatividade
UORGs logística	10.315	11.149	18.780	73,98%
UORGs em geral	1.147.403	1.160.736	1.770.166	53,11%
	2015			
	Lotação Média	Lotação 201512	Total Servidores	Rotatividade
UORGs logística	9.922	10.174	12.129	19,70%
UORGs em geral	1.113.229	1.131.857	1.266.485	12,09%
	2016			
	Lotação Média	Lotação 201612	Total Servidores	Rotatividade
UORGs logística	9.985	10.336	12.216	18,83%
UORGs em geral	1.131.147	1.142.753	1.297.863	13,71%
	2017			
	Lotação Média	Lotação 201712	Total Servidores	Rotatividade
UORGs logística	10.456	11.136	13.569	23,27%
UORGs em geral	1.135.075	1.154.123	1.330.368	15,53%
	2018			
	Lotação Média	Lotação 201812	Total Servidores	Rotatividade
UORGs logística	10.605	11.149	13.606	23,17%
UORGs em geral	1.150.800	1.160.736	1.332.724	14,95%

Fonte: SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal.

## V – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

O Relatório de Avaliação Preliminar, contendo os achados de auditoria e as recomendações, foi encaminhado ao órgão gestor pela CGU em 24/09/2019. Por meio do Ofício SEI Nº 33356/2019/ME a unidade apresentou resposta, a qual contemplou a Nota Técnica Conjunta nº 01/2019-MP, a Nota Técnica SEI nº 4711/2019/ME e o Voto nº 11/2019/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME, conforme abaixo:

### **Nota Técnica Conjunta nº 01/2019-MP**

**Assunto: Relatório Preliminar de Auditoria nº 201901001 - Consolidação da avaliação de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente Nota Técnica Conjunta, subscrita pela Coordenação-Geral de Normas e pela Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais, unidades técnicas do Departamento de Normas e Sistemas de Logística, trata do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201901001, encaminhado pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Ofício nº 20059/2019/DIVLOG/CGLOT/DG/SFC/CGU (4145930), que avaliou os "*contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra d e unidades localizadas em todas as regiões da federação*", para que esta Secretaria de Gestão se manifeste e apresente um plano de ação para as recomendações apresentadas:

#### **Relatório de Avaliação (4145928)**

**1** – Disponibilizar na Escola Virtual de Governo capacitações permanentes para agentes públicos envolvidos no macroprocesso de contratações públicas, que tratem de maneira detalhada sobre planejamento da contratação, planilha de custos e formação de preços e acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, com visão prática dos conteúdos mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas, a fim de evitar falhas no planejamento, repasses financeiros indevidos e responsabilização da Administração Pública por inadimplementos contratuais.

**2** – Aprimorar a comunicação dos posicionamentos institucionais quanto às alterações normativas e temas que possam impactar os contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma didática, e ampliar o alcance da divulgação utilizando, por exemplo, canais oficiais em mídias sociais.

**3** – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações.

**4** – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública.

**5** – Promover a alteração do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017 a fim de que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação [sic] às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos.

**6** – Implementar, no sistema eletrônico de compras governamentais, planilha eletrônica padronizada de custos e formação de preços, que tenha seu preenchimento parcialmente automatizado de acordo com o regime tributário da empresa e que observe os demais requisitos definidos em legislação, para ser preenchida pelos concorrentes nas licitações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra com o objetivo de auxiliar na seleção da proposta mais vantajosa, refletir a real composição de custos da empresa e ser utilizada para calcular as eventuais repactuações contratuais.

**7** – Estabelecer e disponibilizar sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG de forma a permitir a execução padronizada de procedimentos nos termos dos normativos vigentes, o acompanhamento e supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de informações gerenciais, a melhoria dos procedimentos de penalização e a navegabilidade e usabilidade pelos usuários do sistema, fiscais e gestores de contrato.

**8** – Estabelecer, para as contratações de Apoio Administrativo em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, parâmetros para definição do valor inicial mínimo dos salários dos terceirizados, a partir da aplicação de um percentual de acréscimo sobre o salário-base definido em instrumento coletivo de trabalho, considerando exigências como escolaridade e tempo de experiência, visando diminuir as disparidades salariais encontradas no exercício de atividades semelhantes."

## **ANÁLISE**

2. Informa-se, preliminarmente, que as Recomendações nº 3 e 4 do Relatório de Avaliação (SEI 4145928) refogem a alçada desta unidade técnica, as quais estão sendo tratadas pela Central de Compras, unidade integrante desta Secretaria de Gestão, por meio da Nota Técnica SEI nº 47112019/ME (SEI 4333167), no bojo do presente processo.

3. Passando-se à análise, informa-se que a apreciação de cada recomendação, para melhor desenvolvimento da presente Nota Técnica Conjunta, será realizada de modo itenizado, considerando a cronologia apresentada no referido Relatório.

## **CGU**

*"1 - Disponibilizar na Escola Virtual de Governo capacitações permanentes para agentes públicos envolvidos no macroprocesso de contratações públicas, que tratem de maneira detalhada sobre planejamento da contratação, planilha de custos e formação de preços e acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, com visão prática dos conteúdos mediante apresentação*

*de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas, a fim de evitar falhas no planejamento, repasses financeiros indevidos e responsabilização da Administração Pública por inadimplementos contratuais."*

### **Cgnor/Delog/Seges**

Quanto à recomendação apresentada acima, informa-se que esta Seges já vem desenvolvendo iniciativa no sentido de estabelecer um programa de capacitação por meio de trilhas formativas, no âmbito da Coordenação-Geral de Normas desde 2015, para atendimento ao Acórdão nº 2622/2015-TCU Plenário, o qual estabelece diversas recomendações para o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações no âmbito da Administração Pública Federal, dentre elas orientar para que os órgãos e entidades sob a esfera de atuação do Sisg capacitem os gestores da área de aquisições.

Considerando a amplitude e complexidade das recomendações do referido Acórdão, foram definidas cinco diferentes ações no Plano de Ação (SEI-MP 03100.000346/2016-43), a saber:

**Ação 1** - Atualização e modernização da Instrução Normativa que regulamenta a contratação de serviços pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg);

**Ação 2** - Elaboração de Instrução Normativa que regulamenta a aquisição de bens órgãos e entidades integrantes do Sisg;

**Ação 3** - Elaboração do Plano de Gerenciamento das Contratações dos órgãos integrantes do Sisg;

**Ação 4** - Elaboração de Instrução Normativa que com diretrizes sobre governança e gestão em logística no âmbito do Sisg;

**Ação 5** - **Diretrizes para que os órgãos e entidades integrantes do Sisg adotem um conjunto de medidas estruturantes orientadas à adequação das unidades responsáveis pela gestão de aquisições.**

Destaca-se a Ação 5: define como uma de suas entregas o *“desenho, com apoio de instituições parceiras, de programa de capacitação em logística pública para órgãos e entidades”*.

Essa iniciativa ganhou ainda mais forma no último ano ao entrar na pauta da Rede Nacional de Compras Públicas (RNCP) - <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/> -, especificamente no Grupo de Trabalho (GT) de Valorização dos compradores públicos, cujo objetivo, aderente à recomendação do Acórdão 2622/2015-TCU-Plenário, tem como foco a qualificação dos servidores envolvidos diretamente no funcionamento das áreas de logística, desenvolvendo capacidades gerenciais, comportamentais e técnicas, com viés mais flexível, associadas aos perfis típicos da área de forma a desenvolver as competências necessárias para uma atuação mais profissional.

Desse modo, considerando as iniciativas que já vêm sendo desenvolvidas no âmbito da Ação 5, esta unidade técnica entende que a recomendação em tela pode ser considerada ‘em implementação’, visto que está aderente ao escopo do *“programa de capacitação em logística pública para órgãos e entidades”* – Ação 5. A linha de ação consubstanciada no relatório de auditoria em comento, por possuir viés mais micro que a recomendação do Acórdão da Egrégia Corte de Contas, consta como inserida no já citado Plano de Ação, fruto da atuação daquele Tribunal.

## CGU

*"2 – Aprimorar a comunicação dos posicionamentos institucionais quanto às alterações normativas e temas que possam impactar os contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma didática, e ampliar o alcance da divulgação utilizando, por exemplo, canais oficiais em mídias sociais."*

### **Cgnor/Delog/Seges**

No que se refere à *"Aprimorar a comunicação dos posicionamentos institucionais"*, informa-se que esta Seges é **órgão central normatizador e orientador do Sistema de Serviço Gerais (Sisg)**, que tem sua finalidade de orientar e regulamentar normativamente as atividades de gestão dos recursos de logística sustentável.

Quanto à missão de 'órgão orientador', com as devidas vênias, esclarece-se que se tem logrado, diariamente, por meio de respostas às consultas dos nossos jurisdicionados, da elaboração de "Perguntas e Respostas" e de manuais orientativos, bem como por meio de capacitações em escolas de governo, dar ampla divulgação não só quando das alterações normativas como também das eventuais novas regras. Citam-se exemplos:

I - **IN nº 5, de 26 de maio de 2017**: os usuários podem encontrar as seguintes orientações: (i) Anexos da IN nº 5/2017 (Atualizado); (ii) IN nº 5/2017 - hiperlink; (iii) Perguntas e Respostas; (iv) Apresentação da IN - ENAP; (v) Apresentação da Planilha de Custos - ENAP (Atualizado); (vi) Fluxo de Planejamento e Fiscalização de Contratos - Apoio INEP; (vii) Modelos de minutas padronizados de TR e PB da Advocacia-Geral União; (viii) Modelo de planilha de custos e formação de preços editável; (ix) Caderno de Logística - Pagamento pelo Fato Gerador; (x) capacitação Enap/workshop. Segue link:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>

II - **Orientações e Procedimentos**: aqui se encontra um rol por temas específicos. Segue link: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/orientacoes-e-procedimentos>

II - **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 (pregão eletrônico)**: (i) perguntas e respostas; (ii) quadro comparativo; (iii) infográficos; (iv) workshop. Segue link: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/novo-pregao-eletronico>.

Curso disponível em [bit.ly/curso\\_novo\\_decreto](http://bit.ly/curso_novo_decreto).

Assim, esta unidade técnica entende que esta Recomendação está, por óbvio, atendida.

## CGU

*"5 – Promover a alteração do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017 a fim de que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação [sic] às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos."*

## Cgnor/Delog/Seges

Recomendação inviável de ser acolhida. Explica-se: a IN nº 5, de 2017, **não trata somente da contratação do serviço de limpeza e de conservação**. Qualquer alteração em regra de transição afetará todos os contratos terceirizados da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional. Outrossim, não se depreende esteio para que a recomendação orbite tão somente no objeto destacado, ante a miríade de objetos de serviços de terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Ademais, o art. 75 da IN nº 5, de 2017, foi objeto de alteração pela IN nº 7, de 20 de setembro de 2018, ante a urgente necessidade de clarificar a inteligência e a extensão da aplicabilidade do referido artigo, o qual trata da **regra de transição** - entre a norma revogada (IN nº 2, de 30 de abril de 2008) e a norma atual -, cuja finalidade precípua é implementar e dar estabilidade às relações jurídicas já estabelecidas e segurança jurídica aos gestores.

Nova alteração, com a devidas *vênias*, não é pertinente, logo em seara tão sensível que é a regra de transição das normas jurídicas.

A medida que se entende mais plausível é publicar uma **Orientação** aos gestores no Portal de Compras do Governo Federal, no painel "Gestor Público", na opção "Orientações e Procedimentos", nos seguintes moldes:

### **Orientação sobre contratos de limpeza e conservação firmados com base na Instrução Normativa nº 2, de 2008**

Os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) que possuem os **contratos de limpeza e conservação firmados** sob a égide da **Instrução Normativa nº 2, de 30 abril de 2008**, quando da **prorrogação**, deverão avaliar os aspectos relativos à economicidade dos índices de produtividade definidos nesses contratos em relação às novas produtividades definidas no Anexo VI-B da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Caso verifique a necessidade de ajustar esses índices de produtividade, **o gestor poderá adotar uma das seguintes alternativas:**

**(i) Incluir uma cláusula resolutiva**, ou seja, uma disposição contratual que preveja a finalização do atual contrato com advento de uma nova licitação, o que garantirá tempo hábil para a condução de um novo processo licitatório aos moldes da Instrução Normativa nº 5, de 2017, sem, contudo, desguarnecer-se da prestação do serviço; **ou**

**(ii) Avaliar a possibilidade de realizar alterações nos índices de produtividade do atual contrato** atentando-se aos ditames da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a seguir colacionado: "Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados, com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - **unilateralmente pela Administração:**

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou **diminuição quantitativa de seu objeto**, nos **limites permitidos por esta Lei;**

II - **por acordo das partes:**

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.**" (grifou-se e negritou-se)

Portanto, esta unidade técnica entende que esta Recomendação fica 'atendida' quando da divulgação da referida Orientação.

#### CGU

*"6 – Implementar, no sistema eletrônico de compras governamentais, planilha eletrônica padronizada de custos e formação de preços, que tenha seu preenchimento parcialmente automatizado de acordo com o regime tributário da empresa e que observe os demais requisitos definidos em legislação, para ser preenchida pelos concorrentes nas licitações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra com o objetivo de auxiliar na seleção da proposta mais vantajosa, refletir a real composição de custos da empresa e ser utilizada para calcular as eventuais repactuações contratuais."*

#### Cgnor/Delog/Seges

Considerando a sugestão apresentada pela CGU, esclarece-se que, em 2018, foi iniciado o processo de desenvolvimento de um Sistema Informatizado de Planilha de Custos, no âmbito da CGNOR, entretanto, considerando que esta unidade técnica possui em curso diversos projetos, definidos como prioritários pelos dirigentes desta Pasta, e em consonância com a cronologia interna desta Secretaria, **informa-se que a continuidade deste projeto será engendrada somente para o segundo semestre de 2020**, uma vez que envolve também a capacidade de recursos empregados em outras iniciativas desta Secretaria.

Não obstante, a Seges, **no dia 26 de junho de 2018, expediu a Orientação nº 11**, que disponibiliza versão eletrônica, no Portal de Compras do Governo Federal, em arquivo editável, contendo o modelo de planilha de custos e formação de preços constante do Anexo VII-D da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, com o objetivo auxiliar aos órgãos e entidades contratantes na realização de estimativas de custos de uma contratação de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Tal arrazoado está disponível no link:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/orientacoes-e-procedimentos?id=880>, a saber:

**"Disponibilizada versão eletrônica e editável do modelo de planilha de custos e formação de preços"**

Publicado: Terça, 26 de Junho de 2018, 13h08

Está disponível uma versão eletrônica em arquivo editável contendo o modelo de planilha de custos e formação de preços constante do Anexo VII-D da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, acompanhada de conteúdo teórico sobre os custos que deverão ser observados pelos órgãos e entidades para sua construção. (clikando aqui).

O modelo tem por objetivo auxiliar aos órgãos e entidades contratantes com um arquivo inicial para a realização de estimativas de custos com a contratação de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Este modelo foi desenvolvido em formato excel, permitindo aos usuários que optarem por utilizá-lo tenham condições de realizar as necessárias adaptações às especificidades de cada contratação, podendo ser acessada clicando aqui.

A metodologia de cálculo é a mesma utilizada pela Secretaria de Gestão para o cálculo dos valores limites para a contratação de serviços de vigilância patrimonial e os de limpeza e conservação.

Dúvidas poderão ser sanadas por meio dos cadernos técnicos que acompanham a divulgação anual dos valores limites para vigilância e limpeza, que poderão ser acessados neste portal pelo painel lateral esquerdo "Gestor Público", na opção "Valores limites e Cadernos Técnicos" ou clicando aqui.

Assim, esta unidade técnica entende que esta Recomendação está 'parcialmente atendida'.

#### **CGU**

*"7 – Estabelecer e disponibilizar sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG de forma a permitir a execução padronizada de procedimentos nos termos dos normativos vigentes, o acompanhamento e supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de informações gerenciais, a melhoria dos procedimentos de penalização e a navegabilidade e usabilidade pelos usuários do sistema, fiscais e gestores de contrato."*

#### **CGSCG/Delog/Seges**

Quanto à recomendação apresentada acima, informa-se que está em processo de construção, no âmbito desta Seges, um projeto piloto de um Sistema Centralizado de Compras, em parceria com outros órgãos da Administração Pública, que visa à informatização, modernização, eficiência e aprimoramento do modelo de gestão e fiscalização de contratos da Administração Pública Federal.

Nesse sentido, observa-se que o escopo desta ação adere-se à recomendação em tela, portanto, esta unidade técnica entende que a mesma está 'em implementação'.

## CGU

*"8 – Estabelecer, para as contratações de Apoio Administrativo em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, parâmetros para definição do valor inicial mínimo dos salários dos terceirizados, a partir da aplicação de um percentual de acréscimo sobre o salário-base definido em instrumento coletivo de trabalho, considerando exigências como escolaridade e tempo de experiência, visando diminuir as disparidades salariais encontradas no exercício de atividades semelhantes."*

### Cgnor/Delog/Seges

Considerando que o Relatório Preliminar de Auditoria percorre sempre a economicidade, essa solução pretendida, ao revés, **torna o contrato mais oneroso**. Nessa linha, tal medida enseja maior acurácia por parte desta Seges. 'Estabelecer' que nas **contratações de Apoio Administrativo, os editais possam prever/aplicar um percentual de acréscimo sobre o salário-base definido em instrumento coletivo de trabalho, incorre em efeito reflexo a todas as contratações que o gestor público entender que a mão de obra alocada em determinada atividade necessite de "habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado são remunerados pelo piso salarial da categoria, visando diminuir disparidades salariais no exercício de atividades semelhantes"**.

Reconhece-se que há a possibilidade de pagamento de salários superiores aos fixados pela convenção coletiva de trabalho, consoante Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, a seguir *in verbis*: **"Planilha de custos e formação de preços: Previsão do pagamento de salários superiores aos fixados pela convenção coletiva de trabalho da categoria - Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, rel. Min. Valmir Campelo, 10.11.2010.**

Representação oferecida ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 076/2006, promovido pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro – NERJ/MS, cujo objeto era a contratação de empresa prestadora de serviços de tratamento de acervos arquivísticos – microfilmagem, acondicionamento e arquivamento – no Centro de Microfilmagem e Digitalização – CMD/RJ. De acordo com o Auditor Federal responsável pela instrução, **o NERJ/MS estabeleceu, no edital, a previsão do pagamento de 2,7 salários de referência para a função de Técnico de Microfilmagem, bem como de 5,0 salários para a de Arquivista, "em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, que veda a fixação de preços mínimos como critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nas licitações públicas.** Destacou, ainda, que o TCU, por meio do Acórdão n.º 614/2008-Plenário, firmara o entendimento de que, **"para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, esse pacto laboral deve ser rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes.**

Ao se manifestar nos autos, o titular da unidade técnica ressaltou que, embora o referido acórdão aponte no sentido da impossibilidade de tal previsão, **o próprio Tribunal decidiu, posteriormente, por intermédio do Acórdão n.º 1122/2008-Plenário, que essa regra admite exceção, desde que devidamente justificada.** Segundo o titular da unidade instrutiva, há situações em que se necessita de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria. A utilização do piso como referência, nessas situações, “acaba por gerar para a Administração, em vez de economia, problemas operacionais, em função da alocação de profissionais despreparados ou não capacitados e da rotatividade de mão de obra”. Para ele, poderia haver justificativa para o ato, porém tal não constou do processo licitatório, o que “caracteriza falha, independente das necessidades existentes e da aceitação ou não das justificativas posteriormente apresentadas”. Em consequência, propôs a expedição de alerta ao NERJ/MS quanto à “previsão de pagamento de salários superiores aos fixados pela Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria, sem a formalização, no processo licitatório, da devida fundamentação, em descumprimento ao art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93, e entendimento deste Tribunal firmado pelo Acórdão TCU n.º 1.122/2008-Plenário”. Em seu voto, o relator considerou adequado o encaminhamento proposto, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Todavia, considerando a restrição orçamentária que a Administração Pública enfrenta, **esta unidade técnica entende que não é o momento ideal para propiciar tamanho alargamento.** Frise-se, que tal recomendação poderá, futuramente, ser aplicada em quaisquer contratos, não somente no caso em tela, tomando por base o Acórdão sobredito. Nesses termos, solicita-se que haja sobrestamento deste ponto, até que a Seges revise a IN nº 5, de 2017, que será em meados de 2020.

Inclusive a IN n 5, de 2017, que acompanha o Acórdão em tela, possibilita ao gestor, não determina, definir outra remuneração.

Art. 4º (...)

VI - definir o valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, salvo nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente;”

## CONCLUSÃO

4. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica para avaliação do Secretário de Gestão e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão da CGU, com as considerações esposadas pelas unidades técnicas deste Departamento.

## **Nota Técnica SEI nº 4711/2019/ME**

**Assunto: Resposta ao Ofício nº 20059/2019/DIVLOG/CGLOT/DG/SFC/CGU. Relatório Preliminar de Auditoria nº 201901001 - Consolidação da avaliação de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Trata-se de Relatório Preliminar de Auditoria nº 201901001, elaborado pela Controladoria-Geral da União - CGU, que avaliou contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra em vários estados da federação, relativos a Apoio Administrativo, Vigilância e Limpeza e Conservação.

O referido Relatório foi encaminhado à Secretaria de Gestão - SEGES por meio do Ofício nº 20059/2019/DIVLOG/CGLOT/DG/SFC/CGU, de 24/09/2019 (4145930) e remetido para ciência e manifestação desta Central de Compras por intermédio do Despacho SEGES-GABIN 4187300, de 25/9/2019.

2. Esta Nota Técnica apresenta considerações sobre ações, projetos e planos da Central de Compras que se relacionam com os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a fim de subsidiar manifestação da SEGES.

### **ANÁLISE**

#### **PRINCIPAIS APONTAMENTOS DA CGU**

A CGU, em síntese, encontrou evidências de que as fases críticas das contratações são o planejamento e a fiscalização contratual, em função, principalmente, de fragilidades técnicas no dimensionamento dos serviços contratados e na fiscalização administrativa.

A causa mais frequentemente identificada para as deficiências de planejamento foi a repetição, sem a devida análise crítica, de documentos de planejamento e de informações de contratações anteriores, replicando erros ou desconsiderando informações relevantes para o correto dimensionamento da demanda, como, por exemplo, medição adequada dos tipos de áreas existentes na unidade para a contratação de serviços de limpeza ou o volume do tráfego de pessoas e a quantidade de acessos físicos para o dimensionamento do quantitativo de vigilantes necessários.

Estudo da CGU apontou altíssima rotatividade de servidores na área de contratações (74% contra 53% nos demais setores).

Para a auditoria, essa situação contribui para a ocorrência de falhas nas contratações, pela complexidade envolvida e longa curva de aprendizado, sendo aconselhável a especialização e a continuidade dos servidores responsáveis pelos processos de compras públicas.

A fim de mitigar os efeitos nocivos da rotatividade, a CGU recomenda que as contratações mais facilmente padronizáveis, inclusive aquelas de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, sejam centralizadas em equipes especializadas como a Central de Compras no Ministério da Economia.

A respeito da fiscalização contratual, a CGU identificou diversas falhas, acarretando pagamentos indevidos e insuficiência na mitigação de riscos, especialmente de responsabilização da Administração por inadimplência trabalhista e previdenciária.

Como causas dos problemas foram elencadas: a rotatividade de pessoal, a falta de capacitação, escassez de servidores e ausência de institucionalização de procedimentos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados ou de efetividade dos procedimentos adotados, quando existentes.

Aqui também aquela Controladoria sugeriu a centralização da fiscalização administrativa das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em uma unidade especializada, tendo em vista o ganho de escala que seria proporcionado por essa medida.

3. Inicialmente, informa-se que o Relatório apresentado pela CGU decorre de auditorias empreendidas em contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (Apoio Administrativo, Vigilância, Limpeza e Conservação) em vários estados da federação e, em conclusão, demonstra que as fases críticas das contratações são o planejamento e a fiscalização contratual, dado o percentual de falhas encontradas atinentes à ausência de estudos e levantamentos para dimensionamento do quantitativo dos serviços contratados e à inexistência de fiscalização que garanta a mitigação de riscos decorrentes do descumprimento das obrigações contratuais, principalmente as trabalhistas e previdenciárias.

4. Informa a CGU que o trabalho realizado (auditoria de 101 contratos firmados nos exercícios de 2012 a 2018) se justifica frente o nível elevado de endividamento público do Brasil, sendo imprescindível a otimização dos gastos públicos, reduzindo ineficiências e pagamentos indevidos, seja nos gastos obrigatórios – a exemplo de pessoal e previdência, seja nos gastos discricionários, os quais têm sido comprimidos pela evolução dos primeiros.

5. Consoante análise da CGU, tem-se:

**Como resultado dos exames:**

- a) As contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra carecem de maior planejamento, notadamente com relação ao estabelecimento dos quantitativos contratados;
- b) Produtividade, frequência e periodicidade não são mensuradas adequadamente para quantificação dos serviços de limpeza a serem contratados;
- c) Parte dos contratos apresentam oportunidades de melhoria em seus processos de pagamento;
- d) Inserção da alíquota integral de PIS e COFINS na planilha de custos na maioria dos contratos firmados com empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa (lucro real);
- e) Falhas no acompanhamento e na fiscalização de contratos resultam em risco de responsabilização da Administração por débitos trabalhistas e previdenciários das contratadas;
- f) Parte dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra não são vantajosos para a Administração;
- g) Ausência de aplicação da reforma trabalhista compromete a vantagem das contratações que possuem postos de trabalho com escala de 12 (doze)x 36(trinta e seis) horas;

**Como possíveis causas:**

- h) A repetição, sem análise crítica, de documentos de planejamento ou informações de contratações anteriores;

- i) Alta rotatividade de servidores nas áreas responsáveis pelas contratações;
- j) Falta de conhecimento das especificidades dos serviços que se pretende contratar;
- k) Falta de capacitação da força de trabalho responsável pelas contratações;
- l) Ausência de institucionalização de procedimentos internos para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados baseado em riscos ou de efetividade dos procedimentos adotados, quando existentes; complexidade da planilha de custos e formação de preços; Extensão e a complexidade das leis, normativos infralegais e jurisprudências sobre o tema;
- m) Inefetividade das orientações exaradas pelo órgão central do sistema.

**Expectativas com o trabalho realizado:**

- n) Melhorias no planejamento das contratações, na formalização dos processos de pagamento e no acompanhamento e fiscalização dos contratos com a disponibilização de capacitações permanentes na Escola Virtual de Governo com objetivo de dotar os gestores públicos de visão prática acerca do tema mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas;
- o) No âmbito das contratações de limpeza, observância pelas unidades quando do planejamento das contratações da frequência das áreas a serem limpas, considerando principalmente o fluxo de usuários e a necessidade de limpeza diária, visto o impacto direto no valor dos serviços contratados;
- p) No âmbito das contratações de limpeza, alteração do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017 para adequação dos contratos vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela INSLT Inº 02/2008 às produtividades definidas na IN SEGES nº 05/2017, ou que tais contratos não sejam prorrogados tendo em vista que com a adoção de tal medida estima-se uma potencial economia de recursos da ordem de R\$ 400 milhões anuais sem virtude da redução mínima de 25% dos valores dos contratos com a utilização da faixa inferior de produtividade estabelecida na IN nº 05/2017, conforme dados levantados por esta CGU;
- q) Expedição de orientação às unidades para que observem e façam constar em seus editais, para efeito de aceite de proposta nos processos licitatórios e durante a fiscalização dos contratos, os reflexos e/ou oscilações das alíquotas efetivas das contribuições sociais de PIS e COFINS, dado que a economia de recursos estimada com o aproveitamento dos créditos desses tributos é da ordem de R\$34 milhões, conforme dados levantados por esta CGU para o período de 2015 a 2018;
- r) Melhorias e ampliação dos canais de comunicação relativos às compras governamentais de forma a dar maior efetividade às orientações expedidas, considerando que a maioria dos contratos auditados não implementou as inovações trabalhistas trazidas pela Lei nº 13.467/2017, as quais propiciam uma redução média de 10% dos valores dos postos de trabalho que utilizam escalas de 12 (doze) por 36 (trinta e seis) horas;
- s) Ganhos de eficiência administrativa com a instituição de planilha eletrônica de custos e formação de preços padronizada e automatizada no sistema eletrônico de compras governamentais e com a instituição de sistema único de gestão e fiscalização de contratos;
- t) Estabelecimento de parâmetros para definição do valor inicial mínimo dos salários dos terceirizados de apoio administrativo considerando exigências como escolaridade e tempo de experiência, nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, visando diminuir disparidades salariais no exercício de atividades semelhantes.

6. Por fim, a CGU recomendou o que segue:

1. Disponibilizar na Escola Virtual de Governo capacitações permanentes para agentes públicos envolvidos no macroprocesso de contratações públicas, que tratem de maneira detalhada sobre planejamento da contratação, planilha de custos e formação de preços e acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, com visão prática dos conteúdos mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas, a fim de evitar falhas no planejamento, repasses financeiros indevidos e responsabilização da Administração Pública por inadimplementos contratuais.
2. Aprimorar a comunicação dos posicionamentos institucionais quanto às alterações normativas e temas que possam impactar os contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma didática, e ampliar o alcance da divulgação utilizando, por exemplo, canais oficiais em mídias sociais.
3. Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações.
4. Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública.
5. Promover a alteração do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017 a fim de que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos.
6. Implementar, no sistema eletrônico de compras governamentais, planilha eletrônica padronizada de custos e formação de preços, que tenha seu preenchimento parcialmente automatizado de acordo com o regime tributário da empresa e que observe os demais requisitos definidos em legislação, para ser preenchida pelos concorrentes nas licitações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra com o objetivo de auxiliar na seleção da proposta mais vantajosa, refletir a real composição de custos da empresa e ser utilizada para calcular as eventuais repactuações contratuais.
7. Estabelecer e disponibilizar sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG de forma a permitir a execução padronizada de procedimentos nos termos dos normativos vigentes, o acompanhamento e supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de informações gerenciais, a melhoria dos procedimentos de penalização e a navegabilidade e usabilidade pelos usuários do sistema, fiscais e gestores de contrato.
8. Estabelecer, para as contratações de Apoio Administrativo em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, parâmetros para definição do valor inicial mínimo dos salários dos terceirizados, a partir da aplicação de um percentual de acréscimo sobre o salário-base definido em instrumento coletivo de trabalho, considerando exigências como

escolaridade e tempo de experiência, visando diminuir as disparidades salariais encontradas no exercício de atividades semelhantes.

7. Feitos os devidos apontamentos, passa-se à análise do pleito.

8. Quanto às recomendações da CGU, as que se relacionam mais diretamente com as competências deste Departamento são:

*Achados nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7. 3 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações.*

*Achados nº 1, 2, 4 e 7. 4 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública.*

9. Vê-se, portanto, que a visão da CGU envolve, em boa medida, a centralização, como mecanismo potencial de redução de falhas, mitigação de riscos e racionalização de gastos, exatamente os compromissos assumidos pela Central de Compras em sua atuação.

10. As competências da Central envolvem o desenvolvimento de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para contratação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum, buscando implementar estratégias e soluções que conjuguem vantajosidade econômica, ganhos de eficiência administrativa e continuidade sustentável, com a incorporação de tecnologias que aperfeiçoem a logística pública (Decreto no 9.745/2019 e Portaria ME no 103/2019). E, no desempenho dessas competências, a Central já vem endereçando os objetos de preocupação da CGU.

## 2. PROJETOS EM ANDAMENTO NA CENTRAL RELATIVOS À TERCEIRIZAÇÃO

11. Conforme descrito no Voto nº 11/2019/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME, de 21/08/2019 (anexo SEI 4393314), a Central contempla, em seus projetos, os objetos de maior impacto no gasto estimado para o próximo ano, com base nos registros do PAC 2020.

12. Do escopo potencial de atuação da Central, excluídos objetos de TIC, foram listados os principais temas previstos no PAC 2020, perfazendo 40% do total:

**Quadro 01: Principais objetos do PAC 2020 e atuação da Central**

[Descrição do Item]	Estimado (R\$)	Impacto individual do item no total (%)	Impacto acumulado dos itens no total (%)	Situação na Central
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	3.669.518.272	11%	11%	PILOTO (ME) EM ANDAMENTO
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO	2.335.527.232	7%	18%	ESTUDO DE VIABILIDADE A SER INICIADO
SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA	1.997.765.870	6%	24%	AGUARDANDO DECISÃO JUDICIAL OU DOAÇÃO
ENERGIA ELÉTRICA – FORNECIMENTO	1.284.013.373	4%	27%	CENTRAL avaliou compra no mercado livre. Inviável atualmente.

MANUTENÇÃO REFORMA PREDIAL	1.116.952.723	3%	31%	FACILITIES
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS	941.972.778	3%	33%	ESTUDO DE VIABILIDADE CONCLUÍDO
LOCAÇÃO DE IMÓVEL	646.482.795	2%	35%	ESTUDO DE VIABILIDADE EM ANDAMENTO
SERVIÇO ENGENHARIA	608.246.204	2%	37%	A PRINCÍPIO, NÃO É CENTRALIZÁVEL (demanda específica de cada UASG para reforma, construção, ampliação)
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PORTARIA E RECEPÇÃO	506.524.317	1%	39%	AGUARDANDO DECISÃO JUDICIAL OU DOAÇÃO (VIGILÂNCIA)
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS	390.655.684	1%	40%	COMPRA DIRETA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOTORISTA	212.493.308	1%	40%	CARROS DE REPRESENTAÇÃO VAI ABORDAR O OBJETO

13. Veja-se que todos esses objetos já estão contemplados, ao menos em parte, nos projetos em desenvolvimento, conforme aprovado pelo Subcomitê de Compras e Contratos Centralizados (C4ME). A Central, portanto, já vem se debruçando sobre os objetos de maior relevância no custeio federal.

14. Além disso, os projetos atuais da Central já englobam os principais serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: limpeza, apoio, vigilância e portaria, manutenção predial.

15. Descrevem-se as principais características desses projetos e seus potenciais de aperfeiçoar os modelos de contratos atuais.

## 2.1. LIMPEZA

16. Em fase final de elaboração do termo de referência, buscando implementar piloto, em dezenas de prédios do Ministério da Economia em Brasília, foi formulada estratégia de contratação para aperfeiçoar o modelo vigente.

### Resultados esperados:

- a) Mudança de paradigma: contratação de posto de trabalho para contratação de serviço.
- b) Servidores capacitados para o desenvolvimento das atividades referentes ao serviço.
- c) Incentivo à participação de fornecedores especializados, que adotem novas metodologias, tecnologias e insumos disponíveis no mercado.
- d) Melhoria da qualidade do serviço prestado.
- e) Otimização e racionalização do processo de gestão e fiscalização do contrato, com indicadores orientados ao resultado e à qualidade.
- f) Redução dos custos da contratação, em decorrência do aumento da produtividade e da racionalização das rotinas de execução.
- g) Liberação de servidores dedicados a procedimentos de contratação, fiscalização e gestão contratual para atividades finalísticas.

### Inovações propostas:

- h) Flexibilização de produtividade, supervisores e insumos.
- i) Foco em resultados, novos métodos, tecnologias e qualidade do serviço.
- j) Comprovação de produtividade igual ou superior à proposta.
- k) Vigência inicial de 30 meses (prorrogáveis).
- l) Diretrizes básicas para subsidiar o contratado na definição do plano operacional.
- m) Eliminação do uso e recolhimento de lixeiras individuais.
- n) Execução em horários mais produtivos e de menor impacto na rotina dos usuários.
- o) Exigir plataforma tecnológica para apoiar a gestão e fiscalização.
- p) Avaliação de resultados (desempenho, qualidade e satisfação de usuários).
- q) Centralização da contratação, gestão contratual e pagamento.
- r) Capacitação de gestores e fiscais e conscientização dos usuários.
- s) Adequação do regulamento normativo.

17. Veja-se que a recomendação da CGU sobre a centralização da contratação e da fiscalização contratual já está contemplada nesse piloto, que prevê, ainda, a contratação de apoio especializado à fiscalização, como forma de viabilizar a adoção do modelo de Centro de Serviços Compartilhados na limpeza predial e potencializar a expansão desse modelo, tanto em outros contratos de limpeza como em outros serviços que envolvam uso intensivo ou exclusivo de mão de obra.

## **2.2. VIGILÂNCIA E PORTARIA**

18. Tal como a limpeza, espera-se, com esse projeto, desenvolver modelagem inovadora, que mitigue os principais riscos e racionalize os gastos.

19. Hoje, o projeto está parado, aguardando decisão judicial a respeito da licitação realizada para contratar consultoria especializada.

20. Enquanto isso, optou-se por tentar obter o serviço por meio de doação, inaugurando procedimento dessa natureza por meio do Edital de Chamamento Público nº 8/2019.

21. O que se busca é a elaboração de modelo integrado de Sistema de Segurança Física com base em análise de risco, indicando os recursos tecnológicos de segurança eletrônica (controle de acesso, CFTV, central de monitoramento, sensoriamento de alarmes, entre outros) alinhado ao dimensionamento da equipe de segurança (receptionistas, vigilantes e outros) para todos os prédios da Esplanada dos Ministérios (blocos sede e anexos).

22. A partir desse estudo especializado, espera-se contratar os serviços correspondentes de segurança corporativa, envolvendo vigilância eletrônica e orgânica e serviços de portaria, baseado em dimensionamento tecnicamente fundamentado.

23. Dessa forma, serão significativamente melhorados os estudos que dão origem aos quantitativos e especificações dos serviços, superando as fragilidades atuais, apontadas pela CGU.

24. E, como outros projetos da Central, a partir do piloto, pretende-se aplicar o modelo de forma gradual nos órgãos espalhados no país, alcançando os objetivos da centralização.

### **2.3. FACILITIES**

25. Esse projeto pretende modelar contratação de novo modelo de gestão integrada de serviços prediais (*Facilities*), adotado amplamente pelo setor privado e por algumas instituições públicas.

26. O modelo é caracterizado por um único fornecedor, que responde pelos serviços relacionados à gestão predial, tais como: brigada de incêndio, manutenção (predial, de climatização, de elevadores e de mobiliário), limpeza e conservação, portaria, copeiragem, serviços de apoio, dentre outros.

27. Tal formato de prestação, além da redução de custos, cuja média das experiências identificadas gira em torno de 15%, contribui para o aumento da qualidade dos serviços; para a otimização do processo gerencial e operacional a cargo dos servidores públicos; para a maximização do uso de recursos humanos, técnicos e materiais; e para a minimização do risco de indisponibilidade ou inadequação dos ambientes.

28. Atualmente, o projeto visa implementar piloto no Bloco B da Esplanada, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente. Foi incluída entre as entregas a proposição de metodologia de custos de ocupação predial, já concluída. O cronograma aprovado prevê "Modelo proposto" em março de 2020.

29. O projeto *Facilities* tem sido alvo de interesse de diversos outros órgãos, que têm procurado a Central para firmar parcerias, a exemplo do Dnit, Ministério da Economia e Enap.

30. Veja-se que a contratação de *Facilities* envolve diversos serviços com uso intensivo de mão de obra, endereçando, portanto, a iniciativa de centralização de parte significativa do universo de serviços terceirizados.

### **3. PLANO DE CENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

31. Além dos projetos em andamento, a Central vem estudando a priorização de seus esforços na centralização dos principais serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, com vistas a obter impactos econômicos expressivos em prazos mais curtos.

32. Em análise aos contratos vigentes em 2019 que potencialmente envolvem o uso dedicado de mão de obra, nos órgãos que compõe o SISG, Sistema de Serviços Gerais, do qual a Seges é o órgão central e, portanto, estão sob competência da Central de Compras, encontraram-se quase 8.000 contratos, perfazendo cerca de R\$ 8,5 bilhões anuais.

33. Desse montante, apoio administrativo, limpeza e vigilância são os principais objetos, concentrando cerca de 62% do total.

34. Entretanto, sob a denominação genérica de "apoio administrativo", existem diversos serviços. Para reduzir essa indefinição, foi consultada a listagem de terceirizados, disponibilizada publicamente pela CGU na Internet. A versão mais atual é de janeiro/2019, contemplando 98 mil empregados e R\$ 450 milhões mensais ou R\$ 5,4 bilhões anuais. Nessa listagem, verifica-se que as principais categorias profissionais terceirizadas são: vigilante, faxineiro, recepcionista, assistente administrativo, auxiliar de escritório, secretariado, vigia e porteiro, operador de telemarketing, motorista, administrador, copeiro e garçom, bioengenheiro e bombeiro civil, perfazendo, juntos, 72% do valor total dispendido.

35. Além disso, estudo dos pregões realizados em 2018 por órgãos SISG, para contratar serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, revelou que foram cerca de 1.500

processos, envolvendo 1.003 pregoeiros diferentes, totalizando R\$ 2,5 bilhões homologados. Novamente, os principais objetos foram: apoio administrativo, vigilância e limpeza, perfazendo cerca de 64% do total.

36. Desse levantamento, ratificou-se posição de que poucas categorias, notadamente aquelas contratadas por “posto de trabalho”, concentram a maior parte do gasto com terceirização, sendo que as contratações envolvem expressivo esforço administrativo, pulverizado em licitações individuais, ainda que os serviços sejam bastante homogêneos. Assim, os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, sobretudo aqueles contratados por “posto de trabalho”, se apresentam com grande potencial de centralização, contemplando requisitos da Portaria GM/ME nº 103, de 21 de março de 2019, que aborda os critérios direcionadores de inclusão de projetos no portfólio estratégico da Central de Compras (Art. 2º):

*I - relevância dos valores contratados para determinada categoria de bens ou serviços;*

*II - custos totais para o atendimento de necessidades por bens e serviços, englobando eventuais despesas com contratos e demais gastos necessários ao atendimento, como recursos materiais, imóveis e pessoas;*

*III - possibilidade de centralização da seleção do fornecedor, com ganhos de escala;*

*IV - possibilidade de centralização da gestão contratual;*

*V - possibilidade de operação centralizada;*

*VI - necessidade de melhoria da qualidade de bens, serviços, processos e procedimentos; e*

*VII - oportunidades de padronização de bens e serviços.*

37. Diante desse cenário e da situação fiscal alarmante, da qual é fruto a Portaria nº 424/2019, que determinou severas medidas de redução de gastos no Ministério da Economia, a Central de Compras vem avaliando a possibilidade de inserir em sua carteira de projetos, com prioridade, a atuação padronizada, simplificação e parametrização de serviços de vigilância, recepcionista, assistente administrativo, auxiliar de escritório, secretariado, vigia, porteiro, operador de telemarketing, motorista, copeiro, garçom e bombeiro civil.

38. Tais objetos seriam centralizados gradativamente, conforme capacidade operacional disponível, a princípio sob a forma de Atas de Registro de Preços de adesão compulsória, tal como já ocorre no Taxigov, com parâmetros limitadores de contratação, obtidos a partir de estudos de *benchmarking*. Em ondas futuras, poder-se-ia centralizar a fiscalização administrativa e a revisão contratual, culminando, por fim, com o formato de Centro de Serviços Compartilhados, a partir dos resultados e experiência adquirida nos demais projetos de inovação (limpeza, vigilância e *facilities*).

## CONCLUSÃO

39. Conforme apresentado no bojo desta Nota, a Central entende que, com esse plano de ação, endereçará o tema com maior potencial de impacto econômico de curto prazo no custeio administrativo, atendendo, com grande aderência, as Recomendações contidas nos Achados nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7. 3 – *Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações* e nos Achados nº 1, 2, 4 e 7. 4 – *Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da*

*fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública.*

40. Desse modo, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica para avaliação do Secretário de Gestão e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão da CGU com as considerações esposadas por este Departamento.

## VI- ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A análise da equipe de auditoria quanto às manifestações da unidade auditada levou em consideração os documentos encaminhados e a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 24/10/2019, e será dividida em tópicos, de acordo com cada recomendação.

### **Recomendação**

“1 - Disponibilizar na Escola Virtual de Governo capacitações permanentes para agentes públicos envolvidos no macroprocesso de contratações públicas, que tratem de maneira detalhada sobre planejamento da contratação, planilha de custos e formação de preços e acompanhamento e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, com visão prática dos conteúdos mediante apresentação de estudos de casos e disseminação de boas práticas administrativas, a fim de evitar falhas no planejamento, repasses financeiros indevidos e responsabilização da Administração Pública por inadimplementos contratuais”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A existência de um plano de ação aderente à recomendação emitida é positiva e reforça a convergência de ideias e esforços entre a Secretaria de Gestão, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Também é positiva a iniciativa junto à Rede Nacional de Compras Públicas para desenvolver capacidades gerenciais, comportamentais e técnicas dos servidores das áreas de logística.

Importante destacar que a recomendação é direcionada à capacitação dos servidores que atuam no nível operacional do macroprocesso de contratações, além de permitir que exista um material de qualidade permanentemente disponível para atualização e consulta.

A recomendação foi mantida no relatório.

### **Recomendação**

“2 - Aprimorar a comunicação dos posicionamentos institucionais quanto às alterações normativas e temas que possam impactar os contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma didática, e ampliar o alcance da divulgação utilizando, por exemplo, canais oficiais em mídias sociais”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A atuação da Seges na elaboração de “Perguntas e Respostas” e de manuais orientativos, nas respostas às consultas dos jurisdicionados e nas capacitações em escolas de governo é elogiável e agrega valor à Administração Pública.

O termo utilizado para iniciar a recomendação (“Aprimorar”) não foi o mais adequado para expressar o objetivo pretendido. A ideia é ampliar os canais de comunicação como, inclusive, vem sendo feito pelo Ministério da Economia em seu canal do YouTube (<https://www.youtube.com/user/Miniplan1/featured>). Os vídeos recentemente publicados relativos ao novo Decreto do Pregão Eletrônico representam exatamente a ideia que gerou a recomendação. Tal ponto foi reforçado na reunião de busca conjunta de soluções.

Dessa forma, a recomendação foi excluída do relatório.

### **Recomendação**

“3 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a evitar falhas no planejamento e promover a padronização das contratações”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A recomendação converge com os projetos em andamento na Central de Compras do Ministério da Economia. Assim, ela foi mantida no relatório.

### **Recomendação**

“4 – Promover, de acordo com a capacidade operacional, a centralização da fiscalização administrativa dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra de modo a aumentar a especialização e a eficiência da fiscalização e reduzir o risco de responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Pública”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A recomendação converge com os projetos em andamento na Central de Compras do Ministério da Economia. Assim, ela foi mantida no relatório.

### **Recomendação**

“5 – Promover a alteração do art. 75 da IN SEGES nº 05/2017 a fim de que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos”.

### **Análise da equipe de auditoria**

Assiste razão à Seges ao apontar que eventual alteração no art. 75 da IN nº 05/2017 afetaria todos os contratos terceirizados, e não apenas os de limpeza e conservação.

A estabilidade das relações jurídicas já estabelecidas e a segurança jurídica dos gestores é essencial e não há interesse em implementar medidas que gerem efeitos negativos nessa seara.

Conforme acordado na reunião de busca conjunta de soluções, a redação da recomendação foi alterada para: “Expedir orientação para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal realizem a revisão dos contratos de limpeza e conservação vigentes que utilizem como parâmetro os índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, visando adequação às novas produtividades definidas pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, ou que se abstenham de prorrogar tais contratos dada a potencial economia de recursos públicos.”

### **Recomendação**

“6 – Implementar, no sistema eletrônico de compras governamentais, planilha eletrônica padronizada de custos e formação de preços, que tenha seu preenchimento parcialmente automatizado de acordo com o regime tributário da empresa e que observe os demais requisitos definidos em legislação, para ser preenchida pelos concorrentes nas licitações de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra com o objetivo de auxiliar na seleção da proposta mais vantajosa, refletir a real composição de custos da empresa e ser utilizada para calcular as eventuais repactuações contratuais”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A presente recomendação propõe ações que já foram iniciadas pelo Ministério da Economia. Assim, ela foi mantida no relatório.

### **Recomendação**

“7 – Estabelecer e disponibilizar sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISG de forma a permitir a execução padronizada de procedimentos nos termos dos normativos vigentes, o acompanhamento e supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de supervisão dos trabalhos de fiscalização contratual, a obtenção de informações gerenciais, a melhoria dos procedimentos de penalização e a navegabilidade e usabilidade pelos usuários do sistema, fiscais e gestores de contrato”.

### **Análise da equipe de auditoria**

A recomendação sob análise propõe ações que já foram iniciadas pelo Ministério da Economia em parceria com outros órgãos da Administração Pública. Dessa forma, ela foi mantida no relatório.

### **Recomendação**

“8 – Estabelecer, para as contratações de Apoio Administrativo em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, parâmetros para definição do valor inicial mínimo dos salários dos terceirizados, a partir da aplicação de um percentual de acréscimo sobre o salário-base definido em instrumento coletivo de trabalho, considerando exigências como escolaridade e tempo de experiência, visando diminuir as disparidades salariais encontradas no exercício de atividades semelhantes”.

### **Análise da equipe de auditoria**

É possível que o termo “valor inicial mínimo” inserido no texto da recomendação tenha possibilitado múltiplas interpretações, alterando o significado pretendido. O objetivo é tornar os contratos de apoio administrativo menos onerosos, e não o contrário.

Foi evidenciado que os contratos vigentes estabelecem valores de salário muito superiores aos pisos estabelecidos nas CCTs das categorias com fundamento no inciso VI do art. 5º da IN nº 05/2017. Assim, o objetivo da recomendação era estabelecer parâmetros para um limite do valor máximo de salário que poderia ser definido pela Administração em relação ao piso da CCT de acordo com a habilitação/experiência exigidas.

Acordou-se, na reunião de busca conjunta de soluções, a alteração da recomendação para a elaboração de um estudo que indique as melhores opções para se atingir o objetivo pretendido. Assim, a redação da recomendação foi alterada para: “Elaborar estudo para o levantamento de soluções de modo a evitar o estabelecimento de salários díspares entre terceirizados que executam atividades similares nas contratações de apoio administrativo em que sejam necessários profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria”.