



Projeto Revisão do Modelo de Contratação do Serviço de Limpeza

Relatório de Diagnóstico

Central de Compras

MAIO/2019



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	10
1 Sumário Executivo	12
2 Relatório FIA	13
2.1 Resumo dos apontamentos da consultoria sobre o modelo atual de limpeza e conservação	13
3 Definição da família limpeza e conservação	15
3.1 Necessidades atendidas com a contratação dos serviços da família limpeza e conservação	17
4 Modelo atual de contratação do serviço de limpeza e conservação	18
4.1 Atuais parâmetros de contratação	19
4.1.1 Unidade de medida	19
4.1.2 Áreas físicas	19
4.1.3 Índices de produtividade de referência	23
4.1.4 Valores referenciais	24
4.1.5 Relação encarregado e servente	25
4.1.6 Vigência contratual	26
4.1.7 Instrumento de medição e resultado	26
4.1.8 Gestão e fiscalização do contrato	28
4.1.9 Fiscalização administrativa	29
4.1.10 Conta vinculada e fato gerador	33
4.1.11 Garantia Contratual	37
4.1.12 Vistoria	39
4.1.13 Insumo	40
4.1.14 Planilha de custo e formação de preço	44
4.1.15 Promoção do desenvolvimento sustentável	47
4.1.16 Habilitação	48
5 Serviços contratados e fornecedores	50
5.1 Despesas no âmbito da Administração Pública Federal	50
5.2 Despesas e homologações realizadas pela Administração Pública Federal direta	50
5.3 Fornecedores e valores homologados pela Administração Pública Federal direta	51
5.4 Valores contratados pela Administração Pública Federal Direta – Distrito Federal	52
6 Análise de custos relevantes	55
6.1 Insumos	56
6.2 Custos indiretos	56
6.3 Lucro	57
6.4 Tributos	57
6.5 Custos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos	58
7 Reunião com rede de colaboradores	61
7.1 Apontamentos da plenária	61
8 Normativo	63
8.1 Principais normativos	63
9 Conclusão	65
10 Referências	68



ANEXOS

Anexo	Documento
Anexo 1	Memória de reunião com a AGU – 18/02/2019
Anexo 2	AGU – Edital PGE nº 21/2014
Anexo 3	AGU – Contrato nº 42/2014
Anexo 4	AGU – Proposta Liderança Limpeza e Conservação
Anexo 5	CGU – Edital PGE nº 11/2016
Anexo 6	CGU – Contrato nº 19/2016
Anexo 7	CGU – Proposta Real JG Serviços Gerais
Anexo 8	MAPA – Edital PGE nº 08/2018
Anexo 9	MAPA – Contrato nº 17/2018
Anexo 10	MAPA – Proposta Real JG Serviços Gerais
Anexo 11	MCidades – Edital PGE nº 9/2017
Anexo 12	MCidades – Contrato nº 14/2017
Anexo 13	MCidades – Proposta Real JG Serviços Gerais
Anexo 14	MCTIC – Edital PGE nº 15/2018
Anexo 15	MCTIC – Contrato nº 02/2019
Anexo 16	MCTIC – Proposta R&R
Anexo 17	MDefesa – Edital PGE nº 38/2018
Anexo 18	MDefesa – Contrato nº 36/2018
Anexo 19	MDefesa – Proposta RCA Serviços de Limpeza Predial Ltda - EPP
Anexo 20	MDH – Edital PGE nº 06/2017
Anexo 21	MDH – Contrato nº 04/2018
Anexo 22	MDH – Proposta RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli
Anexo 23	MDIC – Edital PGE nº 8/2016
Anexo 24	MDIC – Contrato nº 20/2016
Anexo 25	MDIC – Proposta Interativa-Dedetização, Higienização e Conservação Ltda
Anexo 26	MDS – Edital PGE nº 01/2016
Anexo 27	MDS – Contrato nº 08/2017
Anexo 28	MDS – Proposta Apecê - Serviços Gerais Ltda
Anexo 29	MEC – Edital PGE nº 10/2016
Anexo 30	MEC – Contrato nº 19/2016
Anexo 31	MEC – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 32	MEsporte – Edital PGE nº 02/2017
Anexo 33	MEsporte – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 34	MF – Edital PGE nº 23/2016
Anexo 35	MF – Contrato nº 26/2016
Anexo 36	MF – Proposta Fortaleza - Serviços Empresariais Ltda
Anexo 37	MI – Edital PGE nº 04/2014
Anexo 38	MI – Contrato nº 38/2014
Anexo 39	MI – Proposta Visão Administração e Construção Ltda
Anexo 40	MinC – Edital PGE nº 08/2015
Anexo 41	MinC – Contrato nº 14/2015
Anexo 42	MinC – Proposta Gestor Serviços Empresariais
Anexo 43	MJ – Edital PGE nº 11/2018
Anexo 44	MJ – Contrato nº 25/2018
Anexo 45	MJ – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 46	MMA – Edital PGE nº 13/2014
Anexo 47	MMA – Contrato nº 05/2015
Anexo 48	MMA – Proposta Andracon Serviços Gerais Ltda
Anexo 49	MME – Edital PGE nº 19/2015
Anexo 50	MME – Contrato nº 19/2015
Anexo 51	MME – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 52	MP – Edital PGE nº 12/2016
Anexo 53	MP – Contrato nº 32/2016
Anexo 54	MP – Proposta Fortaleza - Serviços Empresariais Ltda
Anexo 55	MRE – Edital PGE nº 13/2015



Anexo	Documento
Anexo 56	MRE – Contrato nº 11/2016
Anexo 57	MRE – Proposta Presta Construtora e Serviços Gerais Ltda
Anexo 58	MS – Edital PGE nº 11/2018
Anexo 59	MS – Contrato nº 91/2018
Anexo 60	MS – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 61	MTE – Edital PGE nº 17/2016
Anexo 62	MTE – Contrato nº 19/2016
Anexo 63	MTE – Proposta Real JG Serviços Gerais Eireli
Anexo 64	Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual - modelo
Anexo 65	MTPA – Edital PGE nº 22/2014
Anexo 66	MTPA – Contrato nº 38/2014
Anexo 67	MTPA – Proposta Agroservice Empreiteira Agrícola Ltda
Anexo 68	MTur – Edital PGE nº 09/2014
Anexo 69	MTur – Contrato nº 32/2014
Anexo 70	MTur – Proposta Apecê - Serviços Gerais Ltda
Anexo 71	PR – Edital PGE nº 75/2014
Anexo 72	PR – Contrato nº 221/2014
Anexo 73	PR – Proposta Apecê - Serviços Gerais Ltda
Anexo 74	CGU - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 75	MAPA – Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 76	MEC - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 77	MF - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 78	MS - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 79	MMA - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 80	MTE - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 81	PR - Planilha de custo de gestão e fiscalização contratual
Anexo 82	Memória de Reunião com Órgãos Públicos – 22/01/2019
Anexo 83	Memória de Reunião com Órgãos Públicos – 31/01/2019
Anexo 84	Apresentação Power Point – Reunião com Órgãos Públicos
Anexo 85	Lista de presença - de Reunião com Órgãos Públicos – 22/01/2019
Anexo 86	Lista de presença - de Reunião com Órgãos Públicos – 31/01/2019



GRÁFICOS

Gráfico	Título	Página
Gráfico 1	Despesas em 2018 com limpeza e conservação	50
Gráfico 2	Despesas e homologações APF direta	51
Gráfico 3	Despesa média com limpeza e conservação por órgãos: 2016-2018	51
Gráfico 4	Participação dos fornecedores no período de 2016-2018	52
Gráfico 5	Participação dos fornecedores por UF no período de 2016-2018	52
Gráfico 6	Valores contratados	54
Gráfico 7	Área física contemplada nos contratos analisados por m ² e órgãos contratantes	54
Gráfico 8	Fornecedores contratados pela APF direta (DF) nos contratos analisados	55
Gráfico 9	Composição do custo – contratos APF direta (DF)	58



QUADROS

Quadro	Título	Página
Quadro 1	Família limpeza e conservação	15
Quadro 2	CATSER – Serviços de limpeza	16
Quadro 3	CATSER por ordem de grandeza do valor total homologado	17
Quadro 4	CATMAT – Serviços de limpeza	18
Quadro 5	Tipos de área – IN SEGES nº 5/2017	20
Quadro 6	Produtividade de referência – IN SEGES nº 5/2017	23
Quadro 7	Modelo de IMR - IN SEGES nº 05/2017	27
Quadro 8	Documentos contemplados na fiscalização administrativa	30
Quadro 9	Valores provisionados na conta vinculada	34
Quadro 10	Relação de editais analisados – composição de custos	55
Quadro 11	Apontamentos da rede de colaboradores	62



TABELAS

Tabela	Título	Página
Tabela 1	Produtividade por funcionário – Relatório FIA	15
Tabela 2	Preços de referência para as contratações da APF no Distrito Federal – área interna / área externa	25
Tabela 3	Preços de referência para as contratações da APF no Distrito Federal – esquadria externa / fachada envidraçada	25
Tabela 4	Relação encarregado e servente	25
Tabela 5	Proporção dos custos com material de limpeza e higiene	43
Tabela 6	Proporção dos custos de papel higiênico e papel toalha	43
Tabela 7	Proporção dos custos de equipamentos, ferramentas e EPIs	44
Tabela 8	Valores contratados pela APF direta – DF	53
Tabela 9	Limite máximo de custos indiretos – Ministério da Economia e TCU	55
Tabela 10	Limite máximo de lucro – Ministério da Economia e TCU	56
Tabela 11	Percentuais de tributos	57
Tabela 12	Levantamento de custo em reais de gestão e fiscalização do contrato de limpeza e conservação	60



SIGLAS

Sigla	Nome
AGU	Advocacia-Geral da União
ANS	Acordo de Nível de Serviço
APF	Administração Pública Federal
APPA	Association of Physical Plant Administrators
ASEGE	Assessora Especial para Modernização da Gestão
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
CND	Certidão Negativa de Débitos
CE	Ceará
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNDT	Certidão Negativa de Débito Trabalhista
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRF	Certidão de Regularidade do FGTS
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DF	Distrito Federal
DW-SIASG	Data Warehouse do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
Eireli	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FATES	Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIA	Fundação Instituto de Administração
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISS	Imposto Sobre Serviços
Ltda	Limitada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
ME/EPP	Micro Empresa / Empresa de Pequeno Porte
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPAC	Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil
NBRs	Normas Brasileiras
PGE	Pregão Eletrônico
PR	Presidência da República
RG	Registro Geral
SEGES	Secretaria de Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais



Sigla	Nome
Sindiserviços/DF	Sindicato dos Empregados de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SP	São Paulo
SUSEP	Superintendência De Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade da Federação



APRESENTAÇÃO

O Projeto Revisão do Modelo de Contratação do Serviço de Limpeza da Central de Compras tem como objetivo propor e implementar aperfeiçoamentos ao atual modelo de contratação, gestão, operação e fiscalização de serviços de limpeza para aplicação pela Administração Pública Federal (APF) direta no Distrito Federal (DF).

Nesse sentido, para subsidiar a proposta de aperfeiçoamento, este relatório apresenta a situação do atual modelo de contratação utilizado pelas unidades da APF, com foco nos órgãos da administração direta do Distrito Federal, bem como compõe a etapa dos estudos preliminares de planejamento de eventual contratação.

A Central de Compras, órgão da Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, é uma unidade especializada na concepção de modelos para a contratação centralizada de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades.

Assim, as ações de revisão de modelos coadunam-se com as competências institucionais da Central de Compras dispostas no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, art. 131, inciso II:

...

desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

...

Nesse sentido, são apresentados os resultados dos estudos realizados que contemplam o levantamento e análise de informações relacionadas ao atual modelo de contratação do serviço de limpeza de forma a evidenciar aspectos relevantes do atual modelo de seleção do fornecedor, gestão, operação e fiscalização do serviço prestado no âmbito da APF direta.

Para apresentar esse conteúdo, este documento está estruturado em dez capítulos. O Capítulo 1 contempla o sumário executivo dos principais achados dos estudos realizados.

No Capítulo 2, são apresentados os principais apontamentos relativos à contratação do serviço de limpeza decorrentes de estudo elaborado pela Fundação Instituto de Administração (FIA).

O Capítulo 3 trata da família limpeza, com identificação das necessidades da Administração atendidas pela contratação desse serviço e disposições provenientes do sistema de catalogação de serviço (CATSER) e material (CATMAT) do governo federal.

No Capítulo 4, são apresentados os principais parâmetros adotados pela APF na seleção, gestão e fiscalização dos serviços, referenciados pela análise da IN SEGES nº 5/2017 (Brasil, 2017), do Caderno de Logística: prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação (Brasil, 2014), e da avaliação de editais da APF referentes à contratação do serviço de limpeza.



Por sua vez, no Capítulo 5, é apresentado o levantamento de dados pertinentes às contratações do serviço de limpeza realizadas pela APF, com demonstração de valores e fornecedores contratados.

No Capítulo 6, é apresentado o resultado dos estudos realizados para identificar os custos relevantes da contratação, inclusive aqueles relacionados à gestão e fiscalização dos contratos.

Com o propósito de registrar as boas práticas e dificuldades enfrentadas por entes públicos ao contratar o serviço de limpeza, o Capítulo 7 reflete os resultados de reunião realizada com representantes de alguns órgãos da APF direta no âmbito do Distrito Federal (DF).

Por fim, o Capítulo 8 relaciona os principais instrumentos legais que norteiam o processo de contratação do serviço de limpeza e o Capítulo 9 conclui o Diagnóstico com a descrição dos principais achados e identificação dos aspectos relevantes da contratação que oferecem oportunidades de aperfeiçoamento. No Capítulo 10, são registradas as referências citadas neste relatório.

No que se refere aos procedimentos metodológicos aplicados neste diagnóstico, registra-se que foram realizados levantamento e análise de:

- normativos que orientam a contratação, gestão e fiscalização do serviço de limpeza no âmbito da APF. Para isso, foi pesquisada a legislação pertinente e destacados os dispositivos que norteiam os principais aspectos da contratação. Por exemplo: unidade de medida da contratação; índices de produtividade de referência; vigência contratual; habilitação, instrumento de medição de resultado, etc.;
- editais, contratos e propostas de contratação do serviço de limpeza, com foco na Administração Pública Federal no âmbito do Distrito Federal.

A coleta desses documentos foi realizada por meio do Portal de Compras Governamentais e junto a entes públicos, por meio de correspondência eletrônica.

Também foi aplicado um formulário para preenchimento por entes públicos com o propósito de coletar dados pertinentes aos custos de gestão e fiscalização do contrato de limpeza. O formulário foi enviado por correspondência eletrônica, sendo que, dos 22 entes públicos contatados, 8 deles apresentaram seus dados.

Outro procedimento adotado foi a reunião com uma rede de colaboradores representada por seis Órgãos Públicos, cujo propósito foi identificar as práticas adotadas na construção dos instrumentos de seleção do fornecedor, assim como identificar as principais dificuldades enfrentadas e possíveis soluções.



1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Projeto, considerando as possibilidades de redução de custos, revisão dos parâmetros de contratação e racionalização e otimização dos processos de gestão e fiscalização, foi conduzido com os seguintes objetivos:

- (a) racionalizar a alocação de empregados das empresas na execução do serviço, com aumento da correspondente produtividade;
- (b) incentivar o uso de modernos métodos e tecnologias relacionados ao serviço pelas empresas contratadas, também com impacto na produtividade e na qualidade do serviço;
- (c) reduzir os custos envolvidos com a contratação do serviço e com a gestão e fiscalização, com possibilidade de direcionamento dos servidores para as atividades fim dos órgãos;
- (d) homogeneizar os processos licitatórios e os contratos firmados;
- (e) simplificar e otimizar a gestão e fiscalização, com impacto na efetividade e qualidade dos resultados do serviço.

Nos levantamentos e análises realizadas, os estudos apresentaram os seguintes dados e informações principais.

Aspectos do modelo atual

- (a) Estabelecimento de faixas referenciais de produtividade (mínima e máxima) para os empregados da empresa contratada alocados na execução do serviço.
- (b) Utilização obrigatória de conta-depósito vinculada ou pagamento por fato gerador, de modo a diminuir os riscos com o descumprimento pela empresa contratada com as obrigações trabalhistas e previdenciárias.
- (c) Especificação, quantificação e valor dos insumos (máquinas, equipamentos e saneantes domissanitários) a serem utilizados na execução do serviço.
- (d) Estabelecimento de quantidade de supervisores da execução do serviço a serem alocados pela empresa contratada definidos em função da quantidade de serventes e juazeiros.
- (e) Construção do plano de execução dos serviços pela APF.

Despesas de 2018

- (a) APF Brasil: R\$ 2,300 bi
- (b) APF direta Brasil: R\$ 0,520 bi
- (c) APF direta DF: R\$ 0,074 bi



Composição dos custos do serviço

- (a) Mão de obra: 65%
- (b) Tributos: 14%
- (c) Insumos: 13%
- (d) Custos indiretos: 4%
- (e) Lucro: 4%

Deficiências do modelo atual

- (a) Qualidade insatisfatória do resultado do serviço.
- (b) Indicadores de medição de resultados orientados essencialmente para controle de aspectos operacionais.
- (c) Parâmetros de seleção do fornecedor do serviço orientado para posto de trabalho.
- (d) Requisitos de habilitação inadequados para qualificação dos licitantes e de suas propostas.
- (e) Gestão e fiscalização do contrato excessivamente orientadas para cumprimento das obrigações trabalhista e previdenciárias da empresa contratada.
- (f) Significativo custo do processo de gestão e fiscalização do contrato pela APF.
- (g) Baixa aplicação de modernos métodos e tecnologia na execução do serviço e nos processos de gestão de fiscalização.

2. RELATÓRIO FIA

A Fundação Instituto de Administração (FIA), em consultoria ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), atualmente Ministério da Economia, no âmbito do Processo Administrativo nº 03110.021007/2014-10 (Central/Asege/MP), desenvolveu estudo relativo ao diagnóstico da contratação do serviço da família Limpeza e Conservação pela Administração Pública Federal (APF), Etapa 2 – Inteligência Interna, Ordem de Serviço nº 14/2014, datado de 20/10/2015.

2.1 RESUMO DOS APONTAMENTOS DA CONSULTORIA SOBRE O MODELO ATUAL DE LIMPEZA

A consultoria apresentou, com base em dados coletados no período de 2011-2014, as seguintes conclusões:

- (a) os serviços de limpeza envolvem montantes consideráveis de recursos superados apenas pelas famílias relacionadas à manutenção predial, frota e vigilância;



- (b) quanto à modalidade de contratação, de acordo com o estudo, no período de 2011-2014, no Distrito Federal, 88% dos valores foram contratados por meio de pregão e 12% por meio de dispensas de licitações e outras modalidades;
- (c) em âmbito nacional, existem apenas 15 servidores de carreira nas funções de limpeza, com predomínio de terceirizados;
- (d) em uma visão global do histórico de compras dos itens serviços gerais de limpeza e limpeza de janelas, ao longo do período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, especificamente para as compras realizadas pelo Distrito Federal, o número de fornecedores é elevado (425) com predomínio de micro e pequenas empresas quanto ao número de contratações (70,5%), representando 35,6% dos valores homologados;
- (e) uso indevido da produtividade, utilizando-a como índice para dimensionamento do número de postos ao invés de utilizá-la com base na área a ser limpa;
- (f) distorções como o cálculo da área de cobertura da limpeza como variável determinante da contratação do número de posto (com a divisão da área do ambiente a ser limpo pela produtividade para justificar o quadro operacional a ser contratado).

Tendo em vista que os serviços de limpeza envolvem montantes consideráveis de recursos, conforme indicado no item (ii) acima, como oportunidade de melhoria da forma de contratação, a FIA apresentou as seguintes sugestões:

- (a) centralização criteriosa de compras, aproveitando o poder de barganha do estado e os possíveis ganhos de produtividade decorrentes da escala;
- (b) contratação de *facilities*, com a integração de serviços adicionais como portaria, brigadista, copeiragem e manutenção predial, envolvendo comprovados ganhos decorrentes de sinergias, em diversas áreas como gestão, área comercial e jurídica;
- (c) contratação orientada por agrupamento geográfico, envolvendo vários prédios, que representa um terceiro tipo de ganho, seja envolvendo apenas os serviços de limpeza ou *facilities*;
- (d) possíveis ganhos decorrentes da redução do número de processos de contratação, especialização dos gestores e melhoria da gestão dos serviços de limpeza.

Especificamente sobre níveis de produtividade, a consultoria apresenta comparativo entre os indicados na IN SLTI nº 02/2008, vigente à época, e no Caderno Técnico de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo, e as referências internacionais de padrões de produtividade:

- Association of Physical Plant Administrators (APPA);
- The British Cleaning Council;



- Vikings (Processo Tradicional e Team Cleaning).

Tabela 1: Produtividade por funcionário – Relatório FIA

TIPO DE ÁREA	PRODUTIVIDADE POR FUNCIONÁRIO INDICADA EM M ² /DIA					
	APPA ²⁶	British Cleaning Council ²⁷	SLTI ²⁸	CADTERC SP ²⁹	Vikings Processo Tradicional ³⁰	Vikings Team Cleaning ³⁰
Interna / Escritório	892	2.976	600	600	1.144	2.512
Interna / Banheiro	210	744	600	600	1.144	2.512
Interna / corredores	1.041	2.2.32	600	600	1.144	2.512

Fonte: APPA Custodial Guidelines/CleanOpsStaff Package / BRITISH CLEANING COUNCIL Productivity Tables / PORTARIA Nº 56, DE 09 DE MAIO DE 2014 da SLTI / CADTERC – Volume 3 – Limpeza Predial 2015 / Revista Infra – Edição 156 – Agosto/2013

Fonte: Extraído do Relatório FIA – Etapa 2 –Inteligência Interna, p. 152.

Observa-se que a produtividade indicada na tabela acima considera jornada de oito horas diárias.

Considerando que a APF adota como modelo de fornecimento o metro quadrado (m²) limpo para a mensuração e pagamento dos serviços de limpeza, o estudo da FIA aponta algumas necessidades decorrentes dessa adoção:

- capacitação dos compradores e gestores de contratos, pois nesse modelo de fornecimento o controle do resultado é mais complexo, uma vez que expande o leque de variáveis a serem fiscalizadas;
- definição de acordo de níveis de serviços, *checklists* e outros instrumentos de gestão para a manutenção da qualidade dos serviços prestados;
- cadastro atualizado das edificações, de seus ambientes, características, a fim de se obter o correto dimensionamento dos serviços.

3. DEFINIÇÃO DA FAMÍLIA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

Conforme o Relatório FIA, a família Limpeza e Conservação abrange os seguintes bens e serviços:

Quadro 1: Família limpeza e conservação

FAMÍLIA	BENS E SERVIÇOS
Limpeza e Conservação	Materiais de limpeza e conservação
	Equipamentos de limpeza e conservação
	Serviço de limpeza e conservação

Fonte: Extraído do Relatório FIA – Etapa 2 – Inteligência Interna, p. 29.



Nos termos do Caderno de Logística - Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação (2014), considera-se prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial as atividades que visam a obter as condições adequadas de salubridade e higiene, com o fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos em conformidade com os requisitos e condições previamente estabelecidos no termo de referência e/ou projeto básico.

Também foi verificado o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), do Poder Executivo federal, no qual são realizadas as operações de compras governamentais, incluindo a catalogação de materiais e serviços: Catálogo de Materiais (CATMAT) e Catálogo de Serviços (CATSER).

Os referidos catálogos apresentam relação de itens por meio de códigos. O Catálogo de Serviço é composto pelos seguintes elementos: (i) grupo; (ii) classe; (iii) descrição; (iv) unidade de medida e (v) natureza da despesa. O Catálogo de Material é composto pelos seguintes elementos: (i) grupo; (ii) classe; (iii) padrão descritivo do material (PDM); (iv) unidade de fornecimento e (v) natureza da despesa.

Em consulta ao Siasgnet (disponível em <https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/siasgnet-catalogo/q>), foram identificados os seguintes grupos de serviços (CATSER) e bens (CATMAT) que fazem parte da família limpeza e conservação.

CATSER

A pesquisa realizada com a palavra-chave ‘limpeza’ resultou no grupo de serviço ‘serviços de limpeza’ com 54 itens; e 5 classes com 11 itens.

Quadro 2: CATSER – Serviços de limpeza

Grupo / Itens	
Serviços de limpeza	54 itens
Classe / Itens	
(i) Serviço especializado de limpeza	5 itens
(ii) Serviços gerais de limpeza	1 item
(iii) Serviços de investigação e segurança	2 itens
(iv) Serviços de manutenção e reparo de produtos fabricados de metal, maquinaria e equipamentos	2 itens
(v) Serviços de lavanderia, limpeza e tinturaria	1 item

Fonte: <https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/siasgnet-catalogo/q>. Acesso em: 28/05/2019.

Considerando o Grupo Serviço destacado acima ‘Serviço de Limpeza’, foi realizada uma extração de dados em 26/04/2018 no DW-Siasg, com os seguintes filtros:



- valor total homologado;
- tipo: serviço;
- ano de resultado da compra: 2015, 2016, 2017, 2018;
- poder da unidade responsável pela compra: executivo;
- esfera da unidade responsável pela compra: federal;
- grupo de serviço: serviços de limpeza, ou descrição do serviço com o filtro
'Prestação de Serviço de Limpeza e Conservação...'

Quadro 3: CATSER por ordem de grandeza do valor total homologado

Nº	CATSER	Quantidade Processos	Descrição do Serviço	Valor Total Homologado R\$
1	24023	2.235	PRESTACAO DE SERVICO DE LIMPEZA E CONSERVACAO - OUTRAS NECESSIDADES	1.254.656.096,22
2	23329	419	PRESTACAO DE SERVICO DE LIMPEZA E CONSERVACAO - AREAS INTERNAS - 44 HORAS SEMANAIS DIURNAS - PRODUTIVIDADE 600 M2	747.021.526,44
3	25194	1.013	SERVICO ESPECIALIZADO DE LIMPEZA	609.051.483,85
4	24090	158	PRESTACAO DE SERVICO DE LIMPEZA E CONSERVACAO - AREAS INTERNAS - OUTRAS NECESSIDADES - OUTRA PRODUTIVIDADE	485.647.608,89
5	23434	98	PRESTACAO DE SERVICO DE LIMPEZA E CONSERVACAO - AREAS EXTER-NAS - 44 HORAS SEMANAIS DIURNAS - PRODUTIVIDADE 1.200 M2	362.597.219,96
	Total	3.923		3.458.973.935,36
6	Outros	601		593.189.089,81
	Total Geral	4.524		4.052.163.025,17

Conforme indicado no Quadro 3 e de acordo com os filtros apresentados, no período de 2015 a 26/04/2018, foram identificados 4.524 processos de compra de serviço de limpeza com o valor total homologado de R\$ 4.052.163.025,17 (quatro bilhões, cinquenta e dois milhões, cento e sessenta e três mil, vinte e cinco reais e dezessete centavos).

Considerando esse valor, os CATSER 24023, 23329, 25194, 24090 e 23434 representam mais de 80% do montante total homologado, assim como mais de 80% do total dos processos.

CATMAT

A mesma pesquisa realizada com a palavra-chave 'limpeza' resultou em dez classes de materiais com o total de 1.272 itens registrados no sistema.



Quadro 4: CATMAT – Serviços de limpeza

Classe	Itens
(i) Vassouras, escovas, rodos, esponjas e esfregões	481
(ii) Compostos e preparados para limpeza e polimento	406
(iii) Vestuário para fins especiais	136
(iv) Mobiliário, equipamentos, utensílios e suprimentos hospitalares	73
(v) Enceradeiras e aspiradores de pó	66
(vi) Especialidades químicas diversas	31
(vii) Instrumentos, equipamentos e suprimentos médicos e cirúrgicos	25
(viii) Substâncias para diagnóstico "in vitro", reagentes, conjuntos e jogos para teste	20
(ix) Suprimentos de informática - tic	17
(x) Artigos de papel para higiene	17
Total de itens	1.272

Fonte: <https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/siasgnet-catalogo/q>. Acesso em: 28/05/2019.

3.1 NECESSIDADES ATENDIDAS COM A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DA FAMÍLIA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

Conforme Relatório FIA, para a família Limpeza e Conservação, as seguintes naturezas de serviços e necessidades são identificadas:

- limpeza e higienização predial de áreas internas e externas, visando à obtenção de condições adequadas de salubridade e higiene, com a disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos em locais determinados;
- limpeza de vidros externos e internos utilizando técnicas e produtos para a limpeza e higienização das faces envidraçadas;
- limpeza especializada utilizando técnicas e produtos adequados.

Definidas as características da família, segue a análise do atual modelo de contratação do serviço de limpeza adotado pela APF.

4. MODELO ATUAL DE CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA

O Capítulo 4 tem por objetivo abordar alguns aspectos relevantes que norteiam o atual modelo de contratação de serviço de limpeza pela Administração Pública Federal considerando, principalmente, o disposto na IN SEGES nº 5/2017 e no Caderno de Logística - Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação (2014).

Quanto a esses normativos, registra-se que a versão do Caderno de Logística é anterior à última atualização da Instrução Normativa. Por essa razão, para fins deste relatório de diagnóstico, fez-se necessária a atualização das referências constantes do Caderno em relação à Instrução Normativa.

4.1 ATUAIS PARÂMETROS DE CONTRATAÇÃO

Ao analisar os normativos pertinentes, foi possível identificar os seguintes parâmetros atualmente considerados na contratação do serviço de limpeza:

- i. unidade de medida;
- ii. áreas físicas;
- iii. índices de produtividade de referência;
- iv. valores referenciais;
- v. relação encarregado e servente;
- vi. vigência contratual;
- vii. avaliação de desempenho da contratada;
- viii. gestão e fiscalização do contrato;
- ix. fiscalização administrativa;
- x. conta-depósito vinculada e fato gerador;
- xi. garantia contratual;
- xii. vistoria;
- xiii. insumo;
- xiv. planilha de custo e formação de preço;
- xv. promoção do desenvolvimento sustentável;
- xvi. habilitação.

4.1.1 *Unidade de Medida*

No que se refere à unidade de medida da contratação, nos termos da IN SEGES nº 5/2017, os órgãos devem utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública (Brasil, 2014).

Nos estudos realizados, observou-se que os Órgãos Públicos contratantes têm aplicado o preço do metro quadrado limpo como unidade de medida da contratação.

4.1.2 *Áreas Físicas*

Para cada tipo de área física é apresentado pelas proponentes o respectivo preço mensal unitário por metro quadrado, calculado com base na planilha de custo e formação de preços.

De acordo com o Caderno de Logística e IN SEGES nº 05/2017, as áreas são classificadas da seguinte forma:



- (a) áreas internas;
- (b) áreas externas;
- (c) esquadrias externas;
- (d) fachadas envidraçadas;
- (e) áreas hospitalares e assemelhados.

O Caderno de Logística também especifica cada tipo de área e suas características, sendo que alguns pontos foram atualizados pela IN SEGES nº 5/2017.

Quadro 5: Tipos de área – IN SEGES nº 5/2017

Área	Tipo	Característica
(i) Áreas Internas	Pisos acarpetados	Áreas revestidas de forração ou carpete. Considera-se carpete um tipo específico de tapete que reveste o piso.
	Pisos frios	Aquelas constituídas/revestidas de paviflex, cerâmica, mármore, marmorite, porcelanato, plurigoma, madeira, inclusive sanitários ⁽¹⁾ .
	Laboratórios	Aquelas destinadas exclusivamente para atividades de pesquisa e/ou análises laboratoriais.
	Almoxarifados/galpões	Aquelas utilizadas para depósitos/estoque/guarda de materiais diversos
	Oficinas	Aquelas destinadas a executar serviços de reparos, manutenção de máquinas, equipamentos, materiais, etc.
	Áreas com espaços livres – saguão, hall e salão	Áreas como saguão, hall e salão, revestidos com pisos ou acarpetados.
(ii) Áreas Externas	Banheiros ⁽²⁾	Não se aplica.
	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	Áreas circundantes aos prédios administrativos revestidas de cimento, lajota, cerâmica, etc. revestidas de forração ou carpete.
	Varrição de passeios e arruamentos	Aquelas destinadas a estacionamentos (inclusive garagens cobertas), passeios, alamedas, arruamento e demais áreas circunscritas nas dependências do contratante.
	Pátios e áreas verdes – alta frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza semanal. Considera-se alta frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por semana.
	Pátios e áreas verdes – média frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza quinzenal. Considera-se média frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por quinzena.
	Pátios e áreas verdes – baixa frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza mensal. Considera-se baixa frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por mês.
	Coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	Áreas externas com e sem pavimentos, pedregulhos, jardins e gramados.

Área	Tipo	Característica
	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	Áreas circundantes aos prédios administrativos revestidas de cimento, lajota, cerâmica, etc. revestidas de forração ou carpete.
	Varrição de passeios e arruamentos	Aquelas destinadas a estacionamentos (inclusive garagens cobertas), passeios, alamedas, arruamento e demais áreas circunscritas nas dependências do contratante.
	Pátios e áreas verdes com alta frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza semanal. Considera-se alta frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por semana.
	Pátios e áreas verdes com média frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza quinzenal. Considera-se média frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por quinzena.
	Pátios e áreas verdes com baixa frequência	Áreas externas nas dependências do contratante que necessitam de limpeza mensal. Considera-se média frequência aquela em que a limpeza ocorrerá uma vez por mês.
	Coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	Áreas externas com e sem pavimentos, pedregulhos, jardins e gramados.
(iii) Esquadrias Externas	-	Áreas compostas de vidros. As esquadrias compõem-se de face interna e externa com ou sem exposição à situação de risco. Situação de risco: necessita para execução dos serviços de limpeza a utilização de equipamento especial tais como balancins manuais ou mecânicos, ou andaimes.
(iv) Fachadas Envidraçadas	-	Considera-se limpeza de fachadas envidraçadas, externamente, somente para aquelas cujo acesso para limpeza exija equipamento especial, cabendo ao dirigente do órgão/entidade decidir quanto à oportunidade e conveniência desta contratação.
(v) Áreas Hospitalares e Assemelhadas	-	Divididas em administrativas e médico-hospitalares, devendo as últimas reportar-se aos ambientes cirúrgicos, enfermarias, ambulatórios, laboratórios, farmácias e outros que requeiram assepsia similar, para execução dos serviços de limpeza.

Fonte: IN SEGES nº 5/2017 e Caderno de Logística: prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação. Brasília: SLTI, 2014.

O quadro acima foi construído a partir dos documentos IN SEGES nº 5/2017 e Caderno de Logística (2014). Visto que a IN é posterior ao Caderno de Logística, para fins deste relatório, esse quadro foi atualizado de acordo com a IN:

- nos termos do Caderno de Logística, banheiro⁽¹⁾ é caracterizado como piso frio. Contudo, nos termos da IN SEGES nº 5/2017, 'banheiro' ⁽²⁾ é considerado um tipo de área interna. Por essa razão, foi incluído no Quadro 5 com a classificação atual. Observa-se que a IN SEGES nº 5/2017 não especifica as características desse tipo de área.



Cabe observar que a produtividade apresentada pelo Caderno de Logística e IN SEGES nº 5/2017 é um referencial. O órgão contratante pode adotar índices de produtividade distintos desde que devidamente justificado nos Estudos Preliminares.

1. Deverão constar do Projeto Básico na contratação de serviços de limpeza e conservação, além dos demais requisitos dispostos nesta Instrução Normativa:

...

10. O caderno de Logística conterá metodologia de referência para a contratação de serviços de limpeza e conservação, compatíveis com a produtividade de referência estabelecida neste anexo, podendo ser adaptadas às especificidades da demanda de cada órgão ou entidade contratante.

11. O órgão ou entidade contratante poderá adotar índices de produtividade diferenciados dos estabelecidos neste anexo, desde que devidamente justificado nos Estudos Preliminares. (IN SEGES nº 5/2017, Anexo VI-B, Serviço de Limpeza e Conservação, pp. 56-57)

No que se refere à metodologia de referência dos serviços de limpeza, registra-se que a IN SEGES nº 5/2017 não mais contempla a rotina e frequência dos serviços a serem prestados. Contudo, essa instrução permanece no Caderno de Logística (2014). Assim, consta do Caderno a produtividade de referência por tipo de área, contemplando a rotina e a frequência com as quais o serviço deve ser executado. Seguem alguns exemplos de rotina e frequência para área interna e área externa.

Áreas Internas

“1 DIARIAMENTE, UMA VEZ QUANDO NÃO EXPLICITADO.

1.1.1 Remover, com pano úmido, o pó das mesas, armários, arquivos, prateleiras, persianas, peitoris, caixilhos das janelas, bem como dos demais móveis existentes, inclusive aparelhos elétricos, extintores de incêndio, etc.;

1.1.2 Lavar os cinzeiros situados nas áreas reservadas para fumantes;

1.1.3 Remover capachos e tapetes, procedendo a sua limpeza e aspirando o pó”

...

“1.2 SEMANALMENTE, UMA VEZ, QUANDO NÃO EXPLICITADO.

1.2.1 Limpar atrás dos móveis, armários e arquivos;

1.2.2 Limpar, com produtos adequados, divisórias e portas revestidas de fórmica;

1.2.3 Limpar, com produto neutro, portas, barras e batentes pintados a óleo ou verniz sintético;”

Áreas Externas

1.1 DIARIAMENTE, UMA VEZ QUANDO NÃO EXPLICITADO.

1.1.1 Remover capachos e tapetes, procedendo a sua limpeza;



- 1.1.2 *Varrer, passar pano úmido e polir os pisos vinílicos, de mármore, cerâmicos, de marmorite e emborachados;*
 1.1.3 *Varrer as áreas pavimentadas;*
 ...
 1.2 *SEMANALMENTE, UMA VEZ.*
 1.2.1 *Limpar e polir todos os metais (torneiras, válvulas, registros, sifões, fechaduras, etc.)*
 1.2.2 *Lavar com detergente, encerar e lustrar os pisos vinílicos, de mármore, cerâmicos, de marmorite e emborachados;*
 1.2.3 *Retirar papéis, detritos e folhagens das áreas verdes;*
 ...
 (Caderno de Logística: prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação. Brasília: SLTI, 2014, pp. 151/155).

Observou-se nos estudos que, em geral, os tipos de área definidos na IN são adotados nos editais analisados.

4.1.3 Índices de Produtividade de Referência

No atual modelo de contratação, os órgãos devem utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública (IN SEGES nº 05/2017).

Como referência, a IN SEGES nº 5/2017 indica uma produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, conforme quadro abaixo.

Quadro 6: Produtividade de referência – IN SEGES nº 5/2017

Área	Tipo de Área Física	Produtividade de Referência (IN 5/2017)
(i) Áreas Internas	Pisos acarpetados	800 m ² a 1200 m ²
	Pisos frios	800 m ² a 1200 m ²
	Laboratórios	360 m ² a 450 m ²
	Almoxarifados/galpões	1500 m ² a 2500 m ²
	Oficinas	1200 m ² a 1800 m ²
	Áreas com espaços livres – saguão, hall e salão	1000 m ² a 1500 m ²
	Banheiros ⁽ⁱ⁾	200 m ² a 300 m ²
(ii) Áreas Externas	Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1800 m ² a 2700 m ²
	Varrição de passeios e arruamentos	6000 m ² a 9000 m ²
	Pátios e áreas verdes – alta frequência	1800 m ² a 2700 m ²
	Pátios e áreas verdes – média frequência	1800 m ² a 2700 m ²
	Pátios e áreas verdes – baixa frequência	1800 m ² a 2700 m ²
	Coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	100.000 m ²
(iii) Esquadrias Externas	Face externa com exposição a situação de risco	130 m ² a 160 m ²
	Face externa sem exposição a situação de risco	300 m ² a 380 m ²
	Face interna	300 m ² a 380 m ²
(iv) Fachadas Envidraçadas	-	130 m ² a 160 m ²
(v) Áreas Hospitalares e Assemelhadas	-	360 m ² a 450 m ²

Fonte: IN SEGES nº 5/2017 – Anexo VI-B.

Nos termos da IN SEGES nº 5/2017, produtividade “é a capacidade de realização de determinado volume de tarefas, em função de uma determinada rotina de execução de serviços, considerando-se os recursos humanos, materiais e tecnológicos disponibilizados, o nível de qualidade exigido e as condições do local de prestação do serviço.”

Nos estudos realizados, observou-se que os Órgãos Públicos, em sua maioria, adotam o referencial de produtividade indicado na IN SEGES nº 5/2017. Observou-se, também, uma tendência de a proposta vencedora do certame apresentar a mesma produtividade de referência constante do edital. Nesse sentido, depreende-se que, ao indicar a produtividade, a Administração inibe o licitante a aperfeiçoar seus métodos e considerar a tecnologia na execução dos serviços.

Nos casos observados em que a empresa vencedora apresentou produtividade superior ao limite estabelecido em edital, foi exigida a comprovação de exequibilidade pelo licitante.

4.1.4 *Valores Referenciais*

Na contratação do serviço de limpeza, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) devem observar os limites máximos e mínimos estabelecidos pela Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP) que são disponibilizados em meio eletrônico no Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Nos termos do Caderno de Logística (2014), os valores referenciais (limites mínimo e máximo) foram estabelecidos considerando as peculiaridades, as convenções coletivas, os parâmetros estatísticos próprios de cada Unidade da Federação.

Conforme destacado no Caderno, observa-se que esses valores limites consideram apenas as condições ordinárias de contratação, não incluindo necessidades excepcionais na execução do serviço que venham a representar custos adicionais para a contratação.

Além disso, os valores mínimos estabelecidos visam garantir a exequibilidade da contratação, de modo que as propostas com preços próximos ou inferiores ao mínimo devem comprovar sua exequibilidade, de forma inequívoca, sob pena de desclassificação, sem prejuízo do disposto nos itens 9.4, 9.5 e 9.6 do Anexo VII-A, da IN SEGES nº 5/2017.

Os valores estabelecidos são publicados anualmente por meio de portarias da Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP).

No âmbito do Distrito Federal, nos termos da Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017, conforme disponibilizado no Portal de Compras, os valores mínimo e máximo vigentes em



2018, considerando a produtividade estabelecida pela IN SEGES nº 5/2017, são os que seguem abaixo (p. 4).

Tabela 2: Preços de referência para as contratações da APF no Distrito Federal – área interna / área externa

Valores limites Mínimos e Máximos para a Contratação de Serviços de Limpeza (R\$) 08/05/2019							
ÁREA INTERNA Produtividade 800 m ² a 1200 m ²				ÁREA EXTERNA Produtividade 800 m ² a 1200 m ²			
800 m ²	1200 m ²	1200 m ²	2700 m ²				
Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
R\$ 5,60	R\$ 6,73	R\$ 3,73	R\$ 4,48	R\$ 2,49	R\$ 2,99	R\$ 1,66	R\$ 1,99

Fonte:

https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/Cadernostecnicos/Cadernos2019/CT_LIM_DF_2019.pdf. Acesso em: 28/05/2019.

Tabela 3: Preços de referência para as contratações da APF no Distrito Federal – esquadria externa / fachada envidraçada

Valores limites Mínimos e Máximos para a Contratação de Serviços de Limpeza (R\$) 08/05/2019							
ESQUADRIA EXTERNA Face interna/Face externa sem exposição à situação de risco Produtividade 300 m ² a 380 m ²				FACHADA ENVIDRAÇADA Face externa com exposição a situação de risco Produtividade 130 m ² a 160 m ²			
300 m ²	380 m ²	130 m ²	160 m ²	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
R\$ 1,26	R\$ 1,52	R\$ 1,00	R\$ 1,20	R\$ 0,40	R\$ 0,48	R\$ 0,33	R\$ 0,39

Fonte:

https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/Cadernostecnicos/Cadernos2019/CT_LIM_DF_2019.pdf. Acesso em: 28/05/2019.

4.1.5 Relação Encarregado e Servente

A IN SEGES nº 05/2017 também dispõe sobre a relação encarregado e servente. De acordo com a instrução, a relação é de um encarregado para cada trinta serventes, podendo ser reduzida. A IN considera exceção ‘fachadas envidraçadas’, cuja relação é de um encarregado para cada quatro serventes.

Tabela 4: Relação encarregado e servente

Relação Encarregado por Servente		
Tipo de Área	Encarregado	Servente
Áreas Internas, Áreas Externas, Esquadrias Externas, Áreas Hospitalares e Assemelhadas	1	30
Fachadas Envidraçadas	1	4

Fonte: IN SEGES nº 05/2017.



Nesse aspecto, os estudos realizados demonstram que os entes públicos observam essa relação em seus editais.

Ao verificar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), por meio do endereço eletrônico do Ministério do Trabalho (<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>), e consultar os editais da APF, foram identificadas as seguintes classificações relacionadas ao serviço de limpeza:

- auxiliar de limpeza – Código CBO 5143-20;
- servente de limpeza – Código CBO 5143-20;
- limpador de fachadas (jauzeiro) – Código CBO 5143-15;
- encarregado – Código CBO 4101-05.

4.1.6 *Vigência Contratual*

Sendo o serviço de limpeza prestado de forma contínua, no atual modelo de contratação, observam-se os prazos previstos no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 para a vigência do contrato. Nesses termos, a vigência dos contratos de limpeza é de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação por períodos iguais e sucessivos, até o limite de 60 (sessenta) meses.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

...
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Nos estudos realizados, observou-se, na maioria dos editais analisados, a vigência inicial de 12 meses prorrogáveis por até 60 meses. No geral, tem-se aplicado a prorrogação por igual período com expectativa de atingir 60 meses.

Contudo, ao consultar órgãos públicos e fornecedores, observou-se um consenso em estabelecer uma vigência inicial superior a 24 meses, tendo em vista a economia processual, além de se gerar maior estabilidade no negócio ao ampliar o prazo de amortização dos custos para a empresa, o que pode influenciar na adoção de tecnologias e equipamentos mais modernos.

4.1.7 *Avaliação de Desempenho da Contratada*

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) corresponde a mecanismo de avaliação de desempenho contemplado em contrato de serviços terceirizados firmados pela



Administração Pública Federal junto ao mercado privado; portanto, também previsto em editais de contratação de serviços de limpeza.

De acordo com a IN SEGES nº 5, de 25 de maio de 2017, IMR corresponde a:

Mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. (IN SEGES nº 05/2017)

A IN disponibiliza modelo de referência, sendo facultada a utilização de substituto. Nos termos do Anexo V da IN (item d5), a utilização desse instrumento deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para a verificação do resultado do serviço, quanto à qualidade e à quantidade pactuadas.

O referido instrumento deve ser utilizado como balizador do recebimento do serviço e referencial para a emissão da nota fiscal ou fatura, podendo acarretar o redimensionamento dos valores com base nos indicadores nele estabelecidos.

O Quadro 7 corresponde ao modelo de IMR constante da IN SEGES nº 05/2017.

Quadro 7: Modelo de IMR - IN SEGES nº 05/2017

Indicador	
Nº + Título do Indicador que será utilizado	Descrição
Item	
Finalidade	
Meta a cumprir	
Instrumento de medição	
Forma de acompanhamento	
Periodicidade	
Mecanismo de Cálculo	
Ínicio de Vigência	
Faixas de ajuste no pagamento	
Sanções	
Observações	

Exemplo de Indicador	
Nº 01 Prazo de atendimento de demandas (OS).	
Item	Descrição
Finalidade	Garantir um atendimento célere às demandas do órgão.
Meta a cumprir	24h
Instrumento de medição	Sistema informatizado de solicitação de serviços - Ordem de Serviço (OS) eletrônica.
Forma de acompanhamento	Pelo sistema.
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Cada OS será verificada e valorada individualmente. Nº de horas no atendimento/24h = X
Ínicio de Vigência	Data da assinatura do contrato.
Faixas de ajuste no pagamento	X até 1 - 100% do valor da OS De 1 a 1,5 - 90% do valor da OS De 1,5 a 2 - 80% do valor da OS
Sanções	20% das OS acima de 2 - multa de XX 30% das OS acima de 2 - multa de XX + rescisão contratual
Observações	

Fonte: Extraído de IN SEGES nº 05/2017, Anexo V-B.



Ao analisar as atuais práticas relacionadas à utilização do IMR nas contratações do serviço de limpeza, cuja amostra contemplou 24 editais de pregão eletrônico da APF direta no âmbito do Distrito Federal - DF, referenciados pela Lei nº 10.520/2002, verificou-se o que segue:

- em 33% (oito editais) da amostra não se identificou o instrumento de medição de resultado ou instrumento equivalente – 16 editais contemplaram IMR ou instrumento equivalente; portanto, em que pese o gestor público estar vinculado à aplicabilidade desse mecanismo por força de instrução normativa, alguns órgãos da amostra não o aplicaram;
- quanto aos indicadores contemplados nesses instrumentos, pode-se identificar que, essencialmente, os órgãos priorizam aspectos operacionais da execução dos contratos como frequência, pagamentos de salários e auxílios, reposição de funcionários, EPI, insumo, recolhimentos trabalhistas e previdenciários;
- dos 16 editais que aplicaram IMR ou instrumento equivalente, cinco deles adotaram listas de infração como IMR.

Considerando os achados, supõe-se haver dificuldade de aplicação do IMR.

4.1.8 Gestão e Fiscalização do Contrato

Nos termos do art. 39 da IN SEGES nº 05/2017,

as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, à alteração, ao reequilíbrio, à prorrogação, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções, à extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

A IN SEGES Nº 5/2017 também identifica os âmbitos da fiscalização:

- fiscalização técnica;
- fiscalização administrativa;
- fiscalização setorial e
- fiscalização pelo público usuário.

Além de contextualizar a ação de cada um desses âmbitos, também identifica os aspectos gerais do acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços e do início da prestação dos serviços.

De acordo com a IN SEGES 5/2017, artigo 40, as atribuições do gestor e fiscal são:



- **Gestão da Execução do Contrato:** é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;
- **Fiscalização Técnica:** é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;
- **Fiscalização Administrativa:** é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;
- **Fiscalização Setorial:** é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;
- **Fiscalização pelo Público Usuário:** é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Tendo em vista a relevância da fiscalização administrativa na execução do contrato em função da responsabilidade subsidiária da APF diante do risco de inadimplemento das obrigações trabalhistas pela contratada (Súmula nº 331 do TST), e da responsabilidade solidária (Lei nº 8.666/93, art. 71, § 2º) diante das obrigações previdenciárias, ela será melhor detalhada no tópico seguinte.

4.1.9 *Fiscalização Administrativa*

Nos termos estabelecidos pela IN SEGES nº 5/2017, fiscalização administrativa é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com



regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

Para atendimento do exigido no Anexo VII-B da IN SEGES nº 5/2017, no âmbito de cada contrato de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o órgão contratante deve solicitar e analisar, dentre outros, cerca de 35 documentos. A listagem que segue abaixo é contemplada na fiscalização administrativa independente da periodicidade (diária, mensal ou por amostragem).

Quadro 8: Documentos contemplados na fiscalização administrativa

CONFERÊNCIAS	
1.	Relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso.
2.	Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada.
3.	Exames médicos admissionais dos empregados.
4.	Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND).
5.	Certidões que comprovem a regularidade perante as fazendas estadual, distrital e municipal do domicílio ou sede do contratado.
6.	Certidão de regularidade do FGTS (CRF).
7.	Certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT).
8.	Extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da administração contratante.
9.	Cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante.
10.	Cópia dos contracheques ou, ainda, cópia de recibos de depósitos bancários.
11.	Comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros).
12.	Comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.
13.	Termos de rescisão dos contratos de trabalho.
14.	Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais.
15.	Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado.
16.	Exames médicos demissionais dos empregados dispensados.
17.	Recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado, se cooperativa.
18.	Recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa.
19.	Comprovante de distribuição de sobras e produção, se cooperativa.
20.	Comprovante da aplicação do Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social (FATES), se cooperativa.
21.	Comprovante da aplicação em Fundo de Reserva, se cooperativa.
22.	Comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias, se cooperativa.
23.	Eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.
24.	Consulta de eventuais obrigações adicionais constantes na CCT.
25.	Verificação de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados.
26.	Verificação de EPI.



CONFERÊNCIAS	
27.	Declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.
28.	Retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% (onze por cento) sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.
29.	Consulta da a situação da empresa junto ao SICAF.
30.	Comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social;
31.	Cumprimento da jornada de trabalho.
32.	Observar a data-base da categoria prevista na CCT.
33.	Férias e licenças aos empregados.
34.	Estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária).
35.	Extratos da conta do FGTS.

Fonte: IN SEGES nº 5/2017 e Relatório do Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário.

Conforme descrito no Quadro 8, tratam-se de documentos de cunho previdenciário, trabalhista e sindical, sendo que muitos deles são complexos e exigem conhecimentos específicos para sua avaliação.

Além da avaliação, nos termos da IN SEGES nº 5/2017, indícios de irregularidade devem ser reportados pelos fiscais e gestores, observando o seguinte:

- (a) Receita Federal do Brasil: em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias;
- (b) Ministério do Trabalho: em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS;
- (c) no âmbito da própria administração: em caso de descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções.

Com isso, observa-se que para viabilizar a fiscalização administrativa de contratos, faz-se necessária, no âmbito de cada órgão, a criação de unidades específicas, implicando custos que tornam o procedimento excessivamente oneroso para a Administração. Além do tempo exigido para o cumprimento desse procedimento, os servidores alocados nessa função necessitam de treinamento específico.

Na análise do Grupo de Estudos, composto por servidores do antigo MP, AGU, TCU, MPS, MF, TCU/SP e MPF, criado com o objetivo de apresentar melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, o procedimento de fiscalização administrativa intensifica o controle exercido sobre as contratadas, o que necessariamente aumenta o número de empregados e encargos na fiscalização desses contratos. Além disso, entende-se que os procedimentos adotados não refletem a eficiência desejada no sentido de coibir o

descumprimento de obrigações contratuais pela contratada (Relatório do Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário).

Ainda de acordo com o relatório do Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário (item 21 do documento), a documentação atualmente exigida supera a orientação constante na Lei de Licitações. O artigo 29, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/93, estabelece orientação de que os contratados comprovem a regularidade para com as fazendas federal, estadual e municipal e para com a Seguridade Social e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), comumente demonstrada por certidões negativas emitidas por órgãos fiscalizadores (Relatório/Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário).

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

(Artigo 29 da Lei nº 8.666/93)

Contudo, com a finalidade de se resguardar de possíveis prejuízos com o não pagamento de verbas trabalhistas e/ou da responsabilidade por débitos previdenciários não pagos, além das cinco certidões exigidas pela Lei nº 8.666/93, são também solicitados os documentos indicados no Quadro 8 acima.

Ainda nos termos do citado Relatório (item 27 do documento), no procedimento de fiscalização adotado pela APF, observa-se a transferência de responsabilidade pelas atividades de fiscalização. As que deveriam ser exercidas por órgãos específicos, tais como Receita Federal do Brasil, o antigo Ministério do Trabalho, INSS, etc., cujos quadros são compostos de pessoal



especializado, selecionado mediante concurso público que exige conhecimento específico, estão ficando a cargo do fiscalizador de contratos.

O Grupo de Estudos entende, e os estudos realizados para a construção deste diagnóstico também demonstraram, como desproporcional as exigências que recaem sobre o fiscal do contrato:

31. Dessa forma, o Grupo de Estudos entende como desproporcional a exigência de servidores públicos contratados para desempenharem funções específicas, como engenheiros, contadores, administradores, agentes administrativos, além de fiscalizarem o objeto de seus contratos, conforme preceitua o art. 67 da Lei 8.666/93, que examinem toda essa documentação, volumosa e extremamente complexa, sem os instrumentos adequados, com sérios riscos de responsabilização pessoal.

(Relatório/Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário, item 31).

Além do rol de documentos fixados na IN SEGES nº 5/2017 para fiscalização, exige-se a adoção da conta vinculada ou do pagamento pelo fato gerador, procedimentos também instituídos com o objetivo de resguardar o erário em relação ao risco de inadimplemento da contratada.

4.1.10 Conta-depósito Vinculada e Fato Gerador

Nos serviços de limpeza com dedicação de mão de obra exclusiva, o procedimento sobre Gerenciamento de Risco, conforme o especificado nos artigos 25 e 26 da IN SEGES nº 5/2017, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

De acordo com o § 1º do artigo 18 da IN SEGES nº 5/2017, para o tratamento desses riscos, podem ser adotados os seguintes controles internos:

- (a) conta-depósito vinculada — bloqueada para movimentação; ou
- (b) pagamento pelo fato gerador.

Para a aplicação desses controles, deve-se seguir o disposto nos respectivos cadernos de logística, elaborados pela Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Cadernos de Logística, Conta Vinculada (2018) e Caderno de Logística, Pagamento pelo Fato Gerador (2018).

Ainda nos termos da IN SEGES nº 5/2017, entende-se como conta vinculada e pagamento pelo fato gerador:

CONTA-DEPÓSITO VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO: conta aberta pela Administração em nome da empresa contratada, destinada exclusivamente ao pagamento de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada,



não se constituindo em um fundo de reserva, utilizada na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. (p. 26)

PAGAMENTO PELO FATO GERADOR: situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente a sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada. (p. 28)

De acordo com o item 2 do Anexo XII da IN SEGES nº 5/217, os encargos que devem ser provisionados à conta vinculada, bloqueada para movimentação, serão iguais ao somatório dos valores das seguintes provisões:

- (a) 13º (décimo terceiro) salário – incidência de 8,33% sobre a remuneração;
- (b) férias e 1/3 (um terço) constitucional de férias – incidência de 12,10% sobre a remuneração;
- (c) multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa – incidência de 5% sobre a remuneração; e
- (d) encargos sobre férias e 13º (décimo terceiro) salário.

Quadro 9: Valores provisionados na conta vinculada (incidentes sobre a remuneração)

ITEM	PERCENTUAIS		
13º (décimo terceiro) salário	8,33% (oito vírgula trinta e três por cento)		
Férias e 1/3 Constitucional	12,10% (doze vírgula dez por cento)		
Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado	5,00 % (cinco por cento)		
Subtotal	25,43% (vinte e cinco vírgula quarenta e três por cento)		
Incidência do Submódulo 2.2 sobre férias, 1/3 (um terço) constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário*	7,39% (sete vírgula trinta e nove por cento)	7,60% (sete vírgula seis por cento)	7,82% (sete vírgula oitenta e dois por cento)
Total	32,82% (trinta e dois vírgula oitenta e dois por cento)	33,03% (trinta e três vírgula zero três por cento)	33,25% (trinta e três vírgula vinte e cinco por cento)

Fonte: Extraído da IN SEGES nº 5/2017, Anexo XII.

Nos estudos realizados para a construção deste diagnóstico, observou-se nos editais de limpeza analisados a adoção, pela APF direta, do mecanismo conta vinculada. Não foi identificada a utilização do pagamento pelo fato gerador.

Ainda referente à conta vinculada, destaca-se o entendimento do Grupo de Estudos, no âmbito do Relatório do Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário, cujo entendimento é pela não



indicação da utilização da conta vinculada prevista na IN SEGES nº 05/2017, conforme item 73 do Relatório.

O Grupo de Estudos aborda os seguintes aspectos negativos decorrentes da adoção da conta vinculada:

- acréscimo aos custos de controle dos contratos terceirizados decorrente do processo de operacionalização das contas vinculadas;
- alto risco, principalmente para os servidores responsáveis pelas contas vinculadas, visto ser comum os fiscais dos contratos não possuírem os conhecimentos do sistema bancário necessários à boa fiscalização;
- interferência direta da Administração na gestão da empresa contratada;
- exigência de grande estrutura de fiscalização.

Além disso, de acordo com o relatório do Grupo de Estudos, o TCU já se manifestou sobre a questão, conforme Acórdãos nº 1.937/2009 - 2ª Câmara e nº 4.720/2009 - 2ª Câmara. Na primeira oportunidade, o TCU orientou o Banco do Brasil a respeito da pertinência de se reter parte das faturas como garantia de pagamento de verbas trabalhistas. Na segunda, em grau de pedido de reexame interposto pela instituição bancária, o TCU comprehendeu que a retenção desses valores é ilegal, pois constitui garantia excessiva àquela fixada pela Lei nº 8.666/93.

O voto do relator, Aroldo Cedraz, acata a proposta do Grupo de Estudos pela não utilização da conta vinculada e recomenda que os pagamentos às contratadas sejam condicionados, exclusivamente, à apresentação da documentação prevista na Lei nº 8.666/93, conforme itens 9 e 12 do voto.

9. *Propõe o grupo que os pagamentos às contratadas sejam realizados exclusivamente com base na documentação prevista no art. 29 da Lei 8.666/93, não mais se exigindo os diversos outros documentos hoje previstos na IN/MP 2/2008.*

...
12. *Importante destacar que o Tribunal editou a Portaria 297/2012, dispondo sobre a fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada no âmbito da secretaria desta Corte, incorporando as sugestões feitas pelo grupo de estudos. Contatos realizados com a Segedam indicam que a aplicação desta portaria vem se dando a contento até o momento. Dessa forma, entendo que, como recomendação a ser feita ao Ministério do Planejamento, é suficiente aquela consignada no item 9 acima. Quanto às alternativas, elas podem ser melhor discutidas posteriormente, até porque talvez nem se façam mais necessárias, caso a implementação da citada recomendação surta o efeito esperado, de diminuir o esforço de fiscalização documental por parte da administração, sem perda da qualidade nessa fiscalização.*

(Voto/Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário)



Em sentido contrário ao posicionamento do TCU, a conta vinculada também figura como cláusula obrigatória de contrato, nos termos do Decreto nº 9.507/2018, artigo 8º, inciso V, letra 'b':

Art. 8º Os contratos de que trata este decreto conterão cláusulas que:

...

V - prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

...

b) que os valores destinados ao pagamento das férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias dos empregados da contratada que participarem da execução dos serviços contratados serão depositados pela contratante em conta vinculada específica, aberta em nome da contratada, e com movimentação autorizada pela contratante;

Cabe registrar que a conta vinculada foi adotada pela APF em virtude da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), da qual decorre a responsabilidade subsidiária da APF direta e indireta:

...

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

(Súmula nº 331 do TST).

Em reunião realizada entre a Central de Compras e a AGU, no dia 18/02/2019 (Anexo 1, memória da reunião), com o propósito de buscar melhor entendimento sobre a conta vinculada, apurou-se que:

- entende-se que a adoção da conta vinculada não impactou em diminuição de ações trabalhistas, uma vez que se registraram, por ano, novas 18 mil intimações;



- em 2017, existiam 58 mil ações trabalhistas tendo a União como parte reclamada, com impacto financeiro estimado de R\$ 870 milhões (disponível em https://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/502991);
- encontra-se na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento, pelo Plenário, do Recurso Extraordinário nº 760.931 de repercussão geral, cujo relator atual é o Ministro Luiz Fux, que trata de embargos de declaração em recurso extraordinário, no qual se discute a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço.

De acordo com a AGU, tendo em vista o julgamento do Recurso Extraordinário, previsto para o dia 01/08/2019, a depender do resultado, pode haver um redirecionamento quanto à responsabilidade subsidiária da Administração Pública e, consequentemente, quanto à utilização da conta vinculada.

Ainda no âmbito dos procedimentos adotados pela APF, no sentido de mitigar o risco de inadimplemento pela contratada, também se aplica nos contratos de limpeza a garantia contratual.

4.1.11 *Garantia Contratual*

Além da fiscalização contratual e conta vinculada/fator gerador, há também a possibilidade de aplicação de garantia contratual como mais um elemento de controle dos riscos de inadimplemento pelo fornecedor.

Nos termos do artigo 56 da Lei nº 8.666/1993, “a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras”. Ainda segundo esse artigo, parágrafo 1º, cabe ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

- (a) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
- (b) seguro-garantia;
- (c) fiança bancária.

Conforme IN SEGES nº 5/2017, na exigência de garantia, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, deve-se observar os requisitos elencados no item 3.1 do Anexo VII-F da IN. Alguns deles são:



- prazo máximo para prestação da garantia: 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do órgão contratante, contado da assinatura do contrato. O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza a Administração a promover a rescisão do contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas;
- valor da garantia: no caso de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o valor da garantia deve corresponder a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato, limitada ao equivalente a dois meses do custo da folha de pagamento dos empregados.

A garantia assegura o pagamento de:

- (a) prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato;
- (b) prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;
- (c) multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e
- (d) obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, não adimplidas pela contratada, quando couber.

A garantia é considerada extinta:

- (a) com a devolução da apólice, carta-fiança ou autorização para o levantamento de importâncias depositadas em dinheiro a título de garantia, acompanhada de declaração da Administração, mediante termo circunstanciado, de que a contratada cumpriu todas as cláusulas do contrato;
- (b) com o término da vigência do contrato, observado o prazo de 90 (noventa) dias, que poderá, independentemente da sua natureza, ser estendido em caso de ocorrência de sinistro.

Nos editais analisados e de acordo com o pesquisado junto a alguns Órgãos Públicos, a maioria relatou adotar o seguro-garantia em seus contratos de limpeza.

Ainda sobre essa modalidade, de acordo com o relatório elaborado pelo Grupo de Estudos no âmbito do Acórdão nº 1214/2013/TCU/Plenário, no que tange à utilização das apólices de seguro, observou-se que, em geral, as apólices utilizadas excluem expressamente os prejuízos causados ao erário decorrentes do não pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias (p. 76).

Identifica-se, portanto, a necessidade de constar dos contratos que a garantia deverá cobrir esse tipo de inadimplemento por parte do empregador.

Adicionalmente, citam-se informações coletadas em reunião realizada com representante da Federação Nacional dos Corretores de Seguros (FENACOR):



- para uma empresa contratar seguro-garantia, ela deve comprovar sua saúde financeira e comprovar sua *expertise* no objeto do contrato a ser segurado;
- de acordo com relatos, não há evidência de execução de seguro garantia em ações judiciais impetradas por inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada;
- seguro-garantia é a opção mais econômica em relação às outras opções de modalidade, de 0,5 a 3% do valor segurado;
- de acordo com a Circular SUSEP nº 577/2018, tem-se como vantagem a possibilidade de realizar reclamação de sinistros amparados pela apólice durante o prazo prescricional;
- a contratada, ao contratar o seguro garantia, pode realizar o pagamento do respectivo prêmio parceladamente. A falha no pagamento das parcelas do seguro pela contratada não invalida o seguro perante o órgão contratante;
- o processo de gestão e fiscalização contratual praticado pela APF não impacta no valor do prêmio do seguro.

4.1.12 *Vistoria*

De acordo com a IN SEGES nº 5/2017, a vistoria pode ser estabelecida como uma das condições de participação no processo licitatório. Caso seja exigida a realização de vistoria pelos licitantes, esta deverá ser devidamente justificada no Projeto Básico ou Termo de Referência, e poderá ser atestada por meio de documento emitido pela Administração ou declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto.

Caso seja imprescindível o comparecimento do licitante, desde que devidamente justificado, o órgão deve disponibilizar os locais de execução dos serviços a serem vistoriados previamente, devendo tal exigência, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres.

Além disso, conforme nota explicativa constante do Caderno de Logística (2014), a opção pela exigência ou não de vistoria é discricionária, devendo ser analisada com vistas ao objeto licitatório. Se a vistoria for exigida no Termo de Referência, o edital deve prevê-lo na habilitação, mais especificamente na qualificação técnica, nos termos do art. 30, III, da Lei 8.666/1993, segundo o qual o licitante deve apresentar na habilitação “comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”.



Complementarmente, cita-se o exposto no Manual do TCU:

Para efeito de qualificação técnica, poderá ser exigida, quando for o caso, comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado.

Na hipótese de exigência de vistoria, deve o edital disciplinar a forma de fazê-la, a exemplo de inserção de condições que estabeleçam prazo, data, horário, endereço etc. (Brasil, 2010, p. 424)

Nos editais analisados e de acordo com o pesquisado junto a alguns Órgãos Públicos, é praxe o estabelecimento de vistoria facultativa nos editais de limpeza. Uma exceção foi identificada no Edital nº 64/2015 do Tribunal de Contas da União.

4.1.13 Insumo

De acordo com a IN SEGES nº 05/2017 (p. 27), comprehende-se como insumos utilizados diretamente na execução dos serviços os custos relativos a:

- uniformes;
- materiais;
- utensílios;
- suprimentos;
- máquinas;
- equipamentos;
- outros.

Já de acordo com o TCU (2017), comprehende-se como insumos utilizados na produção de materiais e serviços os custos relativos:

- à mão de obra;
- a materiais;
- a equipamentos.

Nos termos do Caderno de Logística, nas licitações para a prestação de serviços de limpeza com fornecimento de material, o órgão deve elencar e quantificar os materiais necessários para a execução dos serviços, conforme o disposto no § 4º do art. 7º:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

*...
§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.*

Por sua vez, as propostas apresentadas no certame devem conter a relação dos materiais e equipamentos que serão utilizados na execução dos serviços, indicando o quantitativo e sua especificação, conforme o disposto no Anexo VII-A, item 6, letra 'f' da IN SEGES nº 5/2017, que trata da proposta:

6.2. As disposições para apresentação das propostas deverão prever que estas sejam apresentadas de forma clara e objetiva, estejam em conformidade com o ato convocatório, preferencialmente na forma do modelo previsto Anexo VII-C, e contenham todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

*...
f) a relação dos materiais e equipamentos que serão utilizados na execução dos serviços, indicando o quantitativo e sua especificação;*

...

O Caderno de Logística também contempla os seguintes aspectos gerais referentes aos insumos diversos:

- o proponente é obrigado a cumprir as disposições contidas na proposta, assumindo o compromisso de fornecer todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios nela indicados, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo sua substituição quando requerida;
- a Administração deve acompanhar e fiscalizar, por meio de instrumento de controle, a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados (art. 47, inciso III da IN SEGES nº 05/2017);
- a Administração deve verificar a conformidade do material juntamente do documento da contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido em contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso;
- quando o contratado deixar de utilizar materiais exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada, a administração deverá proceder à retenção ou glosa no pagamento, sem prejuízo das sanções cabíveis (IN SEGES nº 5/2017, Anexo VIII-A, item 1, letra 'b');
- a contratada obriga-se a manter todos os equipamentos necessários à execução dos serviços em perfeitas condições de uso, devendo os danificados ser substituídos em até 24 (vinte e quatro) horas;
- a Administração deve destinar local para a guarda dos saneantes domissanitários, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, os quais deverão ser devidamente identificados pela contratada.



Quanto ao custo dos insumos em uma eventual prorrogação contratual, “quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE)”, fica dispensada a realização de pesquisa de mercado para a demonstração da vantajosidade econômica para a prorrogação do contrato (Anexo IX, item 7, letra ‘b’).

Essa hipótese também se aplica no caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, cujos valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

Tendo em vista a relevância dos insumos empregados na execução dos serviços de limpeza, o Caderno de Logística (2014), ao tratar do Instrumento de Medição de Resultado, sugere medidas de controle da qualidade desses insumos a ser adotada no Termo de Referência e/ou Minuta de Contrato, conforme se observa nas letras a, d, e, f, h e i:

“26. O fornecimento de produtos e serviços deve ser acompanhado de Acordos de Níveis de Serviços (ANS) que assegurem a qualidade, disponibilidade, tempo de atendimento e correção de defeitos dentro de parâmetros compatíveis com as atividades de sustentabilidade previstas, utilizando os seguintes indicadores:

- a) Utilização de produtos de limpeza nas especificações técnicas previstas no edital, que sejam menos agressivos ao meio ambiente ou de menor impacto ambiental.
- b) Ausência de sujidades e manchas nos pisos, tetos, paredes, móveis, persianas e cortinas, vidros, sanitários, lavatórios e chuveiros.
- c) Esvaziamento de lixeiras em $\frac{1}{3}$ por turno, obedecendo às características adotadas para a coleta seletiva e reciclagem de resíduos.
- d) Disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual, por empregado.
- e) Utilização de uniformes em condições apresentáveis e nas especificações determinadas.
- f) Ausência de defeito em torneiras e válvulas de descarga que economizem água.
- g) Reuso da água de limpeza para ambientes externos.
- h) Uso de equipamentos mais eficientes para a limpeza e que consumam menos energia elétrica.
- i) Uso de equipamentos de limpeza que emitam menos ruídos e sejam menos prejudiciais à saúde e à qualidade de vida do empregado e dos usuários.
- j) Ausência de resíduos nos ambientes de trabalho ou nos locais nos quais se presta o serviço.
- k) Número de ocorrência necessária para a manutenção de equipamentos decorrente do mau funcionamento e/ou limpeza necessária para esses objetos (bens ou materiais).” (Caderno de Logística - Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, 2014, p. 26)



Sobre esse aspecto da contratação, cabe destacar um dos apontamentos indicados em plenária pela Rede de Colaboradores em reunião realizada pela Central de Compras (Capítulo 7 deste relatório): a adoção da curva ABC para a estimativa de preço e fiscalização dos itens que representem maior proporção de custo da proposta do licitante.

Nesse sentido, cabe registrar estudo realizado para identificar a representatividade de alguns insumos no custo total da contratação de limpeza.

Foram analisados os contratos e propostas de 16 certames, conforme Quadro 9, Capítulo 6 deste Relatório. Da análise, foram extraídos os seguintes dados:

- valor total anual dos contratos: R\$ 59.404.378,22;
- valor total anual de material de higiene e limpeza: R\$ 7.167.777,74;
- valor total anual de papel higiênico: R\$ 1.877.498,64;
- valor total anual de papel toalha: R\$ 2.145.745,80;
- valor total anual de equipamentos, ferramentas e EPIs: R\$ 514.354,64.

Dos dados coletados, depreende-se que:

- o custo total com material de higiene e limpeza corresponde a 12% do valor total dos contratos;

Tabela 5: Proporção dos custos com material de limpeza e higiene

Contrato Valor Total Anual R\$	Material Limpeza/Higiene Valor Total R\$	Média
59.404.378,22	7.167.777,74	12%

Fonte: Contratos e propostas de 16 certames de limpeza da APF direta.

- do valor total anual de material de higiene e limpeza, o custo total de papel higiênico e papel toalha corresponde a 56%;

Tabela 6: Proporção dos custos de papel higiênico e papel toalha

Material Limpeza/Higiene Valor Total Anual R\$	Papel Higiênico/Toalha Valor Total R\$	Média
7.167.777,74	4.023.244,44	56%

Fonte: Contratos e propostas de 16 certames de limpeza da APF direta.

- o custo total anual com equipamentos, ferramentas e EPIs correspondem a 1% do valor total anual dos contratos.



Tabela 7: Proporção dos custos de equipamentos, ferramentas e EPIs

Contrato Valor Total Anual R\$	Valor Total EQ, Fer, EPI Valor Total Anual R\$	Média Aritmética
59.404.378,22	514.354,64	1%

Fonte: Contratos e propostas de 16 certames de limpeza da APF direta.

Dos dados expostos, observa-se, portanto, a relevância dos insumos papel higiênico e papel toalha, contrapondo-se a uma irrelevância dos equipamentos/ferramentas/EPI, em relação ao custo total com material de higiene e limpeza em um contrato de limpeza.

4.1.14 Planilha de Custo e Formação de Preço

Conforme definição constante da IN SEGES nº 5/2017, planilha de custo e formação de preço corresponde a “documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.”

Nas disposições para apresentação das propostas (Anexo VII-A da IN SEGES nº 5/2017), dentre outros quesitos, deve-se prever em edital que o licitante apresente os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento da planilha de custos e formação de preços.

Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, o modelo de planilha (Anexo VII-D da IN SLTI/MP nº 5/2017) deve constar como anexo do ato convocatório e ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade da proposta.

Conforme indicado acima, o Anexo VII-D da IN SEGES nº 5/2017 corresponde ao Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços. A planilha é composta por módulos, cujo somatório é referência para o pagamento mensal pela Administração à contratada, que pode variar de acordo com a avaliação de resultados:

- Módulo 1 – Composição da Remuneração
- Módulo 2 – Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários
- Módulo 3 – Provisão para Rescisão
- Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente
- Módulo 5 – Insumos Diversos
- Módulo 6 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro

Para fins de melhor entendimento, transcreve-se abaixo a composição de cada módulo, lembrando que não se trata do modelo de planilha na íntegra.



Módulo 1 - Composição da Remuneração

1	Composição da Remuneração	Valor (R\$)
A	Salário-Base	
B	Adicional de Periculosidade	
C	Adicional de Insalubridade	
D	Adicional Noturno	
E	Adicional de Hora Noturna Reduzida	
F	Adicional de Hora Extra no Feriado Trabalhado	
G	Outros (especificar)	
	Total	

Módulo 2 - Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários

Submódulo 2.1 - 13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias

2.1	13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias	Valor (R\$)
A	13º (décimo terceiro) Salário	
B	Férias e Adicional de Férias	
	Total	

Submódulo 2.2 - Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições.

2.2	GPS, FGTS e outras contribuições	Percentual (%)	Valor (R\$)
A	INSS	20,00%	
B	Salário Educação	2,50%	
C	SAT		
D	SESC ou SESI	1,50%	
E	SENAI - SENAC	1,00%	
F	SEBRAE	0,60%	
G	INCRA	0,20%	
H	FGTS	8,00%	
	Total		

Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários.

2.3	Benefícios Mensais e Diários	Valor (R\$)
A	Transporte	
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	
C	Assistência Médica e Familiar	
D	Outros (especificar)	
	Total	

Quadro-Resumo do Módulo 2 - Encargos e Benefícios anuais, mensais e diários

2	Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários	Valor (R\$)
2.1	13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias	
2.2	GPS, FGTS e outras contribuições	
2.3	Benefícios Mensais e Diários	
	Total	



Módulo 3 - Provisão para Rescisão

3	Provisão para Rescisão	Valor (R\$)
A	Aviso Prévio Indenizado	
B	Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado	

C	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Indenizado	
D	Aviso Prévio Trabalhado	
E	Incidência dos encargos do submódulo 2.2 sobre o Aviso Prévio Trabalhado	
F	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	
Total		

Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente

Submódulo 4.1 - Ausências Legais

4.1	Ausências Legais	Valor (R\$)
A	Férias	
B	Ausências Legais	
C	Licença-Paternidade	
D	Ausência por acidente de trabalho	
E	Afastamento Maternidade	
F	Outros (especificar)	
Total		

Submódulo 4.2 - Intrajornada

4.2	Intrajornada	Valor (R\$)
A	Intervalo para repouso ou alimentação	
Total		

Quadro-Resumo do Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente

4	Custo de Reposição do Profissional Ausente	Valor (R\$)
4.1	Ausências Legais	
4.2	Intrajornada	
Total		

Módulo 5 - Insumos Diversos

5	Insumos Diversos	Valor (R\$)
A	Uniformes	
B	Materiais	
C	Equipamentos	
D	Outros (especificar)	
Total		

Módulo 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro

6	Custos Indiretos, Tributos e Lucro	Percentual (%)	Valor (R\$)
A	Custos Indiretos		
B	Lucro		
C	Tributos		
C.1.	Tributos Federais (especificar)		
C.2.	Tributos Estaduais (especificar)		
C.3.	Tributos Municipais (especificar)		
Total			

Fonte: Excluídos da IN SEGES nº 5/2017 – Anexo VII-D.

A planilha de custo e formação de preço também subsidia as repactuações contratuais, nos termos do art. 57 da IN SEGES nº 5/2017.

Nos editais e propostas de licitações de limpeza analisados, observou-se que os entes públicos utilizam a planilha de custo nos moldes indicados pela IN.

4.1.15 *Promoção do Desenvolvimento Sustentável*

Nos termos do art. 1º da IN SEGES nº 5/2017, as contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta devem observar, dentre outros, os critérios e práticas de sustentabilidade. Esses critérios devem ser veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada.

O Caderno de Logística elenca medidas que podem ser consideradas no Termo de Referência ou Contrato, que favorecem práticas sustentáveis para a contratação de serviços de limpeza. Algumas delas são:

- deve ser firmado Instrumento de Medição de Resultado com propósito de delimitar a execução dos serviços dentro dos padrões de qualidade definidos;
- é obrigação da contratada treinar e capacitar periodicamente seus empregados no atendimento das Normas Internas e de Segurança e Medicina do Trabalho, bem como prevenção de incêndio, práticas de redução do consumo de água, energia e redução da geração de resíduos para implementação das lições aprendidas durante a prestação dos serviços;
- os serviços de limpeza que necessitem de veículos automotores para execução das atividades devem reduzir as emissões de gases poluentes, utilizando modelos de veículos classificados como A ou B pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular e utilizar biocombustíveis para abastecimento;
- será admitida a utilização de equipamentos de limpeza que possuam o Selo Ruído, indicando o nível de potência sonora, conforme a Resolução específica do CONAMA e observações do INMETRO, que possam reduzir o risco à saúde física e mental dos trabalhadores, bem como os demais usuários expostos às condições adversas de ruídos que caracterizem poluição sonora no ambiente de trabalho;
- a contratada deverá adotar práticas de redução de geração de resíduos sólidos, realizando a separação dos resíduos recicláveis descartados pelo órgão ou entidade, na fonte geradora, e a coleta seletiva conforme legislação específica. É obrigação da contratada respeitar as Normas Brasileiras (NBRs) sobre resíduos sólidos, bem como a Política Nacional de Resíduos Sólidos.



Conforme observado no Caderno de Logística, as cláusulas indicadas não impedem que os órgãos estabeleçam em editais e contratos a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental. Conforme consta do Caderno, outras orientações também podem ser encontradas em <cpsustentaveis.planejamento.gov.br>.

4.1.16 *Habilitação*

Foi realizado estudo com o propósito de verificar a prática adotada por órgãos públicos da Administração Pública Federal no que se refere aos critérios estabelecidos para a habilitação dos fornecedores em processos de licitação para a seleção de empresa especializada em serviço de limpeza.

No estudo, foram registrados os parâmetros a serem considerados ao se definir os critérios de habilitação no instrumento convocatório. Como método para verificar esses critérios de habilitação extraídos dos editais, adotou-se como referencial a IN SEGES nº 5/2017 e o modelo padronizado de ato convocatório da Advocacia-Geral da União (Edital_de_habilitacao_hibrido- IN 5 revisada', disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244981, atualizado em setembro de 2017).

As análises consideraram as seguintes modalidades de habilitação:

- (a) condição prévia de habilitação;
- (b) habilitação jurídica;
- (c) habilitação fiscal e trabalhista;
- (d) habilitação econômico-financeira;
- (e) qualificação técnica;
- (f) regularidade fiscal de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa equiparada.

Das análises realizadas, observou-se que, no geral, os critérios de habilitação seguem as orientações normativas, havendo uma adaptação na qualificação técnica em decorrência das especificidades do objeto de acordo com a estrutura predial de cada órgão, e na habilitação econômico-financeira.

Qualificação técnica

As exigências identificadas na qualificação técnica são:

- (a) atestado de capacidade técnica;
- (b) experiência;
- (c) vistoria;
- (d) instalação de escritório.

Dos dados coletados, têm-se as seguintes considerações em relação aos critérios indicados:

- *Atestados de capacidade técnica*
 - (i) Nesse critério, observou-se a exigência de comprovação de experiência em posto de serviço, em menor ocorrência, ou por área em m², na maioria dos editais;
 - (ii) Nos editais cuja comprovação considera a metragem, observou-se a exigência de atestados que comprovem experiência em 50% da área a ser contratada;
- *Experiência*
 - (i) Observa-se a exigência de experiência por período não inferior a três anos em prestação de serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação (conforme IN SEGES nº 5/2017, Anexo VII-A, item 10.6, 'b'). A ocorrência desse critério é de 100% dos editais analisados.
- *Vistoria*
 - (i) Na maioria dos editais, contemplou-se a vistoria facultativa.
- *Instalação de escritório*
 - (i) Exigência de instalação de escritório na cidade de execução do serviço em até 60 dias do início da vigência do contrato contemplada em todos os editais analisados.
- *Habilitação econômico-financeira*

Foram identificados os seguintes critérios:

- (i) Em 39% dos editais analisados, consta a exigência de índice de endividamento total inferior ou igual a 0,6. Conforme justificativa apresentada pelo Ministério da Educação, Edital 10/2016, a exigência de índice de endividamento total encontra amparo no artigo 31, § 5º da Lei nº 8.666/93, assim como no Acórdão TCU nº 628/2014. Essa exigência busca salvaguardar a Administração de futuras complicações relativas, principalmente, a inadimplemento das obrigações financeiras pela empresa, como pagamento de salário, encargos e demais benefícios legais.
- (ii) Em um dos editais analisados, Edital MRE 13/2015, observou-se o estabelecimento de índices para liquidez geral e liquidez corrente. Esse critério não foi observado nos demais editais.

Conclui-se aqui a disposição dos parâmetros do modelo de contratação do serviço de limpeza praticado pela APF. A seguir, é apresentado um panorama dos valores e fornecedores contratados pela Administração.



5. SERVIÇOS CONTRATADOS E FORNECEDORES

Neste Capítulo são apresentados os dados concernentes a valores e fornecedores de serviço de limpeza no âmbito da Administração Pública Federal.

Para a extração desses dados, foram realizadas:

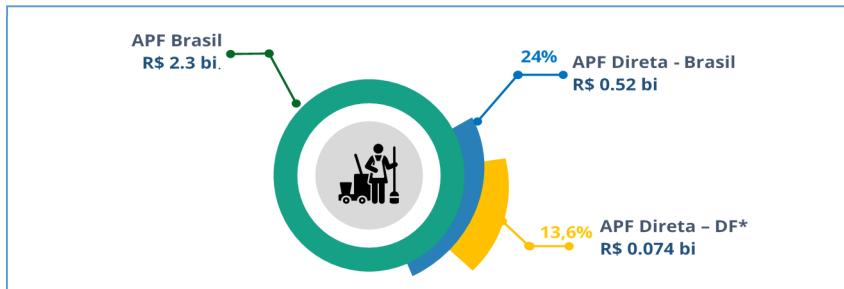
- consulta ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG);
- consulta ao Painel de Custo;
- análise de 23 contratos de limpeza firmados pela APF direta.

5.1 Despesas no âmbito da Administração Pública Federal

De acordo com os dados extraídos do Painel de Custo, no âmbito da despesa com limpeza, os valores apurados no ano de 2018 são:

- R\$ 2,3 bilhões: APF em âmbito nacional (Administração Direta, Autárquica e Fundacional);
- R\$ 0,52 bilhões: APF em âmbito nacional (Administração Direta);
- R\$ 0,074 bilhões: APF direta no âmbito do Distrito Federal (contratos firmados pela Presidência da República e Ministérios, exceto Advocacia-Geral da União).

Gráfico 1: Despesas em 2018 com limpeza



Fonte: Painel de Custo (Administração Direta, Autárquica e Fundacional)

* Contratos da PR e Ministérios, exceto AGU e Ministério do Turismo

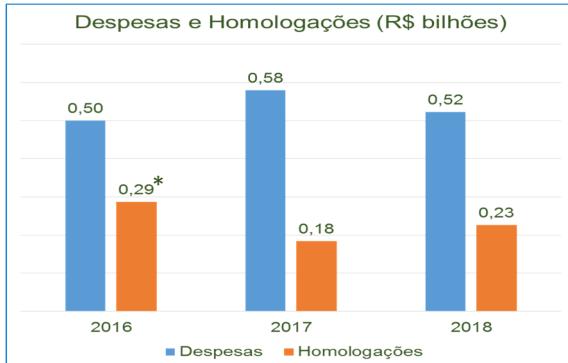
5.2 Despesas e Homologações Realizadas pela Administração Pública Federal Direta

Quanto às despesas e homologações realizadas pela APF direta em âmbito nacional com serviço de limpeza, de acordo com dados extraídos do SIASG e do Painel de Custo, apurou-se que:

- R\$ 534,7 milhões: despesa média por órgão no período de 2016 a 2018;
- Média de 879 processos licitatórios ao ano, com custo operacional global médio de R\$ 8 milhões ao ano.



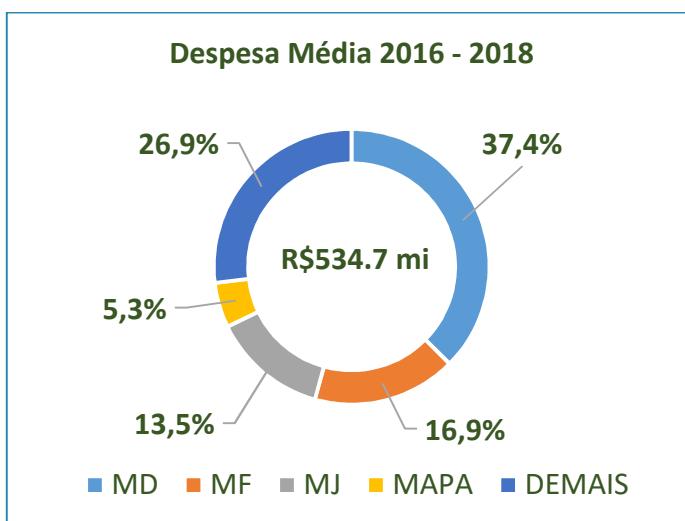
Gráfico 2: Despesas e homologações APF direta



Fonte: SIASG e Painel de Custoio.

*Exceto valor homologado de R\$ 1,2 bi do MD.

Gráfico 3: Despesa média com limpeza por órgãos: 2016-2018



Fonte: SIASG e Painel de Custoio.

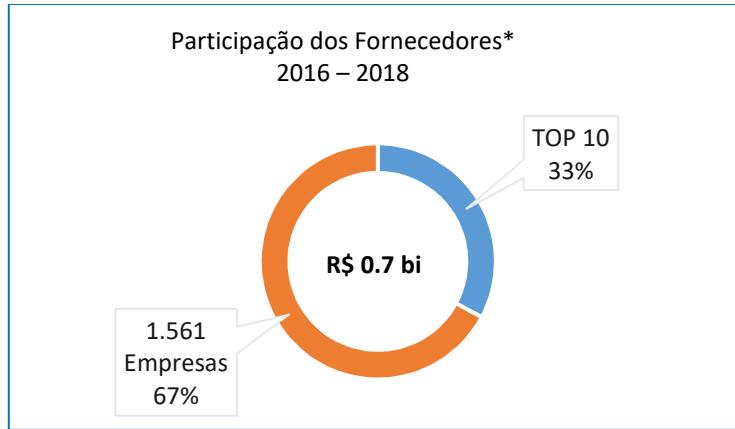
5.3 Fornecedores e valores homologados pela Administração Pública Federal direta

Em referência aos fornecedores do serviço de limpeza junto à APF, de acordo com dados extraídos do SIASG no período de 2016 a 2018, observam-se os seguintes aspectos:

- considerando o total de R\$ 0,7 bilhões de reais homologados pela APF direta no período de 2016 a 2018, dez empresas concentram 33% do valor homologado. Os 67% restantes são distribuídos entre 1.561 fornecedores;
- os fornecedores que respondem por 70% do total dos valores homologados pela APF direta em âmbito nacional estão concentrados nos seguintes estados: Rio de Janeiro; Distrito Federal; São Paulo; Paraná e Rio Grande do Sul.



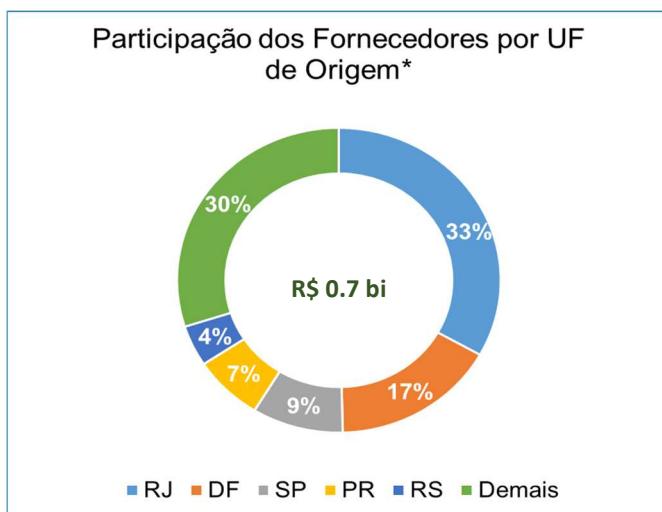
Gráfico 4: Participação dos fornecedores no período de 2016-2018



Fonte: SIASG

* Exceto valor homologado de R\$ 1.2 bi do Ministério da Defesa.

Gráfico 5: Participação dos fornecedores por UF no período de 2016-2018



Fonte: SIASG

* Exceto valor homologado de R\$ 1.2 bi do Ministério da Defesa.

5.4 Valores Contratados pela Administração Pública Federal Direta – Distrito Federal

Foi realizado estudo para identificação da metragem da área física, assim como respectivos valores contratados por Órgãos Públicos. Nesse sentido, foram analisados 23 editais, contratos e propostas de órgãos públicos. Os dados foram coletados junto aos respectivos órgãos, por meio de solicitação eletrônica da Central de Compras, e consulta ao Portal de Compras Governamentais. Esses documentos constam dos Anexos de 2 a 73 deste Relatório.

Tratam-se dos editais mais recentes identificados à época da coleta dos dados, publicados entre os anos de 2014 e 2018 por órgãos públicos da Administração Pública Federal direta, localizados no Distrito Federal, exceto Advocacia-Geral da União (AGU) e órgãos similares, cujo objeto é a contratação de prestação de serviço de limpeza. Nesse estudo, foram coletadas as seguintes informações:



- órgão público contratante;
- número do pregão eletrônico;
- fornecedor contratado;
- metragem total a ser limpa;
- valor contratado;
- quantidade de encarregado;
- quantidade de servente.

Os valores considerados correspondem ao valor da proposta vencedora do certame.

Os dados coletados estão demonstrados na Tabela 8 abaixo.

Tabela 8: Valores contratados pela APF direta – DF

	Órgão	PGE	FORNECEDOR	Metragem	Valor R\$	Encarregado	Servente
1	CGU	11/2016	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	25.237,00	1.620.276,30	1	38
2	MAPA	08/2018	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	392.946,38	5.257.128,08	4	88
3	Mcidades	09/2017	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	19.297,49	1.457.819,88	1	23
4	MCTIC	15/2018	R&R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza (DF)	82.161,21	2.851.247,28	2	48
5	MDefesa	38/2018	RCA Serviços de Limpeza Predial Ltda - EPP (SP)	79.974,90	2.999.999,95	2	54
6	MDH	06/2017	RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli (DF)	9.276,68	371.400,12		9
7	MDIC	08/2016	Interativa-Dedetização, Higienização e Conservação Ltda. (DF)	27.245,00	1.848.358,68	2	39
8	MDS	01/2016	Apecê - Serviços Gerais Ltda. (DF)	41.435,63	1.697.293,44	1	31
9	MEC	10/2016	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	107.032,17	4.271.027,88	3	84
10	MEsporte*	02/2017	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	19.449,10	919.495,56	1	13
11	MF	23/2016	Fortaleza - Serviços Empresariais Ltda. - EPP (DF)	179.057,01	9.499.283,28	6	193
12	MI	04/2014	Visão Administração e Construção Ltda. (DF)	32.320,09	2.104.906,68	2	46
13	MinC	08/2015	Gestor Serviços Empresariais (CE)	14.965,00	816.809,16	1	21
14	MJ	11/2018	Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. (DF)	68.822,00	2.662.269,72	2	46
15	MMA	13/2014	Andracon Serviços Gerais Ltda. (DF)	66.115,00	2.628.363,36	2	69
16	MME	19/2015	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	45.574,22	1.412.167,80	1	27
17	MP	12/2016	Fortaleza - Serviços Empresariais Ltda. - EPP (DF)	101.249,28	4.300.194,83	3	72
18	MRE	13/2015	Presta Construtora e Serviços Gerais Ltda. (GO)	131.927,52	7.637.504,23	5	254
19	MS	11/2018	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	165.371,94	8.010.466,68	5	128
20	MTE	17/2016	Real JG Serviços Gerais Eireli (DF)	35.003,87	2.077.671,24	2	45
21	MTPA	22/2014	Agroservice Empreiteira Agrícola Ltda. (DF)	49.541,00	1.613.758,80	3	36
22	MTur	09/2014	Apecê - Serviços Gerais Ltda. (DF)	17.673,91	676.500,00	1	16
23	PR	75/2014	Apecê - Serviços Gerais Ltda. (DF)	316.167,81	8.172.520,37	8	206
Total				2.027.844,21	74.906.463,32	58	1586
							1.644

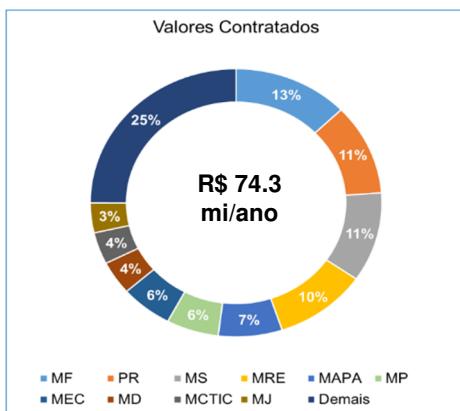
Conforme se observa na Tabela acima, o valor total contratado foi de R\$ 74.906.463,32 (setenta e quatro milhões, novecentos e seis mil, quatrocentos e sessenta e três reais e trinta e

dois centavos) e o total da área foi de 2.027.844,21 m² (áreas internas, áreas externas e esquadrias).

Em relação à área, as maiores metragens estão concentradas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e na Presidência da República.

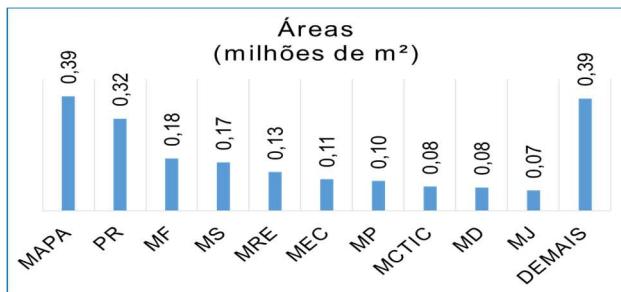
Quanto à coleta de dados, cabe registrar que não foi identificado o termo de contrato referente ao Ministério dos Esportes, Edital PGE nº 02/2017. Assim, nos estudos, para o valor do contrato, foi considerado o constante da proposta vencedora.

Gráfico 6: Valores contratados



Fonte: Contratos APPF Direta DF exceto AGU e órgãos singulares.

Gráfico 7: Área física contemplada nos contratos analisados por m² e órgãos contratantes



Fonte: Contratos APPF Direta DF exceto AGU e órgãos singulares.

De acordo com os contratos analisados, as empresas contratadas alocaram 1.570 serventes e 57 encarregados para a execução dos serviços.

No que se refere às empresas contratadas, observa-se que, dos 23 contratos analisados, 8 deles foram firmados com a Real JG Serviços, empresa com sede no Distrito Federal.



Gráfico 8: Fornecedores contratados pela APF direta (DF) nos contratos analisados



Fonte: Contratos APF Direta DF exceto AGU e órgãos singulares.

No capítulo seguinte é apresentado o resultado do estudo realizado para identificar a composição de custos do serviço de limpeza.

6. ANÁLISE DE CUSTOS RELEVANTES

O estudo para identificar os custos relevantes da contratação do serviço de limpeza contemplou a análise de 16 planilhas de custo e formação de preços de propostas de licitantes vencedores de certames extraídas do Portal de Compras Governamentais (Anexos 4, 7, 10, 13, 16, 22, 25, 31, 36, 39, 45, 51, 54, 57, 60, 63).

A partir da verificação das propostas, planilhas e respectivo contrato, foi identificado o valor total anual contratado de R\$ 59.404.378,22 (cinquenta e nove milhões, quatrocentos e quatro mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e dois centavos), conforme Quadro abaixo.

Quadro 10: Relação de editais analisados – composição de custos

	Órgão	Edital de Pregão Eletrônico	Valor Contratado R\$
1	Advocacia-Geral da União (AGU)	21/2014	4.489.975,95
2	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	08/2018	5.247.128,08
3	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	15/2018	2.851.247,28
4	Ministério da Educação (MEC)	10/2016	4.271.027,88
5	Ministério da Fazenda (MF)	23/2016	9.499.283,28
6	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	08/2016	1.848.358,68
7	Ministério da Integração Nacional (MI)	04/2014	2.104.906,68
8	Ministério da Justiça (MJ)	11/2018	2.662.269,72
9	Ministério da Saúde (MS)	11/2018	7.553.146,27
10	Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União (CGU)	11/2016	1.620.276,3
11	Ministério das Cidades (MCidades)	09/2017	1.457.819,88



	Órgão	Edital de Pregão Eletrônico	Valor Contratado R\$
12	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	13/2015	7.637.504,23
13	Ministério de Minas e Energia (MME)	19/2015	1.412.167,8
14	Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento (MP)	12/2016	4.300.194,83
15	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	17/2016	2.077.671,24
16	Ministério dos Direitos Humanos (MDH)	06/2017	371.400,12
Total Contratado			59.404.378,22

A análise foi realizada a partir da identificação dos seguintes grupos de custos:

- (a) insumos – módulo 5 da planilha de custo;
- (b) custos indiretos – módulo 6 da planilha de custo;
- (c) lucro - módulo 6 da planilha de custo;
- (d) tributo - módulo 6 da planilha de custo;
- (e) mão de obra.

6.1 INSUMOS

No que se refere aos insumos, foram coletados os custos indicados nas planilhas de custo referentes a materiais, equipamentos e outros (não foram considerados os custos com uniformes). O valor total apurado na amostra indicada foi de R\$ 7.682.132,38 (sete milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, cento e trinta e dois reais e trinta e oito centavos); portanto, uma representatividade de 13% em relação ao valor total contratado (média aritmética).

6.2 CUSTOS INDIRETOS

Quanto aos custos indiretos, cuja base de cálculo corresponde ao “total da remuneração + total dos benefícios mensais e diários + total dos insumos diversos + total dos encargos sociais e trabalhistas”, apurou-se dos dados coletados a média aritmética de 4%.

Observa-se que esse percentual não destoa daqueles indicados como limite máximo no Caderno de Logística 2014 pelo Ministério da Economia e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão 1753/2008 Plenário.

Tabela 9: Limite máximo de custos indiretos – Ministério da Economia e TCU

Planilha de Custo	Caderno de Logística 2014	TCU AC 1753/2008	Média Geral Amostra
Custos Indiretos	3,00%	5,00%	4%



6.3 LUCRO

Na apuração do lucro, cuja base de cálculo corresponde ao ‘total da remuneração + total dos benefícios mensais e diários + total dos insumos diversos + total dos encargos sociais e trabalhistas + custos indiretos’, apurou-se na amostra a média aritmética de 4%.

Esse percentual é inferior aos indicados no Caderno de Logística 2014 e no Acórdão nº 1753/2008/TCU/Plenário.

Tabela 10: Limite máximo de lucro – Ministério da Economia e TCU

Planilha de Custo	Caderno de Logística 2014	TCU AC 1753/2008	Média Geral Amostra
Lucro	6,79%	8,38%	4%

6.4 TRIBUTOS

Para a verificação da tributação, foram observados os tributos federais – Cofins e PIS, que dependem do regime de tributação da empresa, e o tributo municipal, ISS, definido pelo município.

Quanto aos tributos federais, foram identificados na amostra os regimes de lucro presumido e lucro real. Quanto ao ISS, identificou-se na amostra 5% em todas as propostas analisadas, vez que os serviços são prestados em Brasília (DF).

Tabela 11: Percentuais de tributos

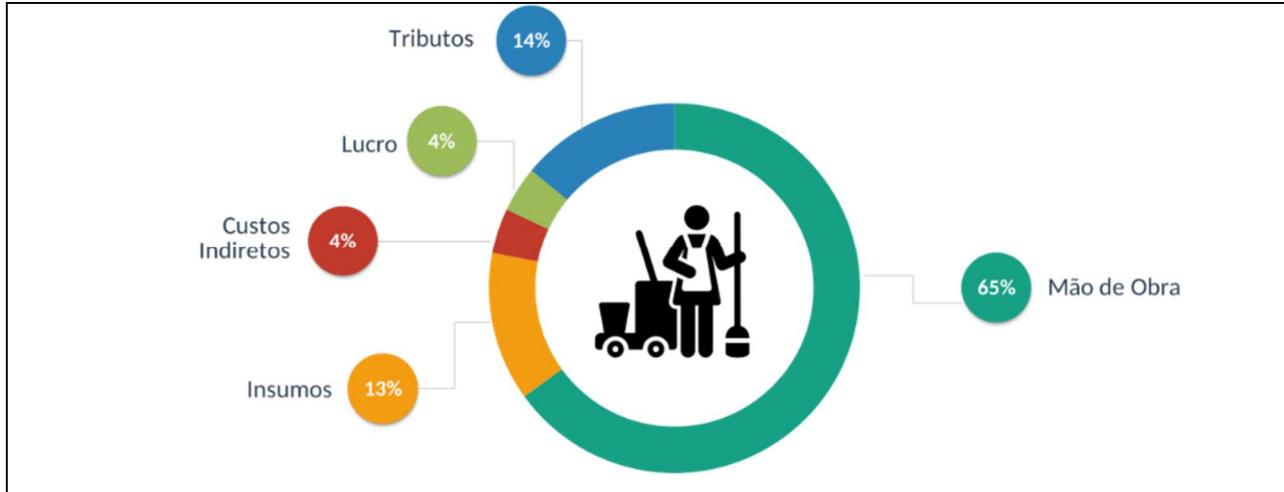
Tributo	Lucro Presumido	Lucro Real
PIS	0,65%	1,65%
COFINS	3,00%	7,60%
ISS	5,00%	5,00%
Total	8,65%	14,25%

Considerando que, das propostas analisadas, foram identificados os percentuais correspondentes ao lucro real, na análise da composição dos custos adotou-se o percentual total de tributos de 14,25%.

Assim, a partir da apuração dos percentuais de tributos, lucro, custos indiretos e insumos, o valor referente à diferença em relação ao valor total da contratação foi considerado custo da mão de obra, tendo em vista que corresponde, essencialmente, a custos com remuneração, benefícios e encargos.



Gráfico 9: Composição do custo – contratos APF direta (DF)



Fonte: Amostra de 16 contratos da APF direta DF.

6.5 CUSTOS RELACIONADOS À GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Com o propósito de identificar os custos da Administração com a gestão e fiscalização dos contratos de limpeza, foi elaborada uma planilha (Anexo 64) para a coleta de dados conforme descrito abaixo:

- gestão e fiscalização: coleta de dados referentes à quantidade de servidores e empregados terceirizados que desenvolvem atividades relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos vigentes de limpeza;
- na tabela, foi solicitado o preenchimento das seguintes informações referentes a servidores e empregados terceirizados:
 - (i) quantidade de gestor e fiscal;
 - (ii) remuneração mensal;
 - (iii) jornada de trabalho;
 - (iv) tempo de dedicação.

Ao final do preenchimento dessas informações, foi possível calcular o custo mensal do profissional.

A planilha foi encaminhada por meio de correspondência eletrônica para os órgãos relacionados abaixo.

Nº Órgão

- 1 Advocacia Geral da União
- 2 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 3 Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações



- 4 Ministério da Defesa
- 5 Ministério da Educação
- 6 Ministério da Fazenda
- 7 Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- 8 Ministério da Integração Nacional
- 9 Ministério da Justiça
- 10 Ministério da Saúde
- 11 Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
- 12 Ministério das Cidades
- 13 Ministério das Relações Exteriores
- 14 Ministério de Minas e Energia
- 15 Ministério do Desenvolvimento Social
- 16 Ministério do Meio Ambiente
- 17 Ministério do Planejamento
- 18 Ministério do Trabalho e Emprego
- 19 Ministério dos Direitos Humanos
- 20 Ministério dos Esportes
- 21 Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil
- 22 Presidência da República

Dos vinte e dois órgãos contatados, oito deles, ou seja, 36%, enviaram a planilha com indicação do custo mensal do profissional envolvido na atividade de gestão e fiscalização contratual (Anexos de 74 a 81).

- | Nº | Órgão Respondente |
|-----------|---|
| 1 | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| 2 | Ministério da Educação |
| 3 | Ministério da Fazenda |
| 4 | Ministério da Saúde |
| 5 | Controladoria-Geral da União |
| 6 | Ministério do Meio Ambiente |
| 7 | Ministério do Trabalho e Emprego |
| 8 | Presidência da República |



Registra-se que houve reiteração da solicitação de informação por parte da Central de Compras por meio de telefone e correspondência eletrônica para os órgãos que não encaminharam a planilha preenchida.

Considerando os dados disponibilizados pelos oito órgãos respondentes, foi identificado um custo mensal de processo de gestão e fiscalização da ordem de R\$ 54.263,82 (cinquenta e quatro mil, duzentos e sessenta e três reais e oitenta e dois centavos), o que corresponde a um custo médio mensal de R\$ 6.782,98 (seis mil, setecentos e dois reais e noventa e oito centavos) e R\$ 651.165,86 (seiscentos e cinquenta e um mil, cento e sessenta e cinco reais e oitenta e seis centavos) anuais.

Considerando os oito órgãos respondentes, também apurou-se, para toda a amostra analisada, a quantidade total de 29 servidores que desenvolvem atividades relacionadas à gestão e fiscalização contratual, o que corresponderia à dedicação de 3 a 4 profissionais por órgão.

Tabela 12: Levantamento de custo em reais de gestão e fiscalização do contrato de limpeza

Custo Mensal R\$	MAPA	MEC	MF	MS	CGU	MTE	MMA	PR	Total
Contrato Nº	22101/017/2018	19/2016	26/2016			19/2016	05/2015		
Gestor do Contrato	1.389,83	10.494,91	580,05	266,67	101,62	932,33	216,11	2.916,41	16.897,92
Fiscal Técnico 1	3.779,55	6.144,43	502,55	1.666,67	132,16			3.412,29	15.637,65
Fiscal Técnico 2			550,77		131,50				682,27
Fiscal Técnico 3			424,40						424,40
Fiscal Técnico 4			365,90						365,90
Fiscal Técnico 5									
Fiscal Administrativo 1		8.261,45	389,91	2.000,00	197,96			2.337,65	13.186,96
Fiscal Administrativo 2			389,91		216,60				606,50
Fiscal Administrativo 3									
Fiscal Administrativo 4									
Fiscal Administrativo 5									
Fiscal Setorial 1	1.784,72			250,00			3.520,53		5.555,25
Fiscal Setorial 2				250,00					250,00
Fiscal Setorial 3									
Fiscal Setorial 4									
Fiscal Setorial 5									
Outras Atividades 1						231,13			231,13
Outras Atividades 2						196,67			196,67
Outras Atividades 3						229,17			229,17
Outras Atividades 4									
Outras Atividades 5									
Total	6.954,09	24.900,79	3.203,49	4.433,33	779,84	1.589,30	3.736,64	8.666,34	54.263,82

Fonte: Planilhas preenchidas pelos órgãos respondentes.

O Capítulo 7, abaixo, relata a reunião realizada com entes públicos colaboradores, cujos representantes, em sua maioria, atuam como gestores/fiscais de contratos de limpeza.



7. REUNIÃO COM REDE DE COLABORADORES

Neste Capítulo 7, é relatada a reunião realizada com órgãos colaboradores, realizada no dia 22 e continuada no dia 31 de janeiro de 2019, no Salão Nobre do Ministério da Economia, Bloco K, conforme memórias da reunião (Anexos 82 e 83).

7.1 APONTAMENTOS DA PLENÁRIA

O objetivo da reunião foi identificar as práticas adotadas pelos entes públicos ao construir o instrumento de seleção do fornecedor, assim como as dificuldades enfrentadas.

Os seguintes órgãos participaram, conforme lista de presença (Anexos 85 e 86):

- 1 Ministério da Economia
- 2 Ministério da Educação
- 3 Ministério da Justiça
- 4 Ministério da Saúde
- 5 Controladoria-Geral da União
- 6 Ministério do Meio Ambiente

A reunião foi conduzida pela Central de Compras e os temas discutidos foram apresentados aos participantes por meio de apresentação em Power Point (Anexo 84). Segue relação dos temas discutidos:

- (i) produtividade mínima;
- (ii) proporção entre postos de supervisão e servente;
- (iii) insumos;
- (iv) critérios de análise da proposta;
- (v) habilitação – exigência de experiência específica;
- (vi) conta-depósito vinculada/fato gerador/seguro-garantia;
- (vii) vigência contratual - viabilidade de se considerar prazo superior a 12 meses;
- (viii) plataforma tecnológica como obrigação contratual;
- (ix) Instrumento de Medição de Resultado;
- (x) gestão e fiscalização do contrato - em especial o acompanhamento dos recolhimentos previdenciários e trabalhistas;
- (xi) centralização.

A partir das discussões, os representantes dos órgãos relataram sua experiência e práticas adotadas. Seguem alguns dos apontamentos relevantes apresentados pelos órgãos em



plenária. A íntegra consta das memórias. Observa-se que os apontamentos listados não refletem, necessariamente, a concordância de todos os presentes na reunião.

Quadro 11: Apontamentos da rede de colaboradores

TEMA	APONTAMENTOS
(i) Produtividade mínima	Indicação de ausência de instrumento e ferramenta tecnológica e existência de muitos critérios subjetivos para a avaliação da qualidade do serviço prestado.
(ii) Proporção entre postos de supervisão e servente	A supervisão é necessária; contudo, a proporção depende da capacidade do homem, da tecnologia, da qualificação profissional e da estratégia de execução.
(iii) Insumos	Quanto à quantidade dos insumos, há um entendimento pela relevância de se estabelecer uma referência no edital; contudo não indicar a quantidade. Sugestão de aplicação da curva ABC para fiscalizar os insumos – fiscalizar os itens que representam maior proporção do custo da proposta. O mesmo se aplicaria na estimativa de preço: estimar os itens mais relevantes (60%); para os demais itens aplicar-se-ia um índice.
(iv) Critério de análise da proposta	Uma forma de evitar propostas inexequíveis é exigir em edital três anos de experiência; melhorar os mecanismos de verificação disponíveis ao pregoeiro quanto à validade dos atestados. Sugestão de estabelecimento de normas técnicas e procedimentos de fiscalização e sanção que gerem impacto negativo em relação às empresas que apresentam propostas inexequíveis. Atualmente, não há parâmetros para desabilitar uma proposta. Ao analisar as planilhas de custo e formação de preços, embora sejam constatados indícios de inexequibilidade, as propostas são aprovadas.
(v) Habilitação	A Administração tem dificuldade em verificar a veracidade dos atestados de capacidade técnica emitidos pelo mercado privado e apresentados pelas licitantes.
(vi) Conta-depósito vinculada/fato gerador/seguro-garantia	A aplicação do fato gerador impactará em maior esforço pela Administração. Para a aplicação desse instrumento, será necessário um incremento na equipe para gerenciá-lo. A Administração está se tornando o RH da empresa.
(vii) Vigência contratual	Sugestão de prazo inicial de vigência de 30 meses, prorrogáveis por igual período.
(viii) Plataforma tecnológica	Algumas necessidades a serem atendidas no âmbito da plataforma: rotinas informatizadas; sensibilização do usuário; permissão de acesso à plataforma pelo usuário; possibilidade de o gestor acompanhar as atividades dos fiscais.
(ix) Instrumento de Medição de Resultado	Necessário estabelecer critérios específicos para a avaliação da qualidade. Construção de um IMR padrão, simples e eficiente e a adoção de um software para subsidiar sua aplicação.
(x) Gestão e fiscalização contratual	Sugestão de estabelecimento em edital de parâmetros mínimos para a elaboração do plano operacional pela empresa.
(xi) Centralização	Necessidade de observar as especificidades de cada órgão para normatizar a centralização. É salutar centralizar a fiscalização com a utilização de aplicativo.

Dos relatos apresentados em plenária, também depreende-se haver uma percepção geral de que os serviços de limpeza não são executados em um nível de qualidade satisfatório.

Os relatos dos órgãos foram registrados e considerados quando da identificação dos aspectos da contratação que oferecem oportunidade de aperfeiçoamento do modelo de contratação, conforme descrito na conclusão deste relatório.

8. NORMATIVO

Nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.

Tendo em vista a instituição de arcabouço normativo que rege as licitações e contratos da Administração Pública, são registrados os principais normativos que devem ser observadas quando da construção de um processo de contratação de serviço de limpeza.

8.1 PRINCIPAIS NORMATIVOS

No âmbito dos processos de contratação de serviço de limpeza pela Administração Pública Federal (APF), aplicam-se os termos da legislação pertinentes às licitações e contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, sendo que se destaca o Decreto nº 9.412/2018, que altera os limites dos valores das modalidades de licitação de que trata o artigo 23 da Lei nº 8.666/1993. Cita-se, também, a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral pela APF.

Entendendo-se o serviço de limpeza como prestação de serviço comum, pois é possível estabelecer, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto, aplica-se a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada ‘pregão’. Ainda no âmbito de serviço comum, aplica-se a Lei nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que tornou obrigatória a adoção da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Tendo em vista que as contratações públicas, muitas vezes, relacionam-se com a implementação de políticas públicas, as licitações também são instrumentos para viabilizá-las. Assim, em conformidade com a política nacional de desenvolvimento das microempresa e empresas de pequeno porte (ME/EPP), na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, aplicam-se a Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006, assim como o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulam o tratamento diferenciado e simplificado para as ME/EPP, que deve estar expressamente previsto no instrumento convocatório.



Ainda no fortalecimento da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, contempla-se, no instrumento convocatório, o Decreto nº 7.746/2012, alterado pelo Decreto nº 9.178/2017, que regulamenta o artigo 3º, “caput”, da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/10, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratações de serviços ou obras pela APF.

Também promovendo políticas do Governo Federal, no âmbito da redução dos custos administrativos e da transparência das ações governamentais, considera-se o disposto no Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015, que estabelece medidas de racionalização do gasto público, quando da avaliação dos instrumentos relativos à prestação de serviço de limpeza.

Sendo a limpeza objeto de contratação de serviço terceirizado, encontra-se regulamentação sobre a matéria como a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da APF. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 7, de 20 de setembro de 2018, alterou a IN SEGES nº 5/2017, principalmente no âmbito da Planilha de Custo e Formação de Preços. Destaca-se, também, o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que revoga o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, e dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços da APF. Esse normativo, dentre outras orientações, contempla disposições a serem consideradas no instrumento convocatório e nas cláusulas contratuais, como vedações e obrigações.

Privilegiando os princípios da imparcialidade e moralidade, na construção do instrumento convocatório, aplica-se o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo na contratação de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva. Nesse sentido, os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado devem estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerce cargo em comissão ou função de confiança.

Especificamente sobre a contratação de serviços de limpeza, a APF dispõe do Caderno de Logística de Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação. Esse documento apresenta os principais aspectos da contratação desse serviço e aborda os seguintes assuntos: (i) características básicas das áreas de limpeza e suas produtividades; (ii) aspectos importantes do projeto básico; (iii) parâmetros e metodologia para composição da planilha de custo e (iv) procedimentos e rotinas de referência na execução/fiscalização dos contratos.

A Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria correspondente também é contemplada na contratação do serviço em tela. No caso de Brasília, via de regra, aplica-se a CCT



do Sindicato dos Empregados de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis do DF-Sindiserviços/DF. Sobre o tema, observa-se o art. 9º, parágrafo único do Decreto nº 9.507/2018, o qual determina que a AP não se vincula às disposições estabelecidas em acordos, dissídios ou convenções coletivas de trabalho que tratem de (i) pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou nos resultados da empresa contratada, (ii) matéria não trabalhista e (iii) preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

9. CONCLUSÃO

Na APF, a contratação do serviço de limpeza é orientada, principalmente, pela IN SEGES nº 5/2017 e pelo Cadernos de Logística: prestação de serviço de limpeza, asseio e conservação (2014). O serviço é executado de forma indireta, tendo como atuais parâmetros de contratação a área física a ser limpa, a produtividade dos executores e o fornecimento de insumos (máquinas, equipamentos e saneantes domissanitários) necessários para a limpeza, higienização e desinfecção dos ambientes.

Nos levantamentos e análises realizados, os estudos não identificaram diferenças relevantes na forma de contratação adotada pelos entes públicos, que seguem basicamente a orientação normativa emitida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação às despesas com a contratação do serviço de limpeza, apurou-se os seguintes dados referentes ao ano de 2018:

- (a) no âmbito da APF Brasil – R\$ 2,3 bi;
- (b) APF direta Brasil – R\$ 0,52 bi; e
- (c) APF direta DF – R\$ 0,074 bi.

Quanto ao atual modelo de contratação desse serviço, os principais aspectos identificados nos estudos foram:

- (a) o estabelecimento de faixas referenciais de produtividade mínima e máxima a ser adotada pelos empregados alocados pela empresa contratada;
- (b) o estabelecimento da quantidade de encarregado em função da quantidade de servente e jauzeiro alocados pela empresa contratada para a execução dos serviços;
- (c) vigência inicial do contrato de 12 meses prorrogáveis por períodos iguais e sucessivos até 60 meses;
- (d) utilização obrigatória da conta-depósito vinculada ou do pagamento pelo fato gerador como mecanismo para mitigar o risco de inadimplemento do contratado em relação às verbas trabalhistas, FGTS e contribuições previdenciárias;



- (e) garantia contratual como mais um mecanismo diante do risco de inadimplemento do contratado em relação às verbas trabalhistas, FGTS e contribuições previdenciárias;
- (f) especificação, quantificação e precificação dos insumos a serem utilizados na execução do contrato;
- (g) dever de os órgãos públicos observarem os valores referenciais (limites máximo e mínimo) estabelecidos pelo antigo MP para fins de verificação da exequibilidade das propostas.

Considerando a análise dessas principais características e das práticas atualmente adotadas nas contratações, foi possível identificar algumas deficiências do atual modelo conforme demonstrado no decorrer dos capítulos.

- *Seleção do fornecedor*

Em que pese a IN SEGES nº 5/2017 orientar pelo estabelecimento de produtividade de referência, os parâmetros utilizados para a seleção do fornecedor permanecem orientados para posto de trabalho.

Conforme demonstrado em estudo realizado sobre os requisitos de habilitação, em geral, os Órgãos Públicos exigem experiência de pelo menos três anos e comprovação de que prestou serviço equivalente a 50% do que se pretende contratar. Tendo em vista que as atuais empresas contratadas não são especializadas em prestação de serviço de limpeza e sim em gestão de mão de obra, entende-se que esses requisitos não são suficientes para uma adequada qualificação dos licitantes e de suas propostas.

- *Gestão e fiscalização*

No âmbito da gestão e fiscalização contratual, observou-se um intenso controle exercido pela Administração Pública sobre as contratadas, com destaque para a exigência de uma quantidade de documentos diversos e cada vez em maior quantidade com a finalidade de verificar detalhadamente o cumprimento pelas empresas contratadas de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias. Observou-se que, fundamentalmente, a fiscalização empenha esforços para examinar documentos ao invés de avaliar o resultado do serviço prestado. Outra evidência desse controle excessivo, que torna o processo de gestão e fiscalização ainda mais oneroso para a APF, é a obrigação de o órgão contratante instituir a conta vinculada ou o pagamento pelo fato gerador.

- *Tecnologia*

Nos estudos realizados, observou-se a ausência da aplicação de métodos modernos na execução dos serviços de limpeza, assim como de tecnologia na operação, gestão e fiscalização do contrato de limpeza.



Instrumento de Medição de Resultado

Os indicadores aplicados nos instrumentos de medição de resultado são orientados essencialmente para controles de aspectos operacionais com menor ênfase na qualidade dos serviços prestados.

Entende-se que essa concentração é decorrente de uma característica das contratações de serviço de limpeza pelo setor público: descrição detalhada do que deve ser executado e de como deve ser executado, com ênfase no aspecto operacional da contratação, conforme determina a IN SEGES nº 5/2017.

- *Execução do serviço*

Uma característica marcante identificada nos editais analisados é o estabelecimento, pela APF, da descrição detalhada do que deve ser executado, assim como o modo de execução. Dessa forma, no atual modelo de contratação, a Administração assumiu o encargo de planejar o serviço a ser prestado, com indicação dos procedimentos, frequência, periodicidade, materiais e equipamentos a serem utilizados, produtividade mínima esperada. Nesse modelo, cabe à contratada executar o serviço de acordo com o estabelecido pela contratante.

Entende-se que essa característica inibe a participação de empresas especializadas em limpeza, assim como a aplicação de metodologias e equipamentos modernos disponíveis no mercado, e favorece a contratação de empresas com capacidade de alocar a mão de obra na quantidade e horários estabelecidos pela APF (Santos, 2014).

- *Produtividade*

Uma vez que a produtividade é determinada por fatores como tecnologia, projeto do prédio, comprometimento do corpo funcional, qualidade, projeto do serviço, e que a IN SEGES nº 5/2017 relaciona a produtividade a servente em jornada de oito horas diárias, entende-se que o atual modelo não estimula o contratado a inovar, aperfeiçoar métodos, reduzir custos, visto que o lucro da terceirizada é baseado diretamente nos custos, em especial na mão de obra empregada. Dessa forma, não há interesse da empresa em melhorar a produtividade (Santos, 2014).

Além disso, nos estudos realizados, observou-se que, essencialmente, as empresas limitam sua produtividade àquela indicada como referência no edital.

Entende-se, portanto, que, ao estabelecer uma referência de produtividade, a APF contribui para a não apresentação de propostas inovadoras pelas empresas.

- *Insumos*

A APF está vinculada normativamente a indicar a especificação, quantidade e referência de preço de todos os insumos (máquinas, equipamentos e saneantes



domissanitários) que serão utilizados pela contratada. Assim, ao especificar os insumos a serem utilizados de forma detalhada, entende-se que a APF inibe a utilização de produtos aprimorados e novos equipamentos que possibilitem o aumento da produtividade e também a redução de custos.

- *Prazo inicial da vigência contratual*

Nos estudos realizados, observou-se que, fundamentalmente, a vigência inicial dos contratos é de 12 meses prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 meses.

Também se observou que os contratos têm sido prorrogados com uma expectativa de atingir o limite de 60 meses.

Por sua vez, os estudos também indicaram que uma vigência inicial maior pode gerar ganhos, tendo em vista a estabilidade que se gera no negócio, além de incentivar a adoção de tecnologias e equipamentos mais modernos, uma vez que haverá maior prazo de amortização dos custos.

- *Encarregado x servente*

Quanto à orientação normativa de estabelecer a proporção de um encarregado para trinta serventes e um encarregado para quatro jauzeiros, observou-se, que, em geral, os entes públicos aplicam essa relação nos editais de limpeza. Contudo, entende-se que, ao se fixar a relação entre encarregado e servente, gera-se um fator de inibição para a empresa aperfeiçoar seus métodos e reduzir custos, uma vez que seu lucro está atrelado, especialmente, ao custo de mão de obra.

- *Resultado do serviço prestado*

As deficiências indicadas acima impactam de forma negativa na qualidade dos serviços prestados, o que é corroborado pela percepção geral dos Órgãos Públicos, que participaram da reunião relatada no Capítulo 7, de que os serviços de limpeza não são prestados em um nível de qualidade satisfatório.

Considerando os gastos significados dispendidos pela APF direta e as deficiências do atual modelo de contratação do serviço de limpeza, constata-se uma oportunidade de aperfeiçoamento dos parâmetros da contratação, assim como a racionalização e otimização dos processos de gestão e fiscalização.

10. REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno de Logística: conta vinculada*. Brasília: 2018. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/fato_gerador.pdf. Acesso em: 18 dezembro 2018.



Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno de Logística: pagamento pelo fato gerador*. Brasília: 2018. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/fato_gerador.pdf. Acesso em: 18 dezembro 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno de Logística: pesquisa de preços*. Brasília: 2017. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf. Acesso em: 20 dezembro 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Caderno de Logística: prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação*. Brasília: SLTI, 2014. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/servicos_limpeza.pdf. Acesso em: 6 junho 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Caderno Técnico, Limpeza, Distrito Federal*. Brasília, SLTI, 2018. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos-tecnicos-e-valores-limites?layout=edit&id=485>. Acesso em: 22 março 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 6 junho 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>. Acesso em: 20 dezembro 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 6 junho 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão & Fundação Instituto de Administração FIA/USP. *Projeto Central de Compras, Diagnóstico: Família Limpeza e Conservação*. Versão 3_0. Brasília: 2015.

Brasil. Senado Federal. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. Brasília, 2010, 4. ed. rev., atual. e ampl. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 18 dezembro 2017.

SANTOS, Franklin Brasil. *Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais*. 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.12.2014.tde-11122014-175209. Acesso em: 11 dezembro 2017.