



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 2.029/2016

Referência : Correio eletrônico. AUDIN-MPU nº 1434/2016.
Assunto : Administrativo. Contrato de limpeza e conservação. Planilha de custos.
Interessado : Diretoria Regional. Procuradoria Regional do Trabalho da 17ª Região/ES.

O Senhor Diretor Regional da PRT/17ª solicita manifestação deste Órgão de Controle Interno do MPU sobre o pedido de orientação formulado pelo Chefe do Setor de Licitações e Contratos acerca da realização de procedimento licitatório para contratação de serviço de limpeza e conservação, com fornecimento de material, para as Procuradorias do Trabalho nos Municípios do interior do estado, considerando o término do atual contrato no início de 2017.

2. Relata que, com o objetivo de melhorar a eficiência e a economicidade da gestão e fiscalização do contrato, há pretensão de contratar o serviço com o pagamento do material de limpeza apenas pelo efetivamente usado durante o mês, visando a permitir que o contrato tenha o valor fiel à realidade da demanda do órgão. Assim, uma vez que existe variação de demanda a depender dos eventos cotidianos de cada PTM, o valor do contrato teria uma variação mensal, para mais ou para menos, conforme o efetivo gasto dos materiais de limpeza.

3. Diante disso, questiona sobre a possibilidade de implementação desse modelo de contratação e, ainda, como proceder ao preenchimento da planilha de composição de custos do site da AUDIN/MPU, uma vez que teria um custo mensal variável, sugerindo a possibilidade de ser feito o cadastro do custo médio dos materiais em um período de 12 (doze) meses.

4. Em exame, para deslinde da questão, vale destacar inicialmente o que estabelece o § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, bem como a alínea 'c' do inc. XIV do art. 15 da IN nº 2/2008, abaixo destacados, a respeito da necessidade de previsão do quantitativo dos materiais nas contratações de serviços.

LEI Nº 8.666/1993

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.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SLTI/MPOG Nº 2/2008

(...)

Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XIV - a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras, as seguintes informações:

(...)

c) relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação, admitindo-se, excepcionalmente, desde que devidamente justificado, a indicação da marca nos casos em que essa exigência for imprescindível ou a padronização for necessária, recomendando-se que a indicação seja acompanhada da expressão “ou similar”, sempre que possível;

5. Observa-se dos dispositivos acima que, nas licitações de limpeza e conservação com fornecimento de material, é imprescindível que o órgão sempre especifique os materiais necessários para a execução do serviço. Assim, cabe ao gestor identificar as peculiaridades do serviço a ser contratado, e, após os estudos e pesquisas adequados, estabelecer, previamente, a relação estimada desses materiais, com vistas a orientar a formulação das propostas pelos interessados.

6. Igual comando, especificamente para os serviços de limpeza, asseio e conservação, pode ser observado na definição do objeto desse tipo de contratação no Caderno de Logística - Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação¹ - da Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que consiste em um guia de orientação, com base na Instrução Normativa nº 2/2008, *in verbis*:

2.1. DEFINIÇÃO DO OBJETO

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. (Grifamos)

¹ Disponível em: http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/servicos_limpeza.pdf. Acesso em: 27 dez. 2016.

7. Desse modo, tem-se que, no projeto básico e/ou termo de referência, a quantidade de material a ser utilizado no serviço de limpeza e conservação a ser contratado deverá, necessariamente, encontrar-se especificado de forma mais precisa possível, podendo-se, porém, utilizar-se de dados estimativos, diante da dificuldade em se definir as quantidades exatas necessárias, sendo vedada a realização de procedimento licitatório sem a indicação desses quantitativos.

8. Note-se, ainda, que cabe ao gestor estabelecer, no termo de referência e/ou projeto básico, os requisitos para a prestação do serviço e as condições em que será prestado. Ou seja, tendo em vista os princípios da eficiência e economicidade, cabe a ele definir, conforme as peculiaridades existentes, a melhor forma para consecução dos objetivos a serem alcançados com a prestação do serviço a ser contratado, maximizando os resultados e minimizando os custos, observando sempre a legislação pertinente. Para isso, no entanto, deve-se realizar estudos prévios que comprovem que determinada alternativa escolhida para a contratação é a mais adequada para as especificidades do órgão.

9. Diante desse panorama, importa ressaltar que, em pesquisa realizada, este Órgão de Controle Interno encontrou apenas um caso isolado de contratação na forma pretendida pela Unidade. Esse caso, aliás, foi tratado pelo Tribunal de Contas no Acórdão nº 363/2007 – Plenário, parcialmente abaixo transcrito. A Corte de Contas aceitou cláusula, estabelecida no termo de referência anexo ao edital, sobre pagamento variável de parte do contrato de limpeza e conservação, correspondente ao consumo de materiais pelo serviço contratado:

ACÓRDÃO TCU Nº 363/2007 - PLENÁRIO

RELATÓRIO

(...)

III - ANÁLISE

10. Considerado o disposto no art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93, bem como o que assevera o art. 237, inc. VII do RI/TCU, admite-se que essa Corte conheça da presente Representação. Assim, são analisadas a seguir as irregularidades alegadas pela Representante, bem como as justificativas apresentadas pela INFRAERO.

(...)

III.d Pagamento variável de parte do contrato, conforme o consumo de materiais pelo contratado, o que iria de encontro ao conceito de preço global.

33. A empresa MASP - Locação de Mão de Obra Ltda. arguiu que o item 12.2 do Termo de Referência (fls. 121/122) estabeleceu, em cláusula especial II, que o consumo dos materiais utilizados pela contratada para a execução dos serviços teria avaliação mensal e que o pagamento seria variável, de acordo com o consumo registrado no relatório apresentado pelo encarregado geral da contratada, certificado por dois ou mais encarregados de TPS da INFRAERO.

34. Ocorre que o regime de contratação definido no termo de edital (fl. 42) foi o de 'empregada por preço global'.

35. Com isso, entendeu a Representante (fls. 14/16) que a cláusula especial II colidia com o regime de contratação estabelecido no termo de edital, visto que a empregada por preço global pressupõe que o contrato seja por preço certo e total, o que resultaria inadmissível que a Administração pretendesse remunerar o contrato de modo variável, de acordo com o efetivo consumo de materiais.

36. Adicionou aos seus argumentos o fato de o art 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, prescrever que:

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

37. Em contraposição, a INFRAERO informou (fls. 207/208) que a Administração Pública buscou, com isso, a lisura de suas contratações. Pois, ao se realizar um estudo sobre o consumo de materiais de limpeza nos Aeroportos, constatou-se que o valor pago às empresas terceirizadas, especificamente ao item material de limpeza, representava praticamente 50% do valor total mensal pago. E isto sem haver nenhum controle de estoque do efetivamente consumido.

38. Considerados os argumentos das partes, destacamos inicialmente que a Planilha Analítica de Estimativas (fls. 236/243) discrimina os itens e respectivos quantitativos previstos para a execução contratual, o que atende ao disposto no art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, e **descaracteriza as alegações da Representante quanto ao fato de o edital não indicar as quantidades previstas para os materiais a serem fornecidos.**

39. Além disso, evidencia-se que o objeto do certame licitatório era a 'contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza e conservação, copa, desinfecção, desratização e desinsetização do Complexo Aeroportuário - **Aeroporto Internacional de Brasília - Presidente Juscelino Kubitschek**' (fl. 41).

40. Nesse sentido, em face da natureza do objeto pretendido pela licitação, constata-se que as despesas com material por parte da contratada dar-se-iam para a prestação dos serviços de limpeza e conservação das instalações do Aeroporto de Brasília. **Com isso, vê-se que essas despesas são incidentais ao objeto do certame licitatório, integrando o contrato, por força de ganho de eficiência para a execução do serviço, e não por interessar a INFRAERO a aquisição de materiais de limpeza.**

41. **Deste modo, nada mais salutar do que a INFRAERO remunerar a empresa contratada na medida daquilo que ela realmente utilizou para a realização dos seus serviços, principalmente se considerarmos o fato de os pagamentos relativos a material, nos contratos de prestação de serviços de limpeza e conservação, perfazerem mais de 50% das despesas contratuais, conforme afirmou a INFRAERO.**

42. A sistemática adotada pela INFRAERO protege a posterior execução contratual de fatos supervenientes, uma vez que a condicionante a ser utilizada será a efetiva utilização dos referidos materiais, o que garante maior simetria à relação: material utilizado versus pagamentos efetuados.

43. Ante o exposto, constata-se procedente o estabelecido na cláusula especial II, do item 12.2 do Termo de Referência - Anexo IV do edital (fls. 121/122), de modo que não se acata o arrazoado apresentado pela empresa MASP - Locação de Mão de Obra Ltda."

Grifamos

10. Na situação tratada no citado Acórdão, porém, além de não haver previsão de pagamento mensal para mais, a Infraero tinha realizado estudos que demonstravam, entre outros, que os gastos com material de limpeza no aeroporto representava praticamente 50% (cinquenta por cento) do valor total do contrato, percentual bastante significativo em relação ao custo total do contrato, cujo valor anual estimado era em torno de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Dado bastante relevante, considerando que a adoção dessa forma de contratação, em princípio, acarreta elevação do custo de gestão do contrato, visto que exige maior fiscalização para controle e determinação do real consumo desses insumos.

11. A título de exemplo do aumento de custos, vale registrar que toda saída de material seria fiscalizada e assinada por funcionário da Infraero. Além disso, o relatório mensal de consumo desses materiais, apresentado pelo Encarregado Geral da contratada, seria certificado e assinado por dois ou mais Encarregados da INFRAERO, como se pode observar nos trechos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 017/SRBR/SBBR/2006, reproduzidos abaixo:

11 - ALMOXARIFADO

Os serviços de almoxarifado serão realizados em horário administrativo ou conforme dias e horários definidos pela Fiscalização visando controlar o estoque de materiais de limpeza.

Fica estabelecido que, para a utilização dos materiais de limpeza, além da autorização expressa (através de documentação de controle de saída de materiais do estoque) do almoxarife, deverá haver, também, a anuência expressa de um dos Fiscais do Contrato, preferencialmente, do Encarregado de TPS da INFRAERO, que laboram em escala. Durante os fins-de-semana e feriados, em que o almoxarife não esteja presente, o controle de saída de estoque será autorizado pelo Encarregado de Limpeza de Plantão, juntamente com o Encarregado de TPS da INFRAERO.

O controle de entrada de materiais do estoque deverá ser realizado pelo almoxarife e fiscalizado pelo Encarregado de TPS da INFRAERO.

Mensalmente será feito um balanço do estoque, onde será gerado um relatório a ser apresentado ao Gestor do Contrato – INFRAERO.

(...)

12.2 Das Despesas de Aquisição

(...)

Cláusula Especial I *O quantitativo de materiais, especificado na planilha orçamentária, corresponde apenas a uma estimativa inicial.*

Cláusula Especial II *O consumo destes materiais será avaliado mensalmente e o pagamento, referente a este item, será variável de acordo com o consumo registrado naquele determinado mês, através do relatório de consumo apresentado pelo Encarregado Geral da CONTRATADA e, devidamente, certificado por dois ou mais Encarregados de TPS da INFRAERO.*

(...)

15 DISPONIBILIDADE DE INSTALAÇÕES PARA A CONTRATADA NO SÍTIO AEROPORTUÁRIO

A INFRAERO colocará a disposição da empresa contratada (dependendo das características próprias de cada Dependência Aeroportuária), área para suas respectivas instalações, contemplando:

- a) Local para armazenamento de materiais (almoxarifado);*
- b) Local para instalação da administração local (escritórios);*
- c) Local para refeição (de 30 a 300 funcionários);*
- d) Vestiários/Sanitários. (Grifou-se)*

12. Portanto, extrai-se do julgado em apreço que o fator determinante para a adoção da alternativa de pagar os materiais de limpeza pelo efetivamente consumido foi o fato de estes corresponderem a mais de 50% do custo mensal do contrato, razão que teria levado os gestores a entenderem que esse item de custo merecia um tratamento especial, pelo menos à época.

13. A propósito da participação percentual do custo com materiais de limpeza nos contratos de serviço de limpeza e conservação no âmbito do Ministério Público da União -MPU, no entanto, segundo levantamento realizado por este Órgão de Controle Interno, estes insumos representam, em média, apenas 6,7% (seis vírgula sete por cento) do valor total, número que, em princípio, não nos parece significante a ponto de tornar necessária e mais benéfica para a Administração a alteração da forma de contratação atualmente praticada, com base nas disposições da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, passando-se a pagar os materiais de limpeza conforme o consumo. Isso porque essa alteração na sistemática de contratação acarretará o aumento de custos administrativos de gestão e fiscalização da execução do ajuste. Dito de outro modo, os custos adicionais serão maiores, pelo menos em tese, que a provável economia pretendida, de sorte que a relação custo/benefício da medida seria desfavorável ao erário. Acrescente-se a isso o fato de as contratações em pauta destinarem-se a Procuradorias do Trabalho nos Municípios, cujos valores dos contratos geralmente não são tão relevantes, em função de as áreas a serem limpas serem pequenas.

14. Importante registrar ainda que, conforme constatou-se ao longo das pesquisas, desde 2011, a Infraero não adota mais essa forma de contratação, utilizando, atualmente, a metodologia delineada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008, a qual consiste, resumidamente, em responsabilizar a empresa contratada pelo fornecimento de todos os materiais necessários à execução dos serviços, com base no valor cotado em sua proposta, levando em conta a relação estimativa disponibilizada pela Administração. Cite-se, por exemplo, o edital de pregão eletrônico da Infraero nº 093/DFLC/SEDE/2014.

15. Nesse particular, no que tange ao valor dos materiais, cabe anotar que para compor o valor máximo do contrato de limpeza, considera-se o custo médio mensal com material tendo em vista um período de 12 (doze) meses. Assim, temos que na estimativa mensal desse custo já estarão contempladas no valor eventuais variações mensais de demanda.

16. Em face de todo o exposto, somos de parecer pela inviabilidade de adoção da sistemática pretendida no caso concreto, uma vez que não ficou demonstrada a vantajosidade para a Administração. Quanto ao preenchimento da planilha de custos, entendemos não haver óbice à utilização da sistemática atual de apresentação do custo médio mensal dos materiais.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, de dezembro de 2016.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI
Analista do MPU/Finanças e Controle

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Transmita-se à DR/PRT/17ª e à SEAUD.

Em / 1 / 2017.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Auditor-Chefe