

## OS PRINCIPAIS ASPECTOS A SEREM OBSERVADOS NAS CONTRATAÇÕES DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

**João Luiz Domingues**

Especialista em Gestão Pública e em Orçamento Público.  
Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU.  
Fundador e Colaborador do Portal L&C.

A partir do dia 25 de setembro de 2017 entrou em vigor a Instrução Normativa nº 05, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, revogando a Instrução Normativa nº 02/2008.

O aludido normativo é marcado por trazer diversas novidades, contudo, a de maior relevância é o estabelecimento das fases das contratações de serviços terceirizados: **Planejamento da Contratação**; **Seleção do Fornecedor**; e **Gestão do Contrato**.

O L&C Comenta de hoje abordará a fase de **Planejamento da Contratação** e destacará os principais aspectos a serem observados na contratação de serviços de limpeza e conservação.

### Introdução

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece em seu art. 10 que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, devendo, sempre que possível, recorrer à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Desde então, alguns normativos regulamentaram as contratações de serviços terceirizados, orientando os gestores nas contratações de serviços terceirizados. Atualmente, encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 05/2017, que incorpora a evolução dos normativos anteriores e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentre as novidades trazidas pela novel norma, destacamos que as contratações de serviços terceirizados deverão observar as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato.

Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.

João Luiz Domingues

Na fase do **Planejamento da Contratação** residem as maiores novidades da Instrução Normativa nº 05/2017 – as etapas de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, devendo, ainda, a Administração elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico.

A fase da **Seleção do Fornecedor** inicia com a elaboração da minuta do instrumento convocatório e seus anexos e encerra com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação.

A fase da **Gestão de Contratos** inicia com assinatura do contrato e finaliza com o fim da vigência contratual.

As novidades trazidas pela Instrução Normativa nº 05/2017 estenderam-se aos índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias para os serviços de limpeza e conservação, com o estabelecimento de faixa de produtividade e o aumento da produtividade para áreas internas, externas, fachadas envidraçadas e esquadrias externas.

Outra novidade foi o desatrelamento da produtividade por servente em jornada de oito horas diárias à frequência da realização das atividades, conforme se verificava no Anexo V da Instrução Normativa nº 02/2008 - Metodologia de referência para a contratação de serviços de limpeza e conservação.

## Despesas com terceirização

Em 2018, a Administração Pública Federal realizou despesas de aproximadamente R\$ 9,4 bilhões com a contratação de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, natureza contábil 33.90.37.

Deste montante, R\$ 2.013.249.584,09 são referentes às despesas com a contratação dos serviços de limpeza e conservação, natureza contábil detalhada 33.90.37.02, o que equivale a 21,42% do valor total empenhado.

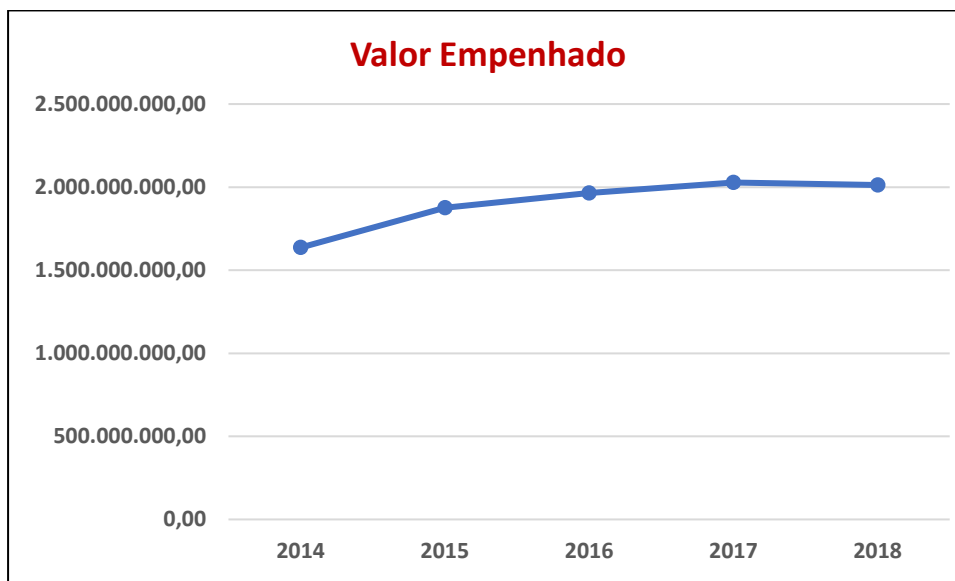
A partir dos dados de execução orçamentária e financeira extraídos do Sistema Siga Brasil<sup>1</sup>, construímos o gráfico a seguir que evidencia a evolução das despesas com a contratação de serviços de limpeza e conservação no período entre 2014 e 2018:

---

<sup>1</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos..

Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.

João Luiz Domingues



Fonte: Sistema Siga Brasil

Depreende-se do gráfico anterior que os gastos com a contratação de serviços de limpeza e conservação começam estabilizar a partir de 2016, mantendo-se no ano de 2018 o mesmo patamar dos valores empenhados no ano anterior, mesmo com a concessão de repactuação e reajuste contratual.

A redução dos gastos nos anos de 2016 e 2017 em relação aos períodos anteriores tem origem no Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015, que prevê em seu parágrafo único do art. 2º a redução de 20% (vinte por cento) do valor total dos contratos e instrumentos congêneres<sup>2</sup>.

Em 2018, houve uma redução dos valores empenhados em relação ao ano de 2017, R\$ 2.013.249.584,09 contra R\$ 2.027.574.534,95, e aqui podemos ter a associação de dois fatores. Primeiramente, a manutenção dos efeitos pretendidos pelo Decreto nº 8.540/2015.

O segundo fator, com toda a certeza, está relacionado com a incorporação das novas produtividades da Instrução Normativa nº 05/2017, vez que, em alguns casos, pode representar o dobro da produtividade prevista no contrato

<sup>2</sup> Art. 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão avaliar os contratos e os instrumentos congêneres relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços relacionados no Anexo, com o objetivo de reduzir o gasto público, observado o disposto nos art. 58, art. 65, art. 78, caput, inciso XII, e art. 79, caput, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. A avaliação de que trata o caput tem como meta a redução de vinte por cento sobre o valor total dos contratos e instrumentos congêneres.

*Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.*

*João Luiz Domingues*

anterior, o que reduz pela metade o número de empregados alocados ao contrato e, conseqüentemente, o valor final da contratação.

Contudo, ainda podemos melhorar a contratação dos serviços de limpeza e conservação, tornando-a mais eficiente e econômica, conforme veremos no tópico seguinte.

## Aspectos relevantes da contratação de limpeza e conservação

A Instrução Normativa nº 05/2017 detalha os procedimentos necessários à contratação de serviços terceirizados, iniciando com a formalização da demanda, seguida da designação formal da equipe de planejamento da contratação, que será responsável pela elaboração dos estudos preliminares conforme as diretrizes gerais e específicas constantes do Anexo III.

Entretanto, devemos buscar reduzir os gastos com a contratação de serviços de limpeza e conservação, a partir da incorporação de ações eficazes durante a elaboração dos estudos preliminares.

Nesse sentido, os órgãos e entidades deverão 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.

Destarte, enumeraremos a seguir os principais aspectos a serem observados durante a etapa de planejamento da contratação dos serviços de limpeza e conservação, de modo a obter uma contratação alinhada com os princípios da eficiência e economicidade:

**a) Identificação das áreas a serem limpas:** passo importante na elaboração dos estudos preliminares. Portanto, nessa fase ocorre a identificação das áreas em que ocorrerá a prestação de serviços: área interna; área externa; esquadrias externas; fachadas envidraçadas; e áreas hospitalares e assemelhadas.

**b) Identificação dos tipos de áreas a serem limpas:** após estabelecer as áreas em que os serviços serão prestados, torna-se imprescindível identificar dentro de cada área os respectivos tipos, vez que na área interna, por exemplo, temos os pisos acarpetados; pisos frios; laboratórios; almoxarifados/galpões; oficinas;

*Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.*

*João Luiz Domingues*

áreas com espaços livres - saguão, hall e salão; e banheiros, cada qual com produtividade mínima diferente. Aplica-se raciocínio idêntico para a área externa.

**c) Estabelecimento do quantitativo de área a ser limpa:** é de grande importância que na fase de planejamento da contratação, mais precisamente na etapa da elaboração do estudo preliminar, que a equipe designada certifique-se do quantitativo total de cada tipo de área a ser limpa, de modo a evitar que se remunere a contratada por serviços não prestados, em virtude de medição em quantidades superiores às efetivamente executadas, o que caracterizaria o superfaturamento, ou, ainda, de apresentar o quantitativo total subestimado, o que poderia resultar na baixa qualidade do serviço. Portanto, recomenda-se realizar a medição de cada tipo de área de forma individualizada, abstendo-se de efetuar o “Ctrl C”, “Ctrl V”, frente aos riscos anteriormente mencionados.

**d) Definição da produtividade para cada tipos de área:** a importância da identificação dos tipos de áreas interna e externa é poder alocar, de forma individualizada, a produtividade mais adequada para cada ambiente. Sendo assim, não se pode adotar índice de produtividade para piso frio em área administrativa idêntico ao de áreas com espaços livres - saguão, hall e salão, vez que a produtividade é 25% maior da estabelecida para o piso frio. Uma boa prática seria adotar produtividade mínima e não a sua fixação pelo termo de referência, vez que possibilita as empresas apresentarem propostas mais desoneradas à Administração, com maior produtividade, devendo comprovar a exequibilidade da proposta caso a produtividade indicada não esteja contida nas faixas referenciais de produtividade estabelecidas pela Instrução Normativa nº 05/2017.

**e) Definição da frequência para cada tipos de área:** tão importante quanto estabelecer a produtividade, é adotar frequências diferenciadas para cada tipo de área, considerando a utilização do local da prestação de serviços. A Instrução Normativa nº 05/2017 não apregoa a utilização de frequências diferentes da periodicidade diária, mas também não veda a sua utilização. A frequência de realização de atividade de limpeza em determinada área a cada dois dias, invés

*Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.*

*João Luiz Domingues*

de realização diária, reduz o número de empregados alocados na prestação de serviços à metade. A frequência possui impacto muito maior na redução do valor contratual do que a periodicidade. Em virtude do desatrelamento promovido pela Instrução Normativa nº 05/2017, a Administração pode reduzir ou aumentar o valor do contrato de limpeza e conservação sem que necessite suprimir ou acrescer área a ser limpa, respectivamente, bastando, para tanto reduzir ou aumentar a frequência de realização das atividades previstas no termo de referência.

**f) Definição do quantitativo e especificação dos materiais:** normalmente a quantidade de materiais a ser utilizada durante a prestação de serviços é estabelecida a partir do conhecimento pretérito de outros contratos. O valor total obtido é rateado entre os empregados alocados na prestação de serviços mensalmente, exceto em relação ao encarregado, que não participa da divisão dos custos mensais. Ao invés de alocar a despesa com o fornecimento de materiais na planilha de custos de mão de obra, a Administração tem a opção de adotar planilha própria para materiais. Nesse caso, o tipo de licitação seria o menor valor global, com dois itens: prestação de serviços e fornecimento de material. A vantagem dessa formatação reside na aplicação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato separadamente, repactuação e reajuste, assim como a empresa adotar BDI diferentes para a prestação de serviços e fornecimento de materiais, ou seja, aplica-se percentuais de despesa administrativa e lucro de forma individualizada para os dois itens da licitação.

**g) Definição do quantitativo e especificação de equipamentos:** tão importante quanto estabelecer os quantitativos e os tipos de materiais a serem alocados à prestação de serviços, é a definição dos equipamentos que devem ser fornecidos pela empresa contratada durante a vigência contratual. A equivalência entre esses dois itens alcança o rateio do valor total entre os empregados alocados na prestação de serviços mensalmente e a adoção de planilha individualizada como item do grupo formado com a prestação de serviços e o fornecimento de material, entretanto, os valores de equipamentos não são reajustados, são depreciados conforme a respectiva vida útil, cabendo,

*Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.*

*João Luiz Domingues*

portanto, à Administração renumerar a contratada pelo valor depreciado e não pelo seu custo de aquisição.

**h) Fixação dos critérios de depreciação dos equipamentos:** a Administração deve estabelecer a regra de depreciação dos equipamentos a serem utilizados na prestação de serviços. A depreciação dos equipamentos pode ser contábil ou operacional. Em se tratando de serviços terceirizados, a lógica que prevalece é a depreciação operacional, durabilidade do equipamento, vez que a depreciação contábil tem importância para fins tributários. Portanto, torna-se necessária a fixação no instrumento convocatório da metodologia de cálculo do insumo equipamento, estabelecendo a respectiva vida útil de forma individualizada e a aplicação do valor residual, parcela não depreciada, vez que, conforme descrito anteriormente, a Administração não remunera à contratada pelo valor do equipamento e sim a partir dos valores depreciados anualmente. O TCU adota em seus editais a vida útil de 8 anos e valor residual de 20%, com base no Manual de Custos Rodoviários do DNIT, volume 1, de 2003, e aplica taxa de manutenção mensal de 0,5% sobre o valor total dos equipamentos.

**i) Realização de pesquisa de preços:** outro item obrigatório do estudo preliminar é a realização de estimativa de preços de modo a estabelecer o preço máximo a ser aceito pela Administração durante o certame. A Instrução Normativa nº 05/2014 estabelece 04 (quatro) parâmetros para realização da pesquisa de preços: painel de preços; contratações similares; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; e pesquisa junto aos fornecedores. O resultado obtido deve retratar o valor praticado no mercado. Não obstante a existência de normativo regulamentador, a Instrução Normativa nº 05/2017<sup>3</sup> estabelece que a estimativa

---

<sup>3</sup> 2.9. Estimativa de preços e preços referenciais: [...]

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma: b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, [...].

Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação.

João Luiz Domingues

de preços pode ser obtida por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço. Em relação aos custos com mão de obra, os valores são obtidos a partir da CCT (Módulo 1 e Submódulo 2.3); legislação (Submódulos 2.1 e 2.2 e parte do Módulo 6 - Tributos); índices estatísticos da empresa (Módulos 3 e 4); e pesquisa de mercado (Módulo 5 e parte do Módulo 6 – despesa administrativa e lucro). Independente da metodologia utilizada pela Administração em estabelecer o preço de referência para a contratação, é imprescindível estabelecer o preço máximo unitário por item, associado ao menor valor global, de modo a adequar o valor contratado ao praticado no mercado.

## Conclusão

Pelo todo exposto, elencamos os **“DEZ MANDAMENTOS”** para a melhoria das contratações de serviços de limpeza e conservação:

- 1º)** Designar formal da equipe de Planejamento da Contratação.
- 2º)** Identificar as áreas a serem limpas.
- 3º)** Identificar os tipos de áreas a serem limpas.
- 4º)** Estabelecer os quantitativos das áreas a serem limpas.
- 5º)** Definir a produtividade para cada tipo de área.
- 6º)** Definir a frequência para cada tipo de área.
- 7º)** Definir o quantitativo e os tipos de materiais.
- 8º)** Definir o quantitativo e os tipos de equipamentos.
- 9º)** Fixar os critérios de depreciação dos equipamentos.
- 10)** Estabelecer preço de referência compatível com o praticado no mercado.

Publicado em 09/04/2019.

As referências a este L&C Comenta deverão ser feitas da seguinte maneira:

DOMINGUES, João Luiz. Os principais aspectos a serem observados nas contratações dos serviços de limpeza e conservação. DISPONÍVEL em: [www.licitacaoecontrato.com.br](http://www.licitacaoecontrato.com.br). Acesso em: dd/mm/aaaa.