

**ESTUDOS PRELIMINARES N° XX (/CGLOG/COIMP/DISEM)**

*IN / SEGES / ME nº 40, de 22 de maio de 2020*

## 1. INFORMAÇÕES BÁSICAS

### Categoria do ETP

( <input type="checkbox"/> ) Locação de Imóvel	( <input type="checkbox"/> ) Prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra
( <input type="checkbox"/> ) Aquisição/Contratação Internacionais	( <input type="checkbox"/> ) Obras
( <input type="checkbox"/> ) Contratações de TIC	( <input type="checkbox"/> ) Serviços de arquitetura e engenharia
( <input type="checkbox"/> ) Aquisição de materiais de consumo e/ou permanente	( <input type="checkbox"/> ) Alienação e concessão de direito real de uso
( <input type="checkbox"/> ) Prestação de Serviços não continuados	( <input type="checkbox"/> ) Concessão e permissão de uso de bens públicos
( <input checked="" type="checkbox"/> ) Prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra	( <input type="checkbox"/> ) Cessão

## 2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

2.1. A presente análise objetiva demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de Limpeza, conservação e higienização, compreendendo mão de obra, materiais de consumo, insumos e equipamentos necessários à execução das atividades a serem prestados nas dependências dos Edifícios FNDE SEDE e Depósito/DEBRA, e nos imóveis que venham a ser ocupados pela Autarquia, localizados em Brasília/DF.

2.2. O objeto da contratação justifica-se pela necessidade de assegurar condição indispensável e ideal de desenvolvimento das atividades institucionais da Autarquia, por servidores e colaboradores, bem como, no recebimento de visitantes, nas dependências e instalações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, de forma a manter ambientes de trabalho permanentemente limpos e saudáveis, voltados à qualidade do trabalho, proporcionando ao público interno e externo condições adequadas de higiene e conforto, além da manutenção e conservação dos bens públicos.

2.3. Nesse sentido, cabe contextualizar que o atual contrato de serviços de limpeza e conservação firmado entre o FNDE e a empresa Real JG Serviços Gerais Eireli se encontra em seu último período de vigência, fato que reforça a necessidade de delinear nova contratação para assegurar a continuidade da prestação desses serviços imprescindíveis ao bom funcionamento da instituição.

2.4. Alguns contratos administrativos do FNDE foram objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União - CGU no ano de 2018. A avaliação dos resultados da gestão do FNDE realizada pela CGU, com ênfase no Contrato nº 69/2016, evidenciou achados importantes para o bom andamento da prestação dos serviços de limpeza na autarquia.

2.5. Os achados de auditoria foram acompanhados das respectivas sugestões de melhoria para aprimorar não só os controles internos da autarquia, mas também para garantir o melhor retorno do gasto público com as contratações para a Administração.

2.6. Uma das recomendações foi a realização de novo procedimento licitatório para substituir o contrato nº 69/2016:

*Realizar procedimento licitatório visando à substituição do Contrato nº 069/2016, tendo em vista se mostrar antieconômico, a partir de realização de estudos técnicos em que fique consignada a metodologia utilizada para identificar a área a ser limpa e sua respectiva metragem; definir as categorias de profissionais necessárias e as atividades por eles desenvolvidas; estabelecer as produtividades e frequências a serem utilizadas na execução contratual; assentar os quantitativos mínimos de materiais e equipamentos necessários adequados à prestação de serviços, tendo como orientação o disposto na Instrução Normativa nº 05/2017.*

2.7. Assim, foi realizada pesquisa para introduzir inovações que melhor se ajustassem as recomendações da IN 05/2017 e algumas recomendações da CGU, buscando mais vantajosidade, economicidade e eficiência, conforme delineado ao longo deste ETP.

## **2.8. Impacto da pandemia no contrato de limpeza**

2.8.1. O advento da declaração de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19), conforme a Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, impôs a adoção de diversas medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em todas as esferas de governo.

2.8.2. A pandemia provocou alterações significativas das rotinas de limpeza e desinfecção de ambientes públicos com a orientação de normas sanitárias a serem seguidas para garantir a segurança dos frequentadores dos ambientes dos órgãos e entidades públicas, dentre as quais uma maior frequência de desinfecção dos locais mais frequentados e de limpeza de superfícies sujeitas a constantes toques a exemplo de corrimãos de escadas, botões/paredes de elevadores, maçanetas, mesas, etc, além da importante disponibilização de produtos apropriados para higienização das mãos por todos os espaços.

2.8.3. Outrossim, o FNDE corrobora com o princípio Desenvolvimento Nacional Sustentável e com o Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8 das Nações Unidas: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”, razão pela qual se faz necessário de intensificar as medidas de prevenção e combate a possíveis pandemias e epidemias no ambiente organizacional.

2.8.4. Sendo o contrato de limpeza aquele que provê o fornecimento de produtos saneantes domissanitários, por consequência, houve o aumento tanto no consumo daqueles insumos mais adequados às novas rotinas e frequência de limpeza e desinfecção, quanto o incremento nas atividades dos próprios empregados alocados diretamente aos

serviços, o que implicou em desafios complexos tanto para a Contratada quanto para a Contratante, dado que modelo adotado no contrato vigente estabelece rotinas fixas já definidas no edital de licitação, com pouca flexibilidade para alterações diante da mudança de cenário.

2.8.5. De todo modo, a Administração adotou alguns procedimentos buscando adaptar o serviço às novas demandas criadas pela situação pandêmica, como o aumento do atendimento às prioridades a serem realizadas e pedidos de emergências, atendimento a solicitações que necessitam de prioridade no atendimento, a exemplo de desinfecções de ambientes que tiveram colaboradores infectados pela gripe e pela COVID19.

2.8.6. Nota-se, portanto, que nesse contexto os serviços de limpeza e conservação se revestem de importância estratégica para a instituição, na medida em que podem contribuir para a mitigação das taxas de transmissão de doenças virais, reduzindo os riscos para a saúde e para a vida dos colaboradores da autarquia, mas também o absenteísmo, a queda da produtividade e eventuais danos indiretos para o clima organizacional.

2.9. As pesquisas feitas para este ETP nos conduziram a importantes conclusões que deverão provocar modificações significativas na contratação de serviços de limpeza e conservação do FNDE, entre elas podem-se destacar:

- a. Elaboração de plano operacional de limpeza pela licitante/contratada;*
- b. Utilização da expertise da empresa quanto à fixação da produtividade para os diversos ambientes da autarquia, bem como o emprego de insumos estritamente necessários e a execução dos serviços;*
- c. Necessidade de ter um foco na qualidade do serviço, não na gestão de mão de obra residente (com dedicação exclusiva);*
- d. Adoção de regime híbrido de mão de obra, com postos de trabalho definidos para cargos de liderança, coordenação e supervisão dos serviços a serem executados por serventes do corpo técnico da empresa sem dedicação exclusiva de mão de obra para o contrato;*
- e. A utilização de tecnologia para aferir de maneira sistêmica a prestação dos serviços;*
- f. Aprimoramento da fiscalização técnica com adoção de IMR com indicadores voltados para resultados em termos de qualidade do serviço e ferramentas de avaliação objetiva da limpeza realizada.*

2.10. Espera-se que essas mudanças resultem em ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na contratação de limpeza e conservação do FNDE.

### **3. ÁREA REQUISITANTE**

- 3.1. Coordenação Geral de Recursos Logísticos - CGLOG
- 3.2. Coordenação de Infraestrutura e Patrimônio - COIMP
- 3.3. Divisão de Segurança e Manutenção – DISEM

### **4. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO**

4.1. Nos termos do art. 7º da IN 40/2020, tem-se como requisitos necessários e suficientes para a escolha da solução nesta contratação os seguintes:

#### **4.1.1. Da Sustentabilidade**

4.1.1.1. De acordo com os 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. O Caderno de Logística, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do extinto Ministério do Planejamento, enumera as medidas que podem ser consideradas no TR, nas quais promovem o desenvolvimento sustentável para a contratação de serviços de limpeza. São elas:

4.1.1.2. 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;

4.1.1.3. Só 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;

4.1.1.4. 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.

4.1.1.5. 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.

4.1.1.6. As licitantes deverão observar os critérios e práticas de sustentabilidade especificadas no Decreto nº 7.746, 5 de junho de 2012 e na IN SLTI nº 01/2010, especialmente o disposto no Capítulo III, respectivamente, na elaboração de suas propostas e, depois, na execução do serviço, naquilo que couber.

4.1.1.7. A contratada, durante a execução do serviço, deverá adotar procedimentos adequados para que o FNDE atenda às disposições da Lei nº 6.484/2020 dispositivo do DF, que trata da responsabilidade pelo tratamento de resíduos sólidos e, especialmente, a separação daqueles com possibilidade de reciclagem.

4.1.1.8. É de responsabilidade da contratada na prestação dos serviços contratados, cumprir a legislação ambiental, para a gestão sustentável dos serviços, observando os Instrumentos de Medição de Resultado (IMR).

4.1.1.9. É obrigação da contratada disponibilizar equipe técnica qualificada, devidamente registrada, para a prestação dos serviços, materiais de limpeza, bem como os demais materiais e equipamentos necessários à execução das atividades de limpeza dos ambientes relativos à contratação.

4.1.1.10. A contratada deverá observar a legislação trabalhista relativa à jornada de trabalho, às normas coletivas da categoria profissional e as normas internas de segurança e saúde do trabalho.

4.1.1.11. 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.

4.1.1.12. É de responsabilidade da contratada o fornecimento dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) em bom estado de utilização aos seus funcionários, prezando pela saúde e segurança durante a execução da prestação dos serviços.

4.1.1.13. A contratada deve manter equipamentos e demais materiais necessários à prestação dos serviços em bom estado de funcionamento evitando danos às pessoas e ao estado das instalações hidrossanitárias e elétricas.

4.1.1.14. A contratada deverá observar às recomendações técnicas e legais para o fornecimento dos saneantes domissanitários, sacos de lixo, papel higiênico, produtos químicos, etc.

4.1.1.15. É obrigação da contratada adotar medidas para evitar o desperdício da água potável, com verificação da normalização de equipamentos quanto ao seu funcionamento (se estão regulados, quebrados ou com defeitos), bem com práticas de racionalização.

4.1.1.16. A contratada deverá racionalizar o consumo de energia elétrica com a utilização de equipamentos mais eficientes, que possuam a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), conforme regulamentações, para os casos possíveis.

4.1.1.18. 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.

4.1.1.19. É obrigação da contratada respeitar as Normas Brasileiras (NBRs) sobre resíduos sólidos, bem como a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

4.1.1.20. A contratada deverá utilizar apenas embalagens recicláveis na prestação do serviço, incentivando sua utilização ou substituição por fontes renováveis.

4.1.1.21. As pilhas e baterias utilizadas na execução dos serviços, em equipamentos ou outros materiais de responsabilidade da contratada, deverão possuir composição que respeite os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio, conforme Resolução CONAMA nº 401/2008.

4.1.1.22. É obrigação da Contratada a apresentação da composição química dos produtos utilizados na prestação do serviço, quando solicitado da contratante.

4.1.1.23. É proibida a utilização de saneantes domissanitários de Risco I listados no art. 5º da Resolução nº 336/1999 na prestação dos serviços, conforme Resolução ANVISA RE nº 913, de 25 de junho de 2001.

4.1.1.24. É permitido o uso de saneantes domissanitários produzidos com substâncias biodegradáveis, estabelecidas na Resolução ANVISA RDC nº 180, de 3 de outubro de 2006, bem como de produtos desinfetantes domissanitários, previsto na Resolução ANVISA RDC nº 34, de 16 de agosto 2010.

4.1.1.25. É de responsabilidade da contratada a verificação da não utilização de produtos de limpeza que observem a utilização de Substâncias Perigosas, Biodegradabilidade dos Tensoativos, Toxicidade Aquática e Teor de Fósforo acima dos limites estabelecidos por regulamentos ou legislação apropriada.

4.1.1.26. É obrigação da contratada a utilização de produtos de limpeza, preferencialmente, de origem animal e que sejam biodegradáveis;

4.1.1.27. É proibida a utilização de produtos de limpeza e conservação oriundos e/ou derivados de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) ou de plantas em risco de extinção.

4.1.1.28. É permitida a utilização de produtos que, comprovadamente, sejam derivados de matérias-primas totalmente naturais.

4.1.1.29. É permitido o uso de sabonetes que não contenham agentes antimicrobianos, exceto para locais que sejam exigidos por normas afetas à saúde e outras regulamentações.

4.1.1.30. O fornecimento de produtos e serviços deve ser acompanhado de IMR 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  $\frac{2}{3}$  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.
- i. Ausência de resíduos nos ambientes de trabalho ou nos locais nos quais se presta o serviço.
- j. Número de ocorrência necessária para a manutenção de equipamentos decorrente do mau funcionamento e/ou limpeza necessária para esses objetos (bens ou materiais).

#### **4.1.2. Plano Operacional de Limpeza (POL)**

4.1.2.1. O Plano Operacional de Limpeza é um documento que será desenvolvido pela contratada observando as disposições indicadas na planilha do ENCARTE E, descrevendo os métodos e as técnicas, quantidade de empregados, datas e horários, quantidade e tipos de insumos nos quais serão utilizados em cada uma das atividades desenvolvidas na execução do serviço, especificado para cada edificação e nestas para cada um de seus pavimentos e tipos de ambientes, quando for o caso.

4.1.2.2. A contratada deverá elaborar o Plano Operacional de Limpeza (POL) e fornecer as melhores práticas entre métodos e técnicas para a limpeza, higienização e desinfecção de cada tipo de ambiente, distribuindo os funcionários e utilizando os insumos de forma adequada e suficiente para o desempenho de cada tarefa, com o objetivo de atingir os melhores resultados em termos de qualidade e produtividade.

4.1.2.3. Deve-se prever as medidas de prevenção e controle de infecção pelos profissionais, bem como a execução de limpeza e desinfecção dos ambientes e áreas, incluindo superfícies, instalações, equipamentos, mobiliário, vestimentas, EPI e materiais, para reduzir ao máximo a transmissão do novo coronavírus e outras doenças gripais, de acordo com regulamentos e outras orientações publicados pela ANVISA.

4.1.2.4. Encerrada a fase de lances do pregão eletrônico, a empresa mais bem classificada no certame será convocada pelo pregoeiro a apresentar o Plano Operacional juntamente com sua proposta comercial, nos termos a serem definidos no instrumento convocatório.

4.1.2.5. No POL devem ser consideradas as características das edificações e cada tipo de ambiente que deverá ser limpo, discriminando:

- a. Edificações;
- b. Pavimentos, e área interna;
- c. Tipo de ambiente;
- d. Atividades a serem executadas e suas periodicidades e frequências, observando os limites mínimos estabelecidos no ENCARTE D desse ETP e, também, as disposições da Lei nº 6.562/2020 do DF, alterada pela Lei 6641 de 21/07/2020;
- e. Tempo de execução de cada atividade;
- f. Cargo e quantidade de colaboradores alocados para cada atividade;
- g. Quantidade e tipo de insumos a serem utilizados em cada atividade.

#### **4.1.3. Solução tecnológica**

4.1.3.1. Exige-se da Contratada a disponibilização de solução tecnológica pela contratada para racionalizar e dar maior efetividade aos processos de gestão, controle e fiscalização contratual pelo FNDE, acessada por meio de aplicação *web* e aplicativo *mobile*, conforme condições e funcionalidades a serem estabelecidas no Termo de Referência.

#### **4.1.4. Qualificação técnica do fornecedor**

4.1.4.1. Contratação de empresa especializada e com experiência comprovada em serviços de limpeza, com desempenho satisfatório durante pelo menos 2 (dois) anos ininterruptos ou não, em áreas internas em quantidade igual a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser discriminada no Termo de Referência, admitindo-se a utilização de mais de 1 (um) atestado para somar a quantidade de áreas (neste caso, concomitantes) e/ou prazo (neste caso, não concomitantes).

4.1.4.2. Justifica-se exigência de experiência mínima de 2 (dois) anos pela necessidade de contratar empresas com expertise no serviço de limpeza capazes de responder a novidades trazidas pelo modelo proposto neste ETP em relação ao anterior, notadamente a utilização de tecnologia para acompanhamento da execução do contrato; foco na qualidade do serviço; apresentação de plano operacional pela própria empresa e regime híbrido de mão de obra, com postos de trabalho para cargos de liderança, coordenação e supervisão dos serviços e sem dedicação exclusiva por serventes do corpo técnico da contratada, nas condições que serão estabelecidas no Termo de Referência. 4.1.4.3. Importante ressaltar que o FNDE possui **9.719,19** (nove mil, setecentos e dezenove e dezenove) **m<sup>2</sup> de piso vinílico** e **1.723,35** (hum mil, setecentos e vinte três e trinta e cinco) **m<sup>2</sup> de piso granito**, ambos devem ser limpos de formas diferentes e com materiais específicos, pois o manuseio incorreto de equipamentos e produtos acarretará prejuízo para a Autarquia.

4.1.4.4. Declaração do licitante de que possui, ou se compromete a montar matriz, filial ou que instalará escritório em Brasília/DF, local da prestação do serviço, em prazo máximo de 10 dias, para manifestação, após o início da vigência contratual;

#### **4.1.5. Vistoria**

4.1.5.1. A vistoria far-se-á de maneira facultativa, conforme a doutrina majoritária do TCU, no entanto, o licitante não poderá alegar desconhecimento da área das edificações, bem como suas particularidades (piso, garagem, vidros entre outros).

4.1.5.2. Se faz recomendável a vistoria dos locais de prestação dos serviços, a fim de que as empresas interessadas possam colher subsídios para a elaboração do Plano Operacional de Limpeza, instrumento este que deverá ser apresentado juntamente com a proposta de preços da licitante.

4.1.5.3. Caso a licitante opte por realizar a vistoria, esta deverá ser realizada por representante da empresa proponente, acompanhado por servidor do FNDE, o qual esclarecerá qualquer dúvida do representante da empresa;

41..5.4. Caso tenha interesse em realizar a vistoria, a licitante deverá agendá-la previamente junto à DISEM em horário de expediente do FNDE (8h às 11:30 e das 14h às 17h), pelos telefones (61) 2022- 4150/ 2022-5355.

4.1.5.5. As regras para a vistoria estarão definidas no Termo de Referência.

#### **4.1.6. Garantia contratual**

4.1.6.1. Garantia de execução contratual que contemple também a cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista pela contratada, consideradas as contribuições sociais, com validade durante a vigência do contrato e mais 90 (noventa) dias após o seu encerramento.

#### **4.1.7. Prova de Conceito (POC) da Solução**

4.1.7.1. Na fase de classificação das propostas do pregão eletrônico, será realizada a Prova de Conceito da Solução proposta pela licitante mais bem classificada. A reprovação da solução na POC ensejará na reprovação da proposta e na desclassificação da licitante.

4.1.7.2. A POC tem como objetivo verificar se o Plano Operacional de Limpeza proposto pela licitante é exequível e se ela tem, de fato, condições técnicas e operacionais para executá-lo na forma proposta.

4.1.7.3. Justifica-se a adoção da POC como medida necessária para mitigar riscos de contratação de empresa sem habilidade necessária ou de proposta inadequada para o objeto da licitação. Medida esta que se faz ainda mais necessária diante das inovações e novidades trazidas pelo modelo proposto neste ETP.

4.1.7.4. A POC consistirá na execução de rotina do serviço de limpeza para ambiente interno em andar específico a ser definido no Termo de Referência, segundo critérios de representatividade dos ambientes e de complexidade do serviço.

4.1.7.5. Durante a POC, a licitante deverá apresentar todos os equipamentos e insumos informados na proposta para aquele ambiente, bem como os profissionais necessários para a execução da rotina (serventes).

4.1.7.6. Todos os custos para a execução da rotina na POC serão de responsabilidade da própria licitante convocada, cabendo à Contratante disponibilizar as condições necessárias para sua realização e a avaliação final do resultado.

4.1.7.7. A participação de funcionários na POC não se confunde com a alocação destes no contrato eventualmente firmado pela empresa, caso se consagre vencedora do certame.

4.1.7.8. Durante a POC não será exigida a apresentação da equipe permanente de coordenação e supervisão.

4.1.7.9. O regramento da POC, com prazos e condições será informado no Termo de Referência da contratação.

4.1.7.10. Em conformidade com o Acórdão TCU 1823/2017 - Plenário, serão conferidas as condições para que um representante das demais licitantes acompanhem a execução da POC dentro dos limites operacionais para que não interfiram na realização da rotina.

#### **4.1.8. Instrumento de medição de resultado (IMR)**

4.1.8.1. Atendimento de metas de indicadores de desempenho da contratada, de acordo com as especificações a serem estabelecidas no Termo de referência.

#### **4.1.9. Da natureza continuada**

4.1.9.1. Segundo a Instrução Normativa nº 05/2017, do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os serviços prestados de forma contínua são definidos como:

*(...) aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.*

4.1.9.2. Assim, os serviços objeto desta contratação caracterizam-se como de natureza continuada nos termos da IN, o que também é reconhecido por regulamentação interna do FNDE, conforme Portaria FNDE nº 261/2010 (SEI nº [1706552](#)):

*Art. 1º - Definir os serviços que se enquadram como de natureza contínua no âmbito do FNDE, cujos contratos necessitam estender-se por mais de um exercício financeiro, a fim de garantir a continuidade de atividades essenciais e evitar contratações rotineiras e antieconômicas.*

*§ 1º - São considerados serviços de natureza contínua do FNDE:*

*[...]*

*XXXI – Limpeza e conservação.*

### **5. LEVANTAMENTO DE MERCADO**

5.1. Segundo o art. 7º, III, da IN 01/2020, o levantamento de mercado consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

- a. ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e
- b. ser realizada consulta, audiência pública ou realizar diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

5.2. A análise de mercado neste ETP objetiva identificar as principais características e tendências nas contratações de limpeza, visando a orientar a equipe de planejamento na construção da melhor estratégia para a contratação, considerando a discricionariedade administrativa, bem como as possibilidades e limitações conferidas pela legislação aplicável na busca pela consecução do interesse público.

5.3. Este levantamento foi realizado a partir de quatro eixos: i) análise dos modelos de contratação de limpeza adotados pelo FNDE nos últimos anos; ii) análise dos estudos realizados pela Central de Compras do Ministério da Economia em 2019 acerca das contratações de limpeza no âmbito da Administração Pública Federal; iii) análise de editais recentes de outros órgãos e entidades da Administração Pública para objetos similares e iv) audiência pública para apresentação da solução a potenciais licitantes.

5.4. A partir desse levantamento, chegou-se à conclusão de que a modelagem das contratações de Limpeza e Conservação no setor público se refere principalmente a definições das seguintes características:

- a. Contratação por dedicação exclusiva de mão de obra ou por serviço (sem dedicação de mão de obra);
- b. Definição ou não da faixa de produtividade da força de trabalho;
- c. Fornecimento ou não de insumos (material de limpeza, equipamentos, uniformes e EPI);
- d. Previsão ou não de tecnologia para a execução dos serviços;
- e. Uso ou não de tecnologia para fiscalização/gestão do serviço;
- f. Adoção ou não de pagamento variável por desempenho (por meio de Instrumento de Medição de Resultados – IMR).
- g. Definição ou não do horário de prestação dos serviços;

5.5. Assim, na apresentação da solução final proposta para esta contratação (Item 6 do ETP) se buscará a melhor combinação das características acima mapeadas, considerando-se as experiências e os aprendizados das contratações anteriores do FNDE, o panorama das contratações de limpeza na Administração Pública, bem como as inovações e tendências do mercado.

## **I) Análise dos modelos de contratação de limpeza adotados pelo FNDE nos últimos anos**

5.6. O atual contrato de número 69/2016 tem por objeto a prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização, compreendendo mão de obra, materiais de consumo, insumos e equipamentos necessários à execução dos serviços, no Edifício FNDE Sede e no Depósito/Debra. Após algumas mudanças e adequações, a equipe atual é composta por 1 (uma) encarregada e 22 (vinte e dois) serventes. O horário previsto no TR (SEI NR 0157006) para execução dos serviços é das 07h00 às 20h00 de segunda a sexta-feira, e, eventualmente, nos finais de semana.

5.7. No quadro abaixo, trazemos as principais características dessa contratação em comparação com a anterior (Contrato nº 132/2012):

PE/Ano	Qtde de empresas participantes do certame	N. Contrato Administrativo	Empresa contratada	Mão de obra dedicada? (S/N) Qtde de postos/empregados alocados	Solução tecnológica? (S/N e qual)	Valor global da contratação (inicial)
n.º 20/2016	53 participantes	n.º 69/2016	REAL JG SERVIÇOS GERAIS EIRELI	S - 37 contratados, conforme Proposta de Preços - SEI 0215400 - pág. 13.	N – Contrato contou com aporte de Ferramenta operacional apresentada pela contratada como proposta de otimização dos serviços - máquina modelo HD 1200, 220 v	R\$ 2.304.110,93
n.º 33/2012	43 participantes (para o Item 2: Serviço Especializado de Limpeza)	n.º 132/2012	PLANALTO SERVICE LTDA	S - 89 colaboradores contratos, conforme termos SEI 0299132 e SEI 0299141	N	R\$ 2.359.413,2900

5.8. Da análise do quadro acima, percebe-se que houve uma significativa redução do número de colaboradores contratados como mão de obra residente do Contrato nº 132/2012 para o contrato nº 69/2016, que foi acompanhada da redução dos valores nominais (mesmo desconsiderando-se o efeito inflacionário do período).

5.9. Essa economia pode ser atribuída a dois fatores principais: (1) redução da área total de 81.016,97 m<sup>2</sup> para 38.885,17 m<sup>2</sup>, em virtude da devolução do imóvel que se encontrava locado pelo FNDE no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 5, Bloco “B”, Projeção 7 e (2) a majoração da produtividade de 657 m<sup>2</sup> (prevista na IN 02/2008), para 1.000 m<sup>2</sup> por servente em jornada de oito horas diárias para a área interna, conforme proposta da empresa vencedora do certame.

5.10. Em que pese esse ganho de eficiência do Contrato 69/2016 em relação ao 132/2012, constatam-se oportunidades importantes de melhoria para o novo ciclo contratual a se iniciar em 2022.

5.11. O aumento da produtividade dos serviços de limpeza em relação à mão de obra alocada é uma tendência do mercado, que responde a inserção de novas tecnologias,

produtos, equipamentos e métodos mais eficientes de prestação do serviço. Reconhecendo essa tendência, o governo federal tem atualizado nos últimos anos os regulamentos que preveem faixas de produtividade para o serviço.

5.12. Em 2017 -portanto após a assinatura do Contrato nº 69/2016- foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2017, que estabeleceu faixas de produtividades por servente em jornada de oito horas diárias superiores às da IN anterior. Na faixa superior de produtividade, por exemplo, o aumento foi de 100% para área interna e de 125% para área externa.

5.13. O contrato de limpeza vigente foi elaborado com base na Instrução Normativa nº 02/2008. Para cada tipo de área (área interna, externa, esquadria externa e fachada envidraçada) é apresentado um preço mensal unitário por metro quadrado, calculado com base na planilha de custos e formação de preço, considerando, ainda, a rotina de execução dos serviços pré-definida no Termo de Referência.

5.14. No que se refere à execução dos serviços, verifica-se que no Encarte A do Termo de referência do Pregão Eletrônico 20/2016 (que resultou no Contrato n. 69/2016) foram definidos os serviços a serem executados, contendo periodicidade e frequência determinadas. A periodicidade estabelecida foi diária, semanal e mensal, a depender do tipo de serviço. Quanto à frequência, verifica-se o estabelecimento de horário e tempo para execução dos serviços, como por exemplo o recolhimento de lixo e o abastecimento de materiais nos banheiros a cada 45 minutos o que confere ao contrato um caráter prescritivo daquilo que a empresa deve executar em suas rotinas de limpeza.

5.15. Com a finalidade de avaliar a percepção da equipe de fiscalização do contrato atual acerca desse modelo “prescritivo” de contratação em que a Administração define a rotina do serviço, foram feitas reuniões técnicas, das quais se pôde extrair o seguinte:

- Não há um plano de limpeza elaborado pela empresa e aprovado pela fiscalização. As atividades são aquelas definidas no TR;
- O controle e a fiscalização incidem mais sobre a gestão da mão de obra alocada do que sobre os resultados do serviço prestado;
- A empresa de limpeza não encaminha para a fiscalização os dados de faltas de funcionários, nem pendências administrativas. Fica a cargo do fiscal conferir mensalmente as folhas de pontos para contabilizar as glosas do contrato;
- O registo de ponto não é eletrônico, e a empresa não possui software para controle de mão de obra;
- A conta vinculada é administrada pelo setor de contratos da Contratante, com o acompanhamento dos eventos ocorridos ao longo da execução contratual relativo a férias, adicional de férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias (multas do FGTS) dos trabalhadores da contratada pela Administração, os quais serão liberados pela instituição bancária quando da sua ocorrência;
- As documentações trabalhistas são verificadas pelos fiscais com apoio de terceirizados contratados para o apoio administrativo;
- A gestão dos processos sancionatórios é realizada pelo setor de contratos com base nos apontamentos relativos à execução contratual feitos pela gestão ou fiscalização;

- A comunicação com o encarregado(a) e preposto da contratada é realizada pelos fiscais;
- É realizado controle de material pela fiscalização durante o recebimento, porém não há esse controle durante o uso dos materiais na execução dos serviços;
- Há a divisão entre fiscalização técnica e administrativa, porém como cada servidor é responsável pela fiscalização de 5 ou mais contratos, tem-se uma sobrecarga de trabalho;
- A falta de ferramentas tecnológicas para auxiliar a fiscalização e gestão do contrato agravam a sobrecarga de trabalho sobre os fiscais;
- O contrato atual não abrange a limpeza da caixa d'água, que faz parte do escopo do contrato de manutenção predial;
- A aspiração de carpete é realizada no âmbito do contrato de limpeza todas as terças-feiras e a lavagem é feita por demanda (quando necessário ou por solicitação das unidades).

5.16. Ainda, em reunião realizada com a área de contratos, foram obtidas as seguintes informações sobre o contrato atual:

- Há um uso indevido da produtividade, que acaba sendo utilizada apenas para o dimensionamento do número de postos de trabalho a serem alocados no contrato, com base nos limites definidos no edital, mas sem considerar os fatores que impactam nessa produtividade, como o uso de tecnologias, métodos e técnicas empregados, insumos, etc.
- Verifica-se distorções do cálculo da área de cobertura da limpeza como variável determinante da contratação do número de postos (com a divisão da área do ambiente a ser limpo pela produtividade para justificar o quadro operacional a ser contratado);
- Gestão e fiscalização ficam focadas no aspecto administrativo (acompanhamento do cumprimento de obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas pela contratada) em detrimento da parte técnica;
- O acompanhamento dos provisionamentos relativos à conta vinculada é realizado com base em planilhas contendo a indicação das ocorrências por empregado encaminhadas pela empresa e ratificadas pela gestão/fiscalização do contrato. A gestão sob as ações da conta é bastante operacional e por vezes dificultada em razão das incertezas dos eventos que geram impacto na liberação de saldos, pela rotatividade de empregados, substituições e/ou realocações e pelos vários procedimentos exigidos quando da checagem dos comprovantes da utilização dos valores que são liberados à contratada de forma prévia para futura conferência.

5.17. Além da avaliação interna do contrato atual, este ETP considerou os achados da equipe de auditoria da CGU que estão contidos no Relatório de Auditoria CGU – OS nº 201800837, dentre os quais destacamos:

- a. *Fragilidades nos procedimentos adotados para a fiscalização de contratos de limpeza e conservação, resultando em baixa eficácia e eficiência no acompanhamento da execução contratual.*

5.17.1. A CGU apontou fragilidade na metodologia e controle adotados pela fiscalização contratual, técnica e administrativa. Em relação à fiscalização técnica, constatou a não aplicabilidade do Acordo de Nível de Serviços (ANS) previsto no edital, pelo fiscal do contrato, de modo a condicionar o pagamento mensal à contratada proporcionalmente ao cumprimento das metas estabelecidas. Em detrimento da utilização do ANS, a fiscalização técnica adotou *Check List* para avaliar a qualidade do serviço prestado a partir de três classificações: insatisfatório, satisfatório e excelente.

Informa ainda que os registros analisados estão concentrados em satisfatório e excelente.

5.17.2. Acrescenta ainda, a falta de avaliação da qualidade da prestação de serviços pelo público usuário por meio da Central 4040, conforme atestado em análise de fiscalização técnica, em e-mail datado de 05/10/2018, encaminhado pelo fiscal do contrato, exteriorizando as dificuldades da implementação da consulta junto aos usuários, tendo em vista que as demandas abertas no sistema estão descritas de forma genérica.

5.17.3. A controladoria ressalta que não foi possível identificar os motivos que resultaram na falta de aplicação do ANS ao contrato, mas presumiu que tal fato pode residir na complexidade do próprio ANS e, consequentemente, na obtenção do cálculo final da remuneração devida à contratada ou, ainda, na falta de capacidade técnica do servidor designado fiscal técnico do contrato.

5.17.4. Já na fiscalização administrativa, foi identificada a deficiência na conferência do fornecimento dos equipamentos e uniformes necessários à execução contratual; na verificação dos pagamentos de salários, férias, décimo terceiro, vale transporte e auxílio alimentação; no depósito de FGTS; e no recolhimento da contribuição previdenciária dos empregados alocados na execução contratual.

*b. Manutenção de contrato de prestação de serviços de limpeza e conservação desvantajoso para o FNDE.*

5.17.5. O edital do Pregão Eletrônico nº 20/2016 estabeleceu a mesma produtividade e periodicidade para realização das atividades, sem fazer distinção dos tipos de áreas internas e a respectiva utilização, por exemplo, pisos acarpetados, pisos frios, áreas com espaços livres - saguão, hall e salão, e banheiros, tendo como consequência prejuízos ao cumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade.

5.17.6. A CGU atribuiu a causa para a contratação sem a devida distinção de cada tipo de área, objetivando a melhor alocação de recursos humanos e logísticos, na ausência de realização de estudos preliminares orientando a escolha da melhor solução para atendimento da necessidade de manutenção e conservação das Unidades do FNDE, Sede e seus Anexos, assim como a reprodução das condições do Contrato nº 132/2012.

5.17.7. Os achados da auditoria da CGU apontam inconformidades e oportunidades de melhoria na contratação de limpeza do FNDE, que tem se baseado no modelo e indicações da regulamentação federal (IN 02/2008 vigente à época).

5.17.8. Há que se reconhecer que desde a publicação do edital do PE 20/2016, muito se avançou na regulamentação das contratações desse serviço, notadamente com as

publicações do Caderno de Logística do Ministério da Economia e da IN 05/2017, que em seu Anexo VI-B traz um conjunto de prescrições para elaboração do projeto básico, e que tem servido de principal base para as contratações na APF nos últimos anos.

5.17.9. No entanto, esse modelo tradicional de contratação faz com que as licitantes apresentem sua proposta de preço para a execução do serviço conforme especificado termo de referência e com foco na alocação de mão de mão-de-obra, não na busca pelo melhor resultado do serviço em si. Não há, por exemplo, a exigência de uma metodologia ou Plano elaborado pela própria empresa, discriminando técnicas, tecnologias, mão de obra e insumos e como eles serão combinados para atingir o resultado esperado pela Contratante.

5.17.10. Assim, a Administração acaba criando barreiras para a adoção de soluções mais modernas e eficientes, além de afastar do certame empresas especializadas no serviço de limpeza, ao passo que favorece a participação de gestoras de mão de obra em geral.

5.17.11. Diante do exposto, no que tange aos achados da CGU, mais do que resolver as inconsistências e inconformidades observadas no contrato anterior, o objetivo deste estudo técnico preliminar é encontrar a melhor solução para o serviço de limpeza do FNDE, considerando as prescrições normativas, mas também as boas práticas e tendências identificadas no mercado, o que deverá resultar na própria revisão do modelo de contratação atual.

## **II) Análise dos estudos realizados pela Central de Compras do Ministério da Economia em 2019 sobre as contratações de limpeza no âmbito da Administração Pública Federal**

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

5.19. Os resultados dos estudos feitos pela equipe técnica foram apontados em três documentos: *Relatório de análise de mercado*; *Relatório diagnóstico final* e *Relatório de estratégia final*.

5.20. No tocante às características do mercado limpeza, a análise de mercado da Central chegou às seguintes conclusões:

- a. No que se refere à representatividade, apesar de responder por mais de 60% do faturamento do segmento de limpeza, o Setor Público é classificado como um segmento de empresas que consomem serviços profissionais de limpeza com foco no preço em detrimento da qualidade (AbraLim, 2013).
- b. Em observação à cadeia de suprimentos desse segmento, o mercado é composto por dois ramos de empresas que suprem as prestadoras de serviço de limpeza contratadas pelo setor público: empresas de máquinas, acessórios e equipamento e empresas de produtos químicos.
- c. Em toda a cadeia, observa-se uma não resistência à tecnologia, uma vez que há um movimento de mecanização que impacta na maximização da produtividade, na segurança e proteção para os responsáveis pela limpeza e na sustentabilidade,

como a aplicação de produtos ecológicos certificados e o desenvolvimento de novos processos e equipamentos que reduzem o consumo hídrico (Higiplus, 2018, p. 18).

- d. Ainda em relação à tecnologia, foi identificado o desenvolvimento de soluções tecnológicas por empresas como a Optimus, Prisma, Mega Sistemas Corporativos e outras, que auxiliam a gestão e controle da prestação de serviços de *facilities*, no qual limpeza está contemplado.
- e. Resultado do *benchmarking* realizado com fornecedores do ramo, foram identificados alguns apontamentos para aprimoramento do atual modelo, tais como: construção de indicadores padronizados do IMR; aplicação de política de treinamento dos funcionários pelo contratado; agilidade no pagamento da fatura pelo contratante; revisão da aplicação da conta vinculada.
- f. Quanto à produtividade, os estudos demonstraram que a média adotada pela APF é inferior à média dos referenciais nacionais e internacionais. Por exemplo, a média da produtividade adotada pela APF para o ambiente banheiro é quatro vezes inferior à média dos referenciais internacionais.
- g. Em uma análise do comportamento dos fornecedores nos pregões eletrônicos mais recentes realizados pelas unidades que atualmente compõem o Ministério da Economia, observou-se uma quantidade significativa de participantes, média de 50 empresas por certame, sendo que 7 delas efetivamente participaram dos lances finais, com uma redução média de 17% entre o valor estimado da contratação e o melhor lance.

5.21. No *Relatório Diagnóstico Final* é apresentada a situação do modelo de contratação utilizado pelas unidades da Administração Pública Federal Direta no Distrito Federal à época (2019). Em que pese a pesquisa ter considerado somente contratações feitas pela Administração Direta, o diagnóstico vai ao encontro do contrato atual do FNDE, que segue, basicamente, o modelo comumente adotado pela APF, e que tem como características principais:

- (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 jauzeiros.
- (e) Construção do plano de execução dos serviços pela APF (*Relatório Diagnóstico*, p. 22).

5.22. O Diagnóstico faz, em suma, uma análise crítica ao modelo tradicional de contratação de limpeza, e a conclusão mais relevante é a de que ele se baseia numa lógica em que a Administração define uma espécie de plano de execução do serviço, exigindo da contratada o seu cumprimento, inibindo, assim, a participação de empresas especializadas no serviço de limpeza:

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 (p. 66).

5.23. Da análise dos editais que compuseram a amostra do estudo, a Central identificou as seguintes características:

*i. Unidade de medida*

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

*ii. Áreas físicas*

5.25. Observou-se nos estudos que, em geral, os tipos de área definidos na IN nº 05/2017 são adotados nos editais analisados.

*iii. Índices de produtividade de referência*

5.26. Segundo a Central, apesar de o atual modelo prever a contratação por produtividade, na prática, os requisitos definidos possuem forte ênfase em quantidade de pessoas a serem alocadas e em procedimentos operacionais, sendo a fiscalização do contrato também voltada para esses aspectos, deixando de privilegiar o nível de serviço para satisfação do usuário:

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 (p. 66).

5.27. Concluiu-se, então, que para se alcançar níveis mais elevados na qualidade do serviço e otimizar os gastos com limpeza predial, são necessárias alterações nos atuais parâmetros estabelecidos, visando criar condições mais favoráveis à contratação de empresa com especialização na prestação de serviço de limpeza.

5.28. 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.”

5.29. Como referência, a Portaria SEGES/ME nº 21.262, de 23 de setembro de 2020, a qual revoga a Portaria SEGES/MP nº 213, de 25 de setembro de 2017 (que fixava os

índices de produtividade por servente em jornada de 8 horas) dispõe que para os serviços de limpeza e conservação, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, os Cadernos de Logística serão elaborados observando os índices de produtividade por servente em jornada de 8 (oito) horas diárias, dentro dos seguintes parâmetros:

- Áreas internas com produtividade de 800 a 1200 m<sup>2</sup> (oitocentos a mil e duzentos metros quadrados);
- Áreas externas com produtividade de 1800 a 2.700 m<sup>2</sup> (mil e oitocentos a dois mil e setecentos metros quadrados);
- Esquadrias externas com produtividade de 300 a 380 m<sup>2</sup> (trezentos a trezentos e oitenta metros quadrados); e
- Fachadas envidraçadas com produtividade de 130 a 160 m<sup>2</sup> (cento e trinta a cento e sessenta metros quadrados).

5.30. Entretanto, até o presente momento esse caderno não foi publicado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

5.31. Nos estudos realizados pela Central de compras, observou-se que os Órgãos Públicos, em sua maioria, adotam o referencial de produtividade indicado na IN SEGES nº 05/2017. Observou-se, também, uma tendência de a proposta vencedora do certame apresentar a mesma produtividade de referência constante do edital.

5.32. 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.

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

5.34. 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 05/2017 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).

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

5.36. Conforme o Anexo VI-B da IN SEGES nº 05/2017, o caderno de logística conterá metodologia de referência para a contratação de serviços de limpeza e conservação, compatíveis com a produtividade de referência estabelecida no anexo, podendo ser adaptadas às especificidades da demanda de cada órgão ou entidade contratante. Dispõe ainda que o órgão ou entidade contratante poderá adotar índices de produtividade diferenciados dos estabelecidos na referida norma, desde que devidamente justificado nos Estudos Preliminares.

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

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.

**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 05/2017, Anexo VI-B, Serviço de Limpeza e Conservação, pp. 56-57)

*iv. Valores referenciais*

5.37. 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](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)).

5.38. 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.

5.39. 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.

5.40. Contudo, faz-se necessário registrar que a Portaria SEGES/MP nº 213, de 25 de setembro de 2017 (que fixava os valores limites para contratação de serviços de vigilância e de limpeza e conservação) foi revogada pela Portaria SEGES/ME nº 21.262, de 23 de setembro de 2020, a qual passou a estabelecer procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, deixando de estabelecer expressamente valores limites mínimos e máximos. **Assim, não é mais cabível elaborar a estimativa do valor da contratação com base em valores limites estabelecidos por força da revogada Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017.**

*v. Relação encarregado e servente*

5.41. Os estudos realizados demonstram que os entes públicos observam a relação de um encarregado para cada trinta serventes em seus editais, conforme estabelecido pela IN SEGES nº 05/2017.

5.42. Entretanto, a Central sugere que se deve deixar de prever no Edital de licitação a relação entre a quantidade de encarregados e serventes, pois a necessidade de profissionais para atuar na supervisão dos trabalhos pode variar em função da tecnologia empregada ou, ainda, da maturidade em gestão de cada empresa. Além disso, entende-se que a fixação dessa relação gera um fator de inibição para a empresa aperfeiçoar seus métodos e reduzir seus custos.

*vi. Vigência contratual*

5.43. 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.

5.44. 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.

5.45. A Central sugere aumentar o prazo de vigência inicial do contrato para o mínimo de 30 meses (prorrogáveis), tendo em vista a estabilidade que se gera no negócio e incentivar investimentos em tecnologias mais modernas pelos fornecedores, com prazo maior para amortização dos custos.

#### *vii. Avaliação de desempenho da contratada*

5.46. Ao analisar as atuais práticas relacionadas à utilização do IMR nas contratações do serviço de limpeza, cuja amostra contemplou 24 editais de pregão eletrônico, verificou-se que:

- 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.

5.47. Conclui-se então que, considerando os achados, pode se supor que ainda havia dificuldade de aplicação do IMR quando do planejamento daquelas contratações.

#### *viii. Gestão e fiscalização*

5.48. O Diagnóstico identificou um controle intenso realizado pela Administração na fiscalização, destacando uma quantidade expressiva de documentos que devem ser solicitados e analisados por fiscais e gestores para atestar o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, considerando tratar-se de contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Segundo o documento:

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” (p. 66).

5.49. Assim, a fiscalização fica duplamente pressionada: de um lado pela falta de especialização técnica da empresa contratada no serviço de limpeza e de outro pelo

volume de documentações e procedimentos a serem observados para garantir que ela está cumprindo com suas obrigações trabalhistas e previdenciárias com os funcionários dedicados exclusivamente ao contrato.

*ix. Conta-depósito vinculada e fato gerador*

5.50. Observou-se nos editais de limpeza analisados a adoção sistemática do mecanismo conta vinculada em detrimento do pagamento pelo fato gerador.

5.51. Registra a Central 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.

5.52. 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 registram, 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](https://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/502991));
- No dia 30 de março de 2017, foi decidido pelo Plenário o Recurso Extraordinário nº 760.931 de repercussão geral, de relatoria do 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. O Tribunal decidiu que o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contrato não transfere automaticamente ao Poder público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário.

*x. Garantia contratual*

5.53. 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.

5.54. 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).

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

*xi. Vistoria*

5.56. 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.

*xii. Insumos*

5.57. Tendo em vista a relevância dos insumos empregados na execução dos serviços de limpeza, a Central realizou um estudo para identificar a representatividade de alguns insumos no custo total da contratação de limpeza.

5.58. Analisou-se os contratos e propostas de 16 certames, obtendo-se como conclusão:

- a) do custo total com material de higiene e limpeza corresponde a 12% do valor total dos contratos;
- b) do valor total anual de material de higiene e limpeza, o custo total de papel higiênico e papel toalha corresponde a 56%;
- c) o custo total anual com equipamentos, ferramentas e EPIs correspondem a 1% do valor total anual dos contratos.

5.59. 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 tradicional.

5.60. Importante destacar que a Central concluiu que se deve deixar de exigir no Editais de licitação parâmetros rígidos sobre quantidades e tipos de insumos necessários para a execução do serviço, tendo em vista que a definição rígida de materiais e equipamentos para execução do serviço exige especialização que, atualmente, não é de domínio das unidades da APF e traz para a contratante custos relacionados à estimativa e ao controle de insumos. Além disso, entende-se que, ao especificar os insumos, inibe-se a possibilidade de utilização de produtos aprimorados e novos equipamentos pela contratada.

*xiii. Planilha de custo e formação de preços*

5.61. 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 SEGES nº 5/2017.

*xiv. Promoção do desenvolvimento sustentável*

5.62. Os critérios e práticas de sustentabilidade são exigência do art. 1º da IN SEGES nº 5/2017, nas contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta devem observar.

5.63. 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.

5.64. Destaca-se que 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.

5.65. Em relação à sustentabilidade, as inovações também avançaram para o que o mercado denomina de ‘química verde’, cujo objetivo é evitar o impacto ambiental e assegurar a saúde dos indivíduos.

5.66. Nessa seara, de acordo com a Higiplus (2019), uma fabricante de químicos inovou ao desenvolver produtos feitos apenas com componentes naturais, livres de substâncias

petroquímicas, ácidas, alcalinas, conservantes ou corrosivas, com aprovação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa (2019). Conforme apontado pela fabricante, as formulações foram desenvolvidas de forma a proporcionar mais segurança, com baixo grau de toxicidade e alergenicidade, e com baixo impacto ambiental, uma vez que os produtos são biodegradáveis, possuem pH neutro e seu descarte não requer cuidados especiais.

5.67. Observa-se, também, nessa relação limpeza e sustentabilidade, a disponibilização pelo mercado de maquinário que privilegia a economia de recursos naturais, como o *mop* utilizado na limpeza de pisos com sistema semi-úmido, economia de água e químicos sem a necessidade de enxágue (Higiplus, 2018).

#### *xv. Habilitação*

5.68. Foi realizado o estudo pela Central 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.

5.69. Dos dados coletados, têm-se as seguintes considerações:

- 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 m<sup>2</sup>, 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

5.70. 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.

5.71. 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.

5.72. Segundo a Central deve-se aumentar os níveis de exigência para comprovação, pelos licitantes, da capacidade técnico-operacional para execução dos serviços, com exigência de que o licitante comprove experiência mínima em serviço de limpeza de pelo menos três anos, experiência na execução de serviços de limpeza em área igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área objeto da licitação, bem como já ter obtido performance com produtividade igual ou superior à apresentada na proposta, na fase de habilitação do procedimento licitatório. A medida visa potencializar a capacidade do processo licitatório selecionar fornecedor especializado em limpeza e com experiência na execução de serviços em grandes áreas, além de mitigar riscos relacionados à exequibilidade da proposta.

#### *xvi. Execução do serviço*

5.73. Outra característica marcante identificada nos editais analisados pela Central de Compras é **o estabelecimento em TR da descrição detalhada do que deve ser executado**, com que frequência e materiais, quantidades, assim como o modo de execução dos serviços. Contudo, **entendeu-se que essa característica inibe a participação de empresas especializadas em limpeza predial**, detentoras de diferentes metodologias e equipamentos modernos disponíveis no mercado, capazes de executar os serviços com eficiência e preços vantajosos.

#### *xvii. Solução tecnológica*

5.74. Conforme informado no relatório de análise do mercado, a central destaca que o mercado tem disponibilizado novos maquinários, como a lavadora compacta, que limpa pisos e lugares estreitos: lava e seca para frente e para trás em uma passada, com capacidade de limpar até 620 m<sup>2</sup>/h. Há também lavadoras sanitizadoras que operam sem o contato direto do operador, reduzindo o risco de contaminação, com capacidade de limpar até 100 m<sup>2</sup> de área e 15 objetos sanitários em 20 minutos (Higiplus, 2018).

5.75. Outra inovação é a aplicação da Internet das Coisas (IoT) na mecanização. Uma fabricante multinacional de limpadoras de piso já oferece esse sistema, que traz informações online sobre seus produtos, como a intensidade do uso das máquinas, o desgaste das peças e a sua geolocalização, facilitando a gestão da operação diária e da gestão do patrimônio. O mercado também oferece lavadoras de piso autônomas, não tripuladas, que dispensam o operador e interagem com a equipe de limpeza por meio de mensagens como: término do serviço, obstrução de passagem, áreas não lavadas por algum tipo de impedimento (Higiplus, 2019).

5.76. O mercado também tem avançado no âmbito das soluções digitais para os clientes. Já se identificam aplicativos com funcionamento online e offline, disponíveis para Android e iOS, para gestão das rotinas e planos de trabalho da limpeza. De acordo com um fornecedor consultado pela Central, quando essas soluções são integradas ao serviço de limpeza como um todo, as informações são processadas em tempo real e apontam graficamente o status de cada operação, auxiliando a tomada de decisões, o dimensionamento e o gerenciamento de recursos.

5.77. Concluiu a Central que na sua contratação deveria se exigir disponibilização de plataforma tecnológica para apoiar a gestão e fiscalização dos serviços e a mensuração dos indicadores de resultado, visando fortalecer os mecanismos de gestão e fiscalização dos serviços, trazendo mais eficiência e efetividade para os referidos processos.

5.78. Ao se tomar o conjunto dos parâmetros analisados pela Central, percebe-se que o modelo tradicionalmente adotado pelo APF se baseia na prescrição, por parte da Administração, do que deve ser feito pelas empresas e como deve ser feito, cabendo à Contratada seguir esse roteiro e ser fiscalizada e remunerada de acordo com a conformidade operacional do serviço, não com sua capacidade de entregar resultados:

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.

5.79. A disfuncionalidade do modelo tradicional pode ser explicada pelo fato de a Administração assumir parte importante da responsabilidade pela qualidade técnica de um serviço que ela terceiriza, justamente, por não ser sua atividade finalística e por não ter meios próprios de executá-lo. Se há uma facilitação do controle sobre o serviço e sobre o contrato, há evidências de prejuízos para a qualidade do serviço, a economicidade dos processos de contratação, o incentivo à inovação e, portanto, a satisfação do interesse público.

5.80. Uma mudança desse modelo, entretanto, requer também uma mudança cultural tanto por parte da Administração quanto do mercado que já a atende, quanto daquele que ainda não o faz justamente pelas barreiras impostas (notadamente as empresas especializadas em limpeza corporativa), mas que pode começar a participar dos certames.

### **III) Análise de editais recentes de outros órgãos e entidades da Administração Pública**

5.81. A avaliação da contratação atual e os estudos realizados pela Central de Compras estão aqui complementados pela análise de editais recentes de outros órgãos e entidades para contratação do serviço de limpeza, mas também de *facilities* que contemplam esse serviço.

5.82. O conceito de *facilities* surgiu nos Estados Unidos, em meados de 1960, e se refere à contratação integrada de diversos serviços terceirizados com o objetivo de otimizar o

trabalho dos contratantes, focando-se na coordenação de espaços, infraestruturas, pessoas e a organização. A ISO – *International Organization for Standardization* (Organização Internacional de Normalização) define *facilities* como uma “função organizacional que integra pessoas, lugares e processos com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas e a produtividade do core business”.

5.83. Esse modelo de contrato já é bastante utilizado no setor privado, e vem ganhando espaço no setor público como medida estratégica de gestão contratual para serviços terceirizados, com expectativa de ganhos de produtividade, otimização dos serviços, transparência dos contratos e redução custos.

5.84. O FNDE está empreendendo estudos para verificar a possibilidade de adoção contratação de *facilities* no futuro. Não obstante esta contratação ainda não se enquadre nesse modelo, entende-se que ao ampliar o levantamento de mercado para editais desse tipo será possível identificar boas práticas, especificações, regras e inovações passíveis de serem adotados e adaptados à presente contratação. O Quadro abaixo traz, de forma sintética, as contratações pesquisadas e suas principais características:

Órgão	EDITAL	OBJETO	Solução tecnológica (S/N - qual)	DEMO?	IMR?	Observações
FIOCRUZ/CE	PE 35/2016	Serviços de <i>Facilities</i>	Sim. Gestão informatizada da operação. Software gerenciador capacitado a fornecer dados on-line, via internet, em meio digital e impressos (relatórios)	Sim.	Sim.	
Sabesp	PE 12826/2017	Serviços de <i>Facilities</i>	Sim. Sistema Service Desk, com a inclusão de Call center. O Sistema é disponibilizado pela Sabesp, mas a empresa contrata é responsável pela operação, manutenção e upgrade.	Não. Há a previsão apenas da apresentação das Guias de recolhimento FGTS e INSS/GFIP.	Sim.	Preço por m <sup>2</sup> de acordo com a frequência e periodicidade estabelecida no Edital.

FIEP	Concorrênci a 3.0018/ 2019	Serviços de Facilities	Sim. Software de gerenciamento, sem ônus adicional. Capacitado a fornecer dados on-line para a fiscalização da CONTRATANTE e para equipe de gestão e supervisão do contrato, via internet, em mídia digital e impressos (relatórios).	Sim. Há a exigência da fiscalização administrativa e conta vinculada.	Sim.	
Caixa Econômica Federal	PE 7066/2019	Serviços de Facilities	Sim. software gerenciador capacitado a fornecer dados on-line, via internet, em mídia digital e impressos (relatórios), além de permitir o recebimento e a emissão de e-mail protocolado.	Sim. Há apenas a conta vinculada. Não há fiscalização administrativa.	Sim.	
Ministério da Justiça e da Segurança Pública	PE 26/2019	Limpeza e conservação	Não.	Sim.	Sim.	
TRT 18ª região	PE 29/2020	Serviços de Facilities	Sim. Não há a descrição dos requisitos da solução. Apenas exige-se a existência de sistema informatizado.	Sim. Estabelece também a fiscalização administrativa e conta vinculada.	Sim.	O Edital estabelece a frequência e periodicidade dos serviços de limpeza.
Ministério da Economia	PE 01/2020	Limpeza e conservação	Sim. Solução tecnológica para gestão, controle e fiscalização contratual, por meio de aplicação web e aplicativo mobile.	Sim.	Sim.	
HC-UFG/EBSE RH/MEC	PE 163/2020	Limpeza, higienização, desinfecção e conservação	Sim. solução tecnológica a ser disponibilizada pela contratada para racionalizar e dar maior efetividade aos processos de gestão, controle e fiscalização contratual,	Sim.	Sim.	

			acessada por meio de aplicação web e aplicativo mobile, quando couber.			
EBSERH	PE 20/2020	Limpeza e conservação	Não.	Sim.	Sim	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte Campus João Câmara	PE 01/2020	Limpeza e conservação	Não.	Sim.	Sim.	
ENAP (114702)	PE 11/2021	Serviços de Facilities	Sim. software de Gestão de Serviços. Mesmo que o ME.	Sim.	Sim.	
TJDFT	AINDA NÃO HÁ EDITAL. A Audiência pública ocorreu dia 29/03/2021	Serviços de Facilities	Sim. Software de manutenção.	Não para Limpeza.	Sim.	Contratação Híbrida. Mas para não haver uma ruptura do modelo tradicional, propôs alguns postos considerados essenciais. Pag 7 ETP traz a justificativa pela exclusão de DEMO.
PGM - SP	PE 05/2021	Serviço de limpeza	Não.	Não.	Sim.	Adota a planilha de formação de custos de DEMO. Há previsão de solicitação de documentação para fins de fiscalização administrativa. Não há conta vinculada. Previsão do uso da garantia para pagamento de débitos trabalhistas.

PETROBRÁS	Carta convite 2176005 178	Serviços de Facilities	Sim. Gestão e operação predial	Não.	Sim.	Segundo informações da Petrobras, a alocação de mão de obra é uma decisão da contratada e não um requisito para a contratação.
Banco do Nordeste -MG	PE 176/2021	Limpeza e conservação	Não.	Não.	Não	Manteve-se a conta vinculada. Inseriu como obrigação da empresa a entrega da documentação trabalhista sempre que solicitado. Pag 83 a 84
Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB	PE 01/2021	Serviços de Limpeza	Não.	Sim.	Sim.	

5.85. Das informações expostas no quadro “levantamento de mercado” podem-se observar as seguintes características:

*i) Solução tecnológica:*

5.85.1. Algumas instituições vêm adotando sistemas tecnológicos, acessados por meio de aplicação *web* e aplicativo *mobile*, que auxiliam no gerenciamento dos serviços, abarcando desde o controle das demandas até a impressão de relatórios e acompanhamento de indicadores. Conforme informações contidas nos editais, o uso da tecnologia tem como objetivo racionalizar e dar maior efetividade aos processos de gestão, controle e fiscalização contratual.

5.85.2. Verificou-se também uma tendência na contratação de solução tecnológica para apoio na fiscalização administrativa dos contratos, por meio do armazenamento dos documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela Contratada.

5.85.3. O suporte de soluções tecnológicas como essa pode contribuir para ganhos de eficiência e de efetividade do contrato, considerando os custos administrativos das atividades de gestão e fiscalização contratual.

*ii) Exigência de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO)*

5.85.4. Outra observação relevante diz respeito à exigência ou não de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO). A IN 05/2017 traz a seguinte definição para contratações do tipo DEMO:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva devem de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os **empregados da contratada fiquem à disposição** nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a **contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais** disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a **fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados** aos seus contratos.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

5.85.5. O modelo de contratação por DEMO baseia-se na exclusividade e na presença física e exclusiva dos funcionários da empresa nas dependências da Contratante, com cumprimento de jornada de trabalho. Trata-se de importante alternativa para os casos em que se necessita de certo grau de subjetividade na relação entre a Contratante e os funcionários da Contratada.

5.85.6. Essa subjetividade relativa requer da Administração uma fiscalização intensiva sobre a mão de obra, bem como sobre questões trabalhistas e previdenciárias dos funcionários dedicados com exclusividade, tendo em vista a possibilidade de responsabilização subsidiária em casos de inadimplementos dessas obrigações por parte da Contratante.

5.85.7. Tradicionalmente, as contratações de serviço de limpeza pela Administração Pública se dão por meio da dedicação exclusiva de mão de obra, que faz com que os profissionais alocados em postos de serviço tenham de ficar à disposição da contratante e de forma exclusiva durante toda jornada de trabalho, sem possibilidade de serem alocados pela Contratada para atividades alheias ao contrato.

5.85.8. No entanto, percebe-se um movimento de revisão desse padrão no setor público, com adoção de modelos sem DEMO ou de contratações híbridas. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) tem se manifestado de forma crítica ao modelo baseado exclusivamente na cessão de mão de obra, como se nota, por exemplo, do Acórdão nº 1.097/2019-Plenário, que trata de uma licitação para contratação de Apoio Administrativo:

[...] corre-se o risco de que o modelo de contratação de prestação de um determinado serviço com salários fixados e maior pessoalidade nas relações faça com que a adoção de modelos mais modernos, mais consentâneos com os avanços tecnológicos e metodológicos e com o princípio da eficiência, sejam atrasados ou mesmo preteridos. Privilegia-se a adoção de critério de medição e pagamento vinculado ou sujeito unicamente à disponibilização da mão de obra, a mera presença física do terceirizado, e não o produto ou resultado objetivamente mensurável [...]

5.85.9. No quadro acima é possível identificar que aproximadamente 30% (trinta por cento) dos editais pesquisados optaram pela contratação por meio de DEMO. Dentre as entidades que não previram dedicação exclusiva de mão de mão, destacam-se o Tribunal de Justiça do Distrito federal e Territórios-TJDFT e o Banco do Nordeste/MG, o primeiro para contratação de serviços de *Facilities* e o segundo para serviços de limpeza.

5.85.10. No Banco do Nordeste/MG houve a previsão de conta vinculada, bem como a obrigação da empresa na entrega da documentação trabalhista sempre que solicitado, mesmo não se tratando de contratação do tipo “DEMO”, demonstrando uma preocupação

da entidade quanto à responsabilização subsidiária em caso de negligência da contratada em relação a questões fiscais, previdenciária e trabalhista.

5.85.9. No caso do Tribunal ainda não há Edital publicado, trata-se de modelo apresentado em audiência pública em março/2021. A proposta do TJDFT é de uma contratação híbrida no tocante à dedicação de mão de obra. Conforme informação contida na página 6 do ETP, para não haver uma ruptura do modelo tradicional, manteve-se 4 (quatro) postos.

O maior diferencial é na forma de contratação com estimativa de custos por metro quadrado ( $m^2/mês$ ) e aferição de resultados, superando o modelo de cessão de postos de trabalho. Neste caso do projeto piloto, iremos atuar de forma híbrida, mantendo ainda 4 (quatro) postos de trabalho para atender as 5 edificações: 2 (dois) encarregados e 2 (dois) artífices. Tal diretriz se embasa no fato de reduzirmos os riscos de uma ruptura total com a cultura de postos de trabalho assim como na tentativa de introduzir, com parcimônia, essa nova conduta de facilities management na Casa visando aprimorar as contratações desses serviços.

### *iii) Pagamento variável por desempenho*

5.85.11. Verifica-se nos processos consultados a consolidação do modelo de pagamento variável segundo o desempenho da contratada na execução do serviço. Das 13 (treze) contratações analisadas, apenas uma não previu a aplicação do Instrumento de Mensuração de Resultados - IMR.

5.85.12. Os indicadores utilizados para avaliação do desempenho concentram-se, basicamente, em duas categorias:

a) Avaliação da execução dos serviços (falhas na execução).

5.85.12.1. Nesse tipo de avaliação identificou-se que são aferidos itens como ausência e qualidade do material; limpeza (ambiência); apresentação dos funcionários e atraso na execução das demandas.

b) Análise da Qualidade

5.85.12.2. É realizada a avaliação pelos usuários, os quais atribuem os seguintes fatores de qualidade: Bom/regular/Ruim ou Satisfeito/Insatisfeito.

5.85.12.3. Verifica-se que as falhas são pontuadas conforme o grau estabelecido nos Editais.

5.85.12.4. No Anexo VI do Projeto básico do TJDFT há um indicador para avaliação do total de horas trabalhadas por todos os ocupantes de postos fixos de trabalho, bem como para o planejamento e atendimento das demandas.

5.85.12.5. Observa-se que o indicador acima traz o acompanhamento da qualidade do gerenciamento das demandas pela contratada, fator imprescindível para contratações em que não há exigência de mão de obra dedicada.

5.85.12.6. Os instrumentos de medição utilizados para acompanhamento da prestação dos serviços e fornecimento de dados aos indicadores são a avaliação *in loco* realizada pelos fiscais do contrato e a solução tecnológica, para os contratos que possuem esse tipo de exigência.

5.85.12.7. No Edital de audiência pública do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás - HC-UFG, cujo objeto é a contratação de *facilities*, para auxílio na medição dos resultados foi previsto a avaliação da qualidade da limpeza, por meio da medição de Adenosina Trifosfato (ATP) orgânico em superfícies usando ensaio, luciferase e um luminômetro.

5.85.12.8. A utilização desse tipo de equipamento somente foi verificada na contratação acima informada. Acreditamos que por ser um ambiente hospitalar, que exija uma avaliação criteriosa dos ambientes sujeitos à contaminação, a aferição da qualidade por meio do uso desse tipo de tecnologia se faz imprescindível.

5.85.12.9. O teste de limpeza ATP é uma “ferramenta” que foi desenvolvida para monitorar o nível de limpeza de um ambiente. É o teste mais conhecido e sua atuação acontece da seguinte forma: amostras são coletadas por meio de um cotonete específico e submetidas à técnica da bioluminescência, que identifica a quantidade de adenosina trifosfato (ATP) nas superfícies e ambientes.

5.85.12.10. No meio hospitalar é comum a utilização de ferramentas para aferição da qualidade da limpeza de ambientes, equipamentos e até mesmo de mãos, dada a criticidade da limpeza para as atividades hospitalares.

5.85.12.11. Uma alternativa simples e de custo relativamente baixo ao teste ATP é o Optiglow, método que possui uma solução em spray composta de um agente que pode ser observado sob luz ultravioleta, com alto comprimento de onda. Segundo sites especializados em limpeza hospitalar, a ferramenta é importante no treinamento de equipes, já que capacita e desperta a atenção e o cuidado da equipe de limpeza. Ele também é capaz de identificar falhas no processo e ajudar na elaboração de técnicas mais eficazes de limpeza, servindo para atividades de auditoria, monitoramento e fiscalização da efetividade da limpeza realizada.

5.85.12.12. Uma das grandes dificuldades da fiscalização técnica de serviços de limpeza e que impacta na construção de indicadores para o IMR que, verdadeiramente, contribuam para a qualidade do serviço é a dificuldade de mensurar objetivamente a higienização das superfícies, para além de análise visuais. Acredita-se que a adoção de um método de avaliação como ATP ou *Optiglow* irá possibilitar a adoção de indicadores de qualidade no IMR vinculados a uma avaliação objetiva da limpeza feita em superfícies, sobretudo àquelas mais críticas em termos de contaminação como maçanetas, botões de elevadores, telefones, etc. Essa medida deverá reforçar o foco o resultado do contrato na qualidade serviço e não apenas em aspectos operacionais.

5.85.13. Outros norteadores para o presente estudo foram os Editais publicados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH no ano de 2020.

5.85.14. Um deles, oriundo do Pregão Eletrônico n.º 20/2020 teve como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de materiais e equipamentos, para atender às necessidades da sede da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, em Brasília/DF.

5.85.15. Para a contratação não foi prevista a utilização de mão de obra dedicada e sim de profissionais para ficarem disponíveis para a prestação dos serviços de limpeza e conservação. Ainda assim, também foi prevista a adoção de retenção de crédito em Conta-Depósito Vinculada nos termos da IN SEGES/MP nº 5/2017 como medida para mitigar possíveis riscos advindos de falha ou falta no cumprimento de obrigações trabalhistas por parte da licitante que vier se sagrar vencedora do certame.

5.85.16. Outra previsão relevante do PE 20/2010 da EBSERH foi a adoção de ferramenta própria com finalidade de se minimizar e reduzir dispêndios com rotinas administrativas por parte da Administração (item 4.9 do TR).

5.85.17. O outro termo de referência da EBSERH utilizado como subsídio foi o oriundo do Edital de PE n.º 163/2020 relativo ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás - HC-UFG. Aquele ajuste visou a “contratação de serviços continuados de *facilities* hospitalares compreendendo: prestação de serviços de segurança e controle de acesso (vigilância e segurança patrimonial, brigada de incêndio, portaria e recepção), atividades de apoio operacional, administrativo e logístico (almoxarifado, carregador, contínuo e maqueiro) e prestação de serviços especializados (higienização hospitalar, jardinagem e controle de pragas e vetores), com disponibilização de mão de obra exclusiva e qualificada, incluindo insumos e demais materiais necessários, além da disponibilização de solução tecnológica para gestão, controle e fiscalização contratual.

5.85.18. Nesse certame (163/2020) havia a previsão de mão de obra exclusiva, no entanto essa previsão estava atrelada à exigência de fornecimento de solução tecnológica pela contratada para racionalizar e dar maior efetividade aos processos de gestão, controle e fiscalização contratual e por essa razão subsidiou o presente estudo.

5.85.19. Oportuno destacar que vários editais e contratações com objeto de limpeza ou similares foram buscadas com intuito de comporem o presente estudo, como os editais da UFRJ, Ministério da Justiça e Segurança Pública (n.20/2019), IFRN (campus João Câmara n. 01/2020), Conab (n. 01/2021). No entanto, por terem sua abordagem baseada na dedicação exclusiva de mão de obra apenas, sem a previsão de ferramenta operacional ou tecnológica que pudesse otimizar com a prestação dos serviços e/ou contribuir com a gestão contratual, não foram considerados parâmetro para a contratação ora pretendida, embora tenham composto o estudo em tela como pode ser visto no quadro anexo “levantamento de mercado”.

5.85.20. Em relação ao PREGÃO 01/2020, realizado pela Central de compras, órgão vinculado ao Ministério da economia, o referido certame trouxe inovações no modelo de contratação dos serviços de limpeza e conservação e foi objeto de estudo da contratação em questão.

5.85.21. Conforme já informado nesse documento, a contratação refere-se ao *Projeto Revisão do Modelo de Contratação do Serviço de Limpeza* e teve como objetivo propor e implementar novo modelo de contratação, gestão, operação e fiscalização de serviços de limpeza para aplicação pela Administração Pública Federal (APF) direta no Distrito Federal (DF).

5.85.22. Uma das principais mudanças foi a não exigência de que a totalidade dos empregados alocados na execução do serviço fique à disposição em tempo integral nas

edificações da Contratante. Entretanto, o ME manteve o modelo de contratação por dedicação de mão de mão de obra, com o acompanhamento pelo cumprimento por parte da contratada das obrigações trabalhista e previdenciária.

5.85.23. Outra mudança significativa foi a exigência como requisito da contratação da disponibilização de solução tecnológica pela contratada para racionalizar e dar maior efetividade aos processos de gestão, controle e fiscalização contratual pelo ME, acessada por meio de aplicação web e aplicativo mobile. Conforme pode ser verificado no Anexo IX do Termo de referência entre outras funcionalidades a solução deverá possibilitar o uso da tecnologia QR Code ou similar, além de armazenar os documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada, possibilitando a realização de consultas e a emissão de relatórios que otimizem e facilitem a gestão, controle e fiscalização da execução do serviço pelo ME.

5.85.24. Verifica-se uma inovação quanto ao modelo de gestão e fiscalização dos serviços prestados, já que, conforme demonstrado no item 5.85 deste estudo, as soluções tecnológicas são utilizadas para o acompanhamento das demandas ou monitoramento da execução. Entretanto, a fiscalização da documentação administrativa é item inovador nesse tipo de tecnologia.

5.86.25. Em reunião realizada com a equipe da Central de compras responsável pelo planejamento da contratação de limpeza, foi-nos informado que nos estudos efetuados identificou-se a necessidade de adaptação dos softwares existentes no mercado, já que não é usual a utilização da funcionalidade de controle da documentação relativa às questões trabalhista e previdenciária.

### **Conclusões do Levantamento de Mercado e perspectivas para a contratação do FNDE**

5.86. Com base no levantamento de mercado realizado e na experiência acumulada em contratações anteriores de limpeza da Autarquia, propõem-se mudanças relevantes para nos parâmetros da contratação futura, conforme resumimos no quadro abaixo:

<b>PARÂMETRO DA CONTRATAÇÃO</b>	<b>MODELO/PRÁTICA VIGENTE</b>	<b>MODELO PROPOSTO</b>	<b>RESULTADO ESPERADO</b>
---------------------------------	-------------------------------	------------------------	---------------------------

<b>Natureza do serviço quanto à mão de obra</b>	Dedicação exclusiva de mão de obra	Modelo híbrido, com parte dos cargos com dedicação exclusiva e parte sem exclusividade.	Incentivo à aplicação de novos métodos de limpeza, tecnologias e insumos disponíveis no mercado, com impacto na forma de supervisão; redução de custos administrativos para fiscalização e melhoria da qualidade do resultado do serviço.
<b>Execução do serviço</b>	Descrição detalhada do que deve ser executado, assim como o modo de execução, indicação dos procedimentos, frequências, periodicidades, materiais e equipamentos a serem utilizados e das produtividades mínimas esperadas.	<b>Definição de diretrizes e resultados esperados</b> para que o contratado estabeleça seu Plano Operacional de Limpeza; eliminação de fixação de horário de execução dos serviços que propicie a maximização da produtividade e minimização de impacto para servidores.	Participação de empresas especializadas em limpeza no processo licitatório, assim como a aplicação de novos métodos de limpeza, tecnologias e insumos disponíveis no mercado; aproveitamento das expertises das empresas, redução dos custos de fiscalização do contrato e incentivo à aprendizagem contínua e inovação durante a execução do contrato.
<b>Gestão e fiscalização</b>	esforço administrativo voltado principalmente para a fiscalização administrativa da mão de obra residente;	Foco na verificação do resultado do serviço não só no aspecto quantitativo ( $m^2$ limpo), mas também qualitativo (qualidade da limpeza realizada), com apoio de métodos de aferição objetiva (ATP ou similar).	Otimização, racionalização e efetividade da aplicação do IMR com foco no resultado do serviço e na satisfação e do usuário.

<b>Instrumento de Medição de Resultado - IMR</b>	Indicadores orientados para controle de aspectos operacionais; fórmulas complexas e de difícil compreensão pelos fiscais, gestores e contratada.	Indicadores de fácil aplicação pelos fiscais, orientados para medição do desempenho, qualidade do resultado do serviço e satisfação dos usuários, com auxílio de solução tecnológica.	Otimização, racionalização e efetividade da aplicação do IMR com foco no resultado do serviço e na satisfação do usuário, bem como incentivos para a melhoria contínua da qualidade do serviço pela contratada.
<b>Insumos</b>	Indicação da especificação, quantidade e referência de preço de todos os insumos que serão utilizados na execução do serviço.	<b>Exigência de apresentação pelas licitantes de plano operacional para execução do serviço na fase de avaliação da proposta</b> , indicando os insumos e respectivas quantidades a serem utilizados, observando os parâmetros mínimos de qualidade especificados em edital. Plano operacional flexível para abarcar aprimoramentos, correções e atualizações ao longo da vigência do contrato.	Utilização de insumos que impactem no aumento da produtividade, na redução de custos e na qualidade do resultado do serviço; redução dos custos de fiscalização do contrato.
<b>Produtividade</b>	Estabelecimento de produtividade de referência.	<b>Não estabelecimento de produtividade de referência.</b> Os níveis de produtividade deverão ser aferidos nas rotinas de execução do serviço adequados às necessidades dos diferentes tipos de ambiente do órgão, e em alguns casos, com necessidade de aplicação de periodicidades e frequências diferenciadas para cada atividade estabelecida no Plano operacional.  De todo modo, para fins de avaliação da economicidade da contratação,	Inovação, aperfeiçoamento de métodos, redução de custos, aumento da produtividade e da economicidade da contratação.

		<p>estimativa de preços da contratação se baseará nos níveis de produtividade previstos na IN 05/2017, com a expectativa de redução de valores (e portanto, aumento de produtividade) a partir da possibilidade de a empresa definir seu próprio plano operacional de limpeza.</p>	
<b>Seleção do fornecedor</b>	50% (cinquenta por cento) do que se pretende contratar.	<p>Na qualificação técnica, exigir:</p> <p>a. experiência mínima de 2 (dois) anos na prestação do serviço, ininterruptos ou não, sendo que eventuais períodos concomitantes apresentados serão computados somente uma vez;</p> <p>b. experiência na execução do serviço em edificações com área igual a 50% (cinquenta por cento) da área total discriminada no TR, admitindo-se a utilização de mais de 1 (um) atestado desde que haja concomitância total ou parcial do período de execução;</p>	<p>Ampliação da participação de empresas especializadas em limpeza por meio da definição de critérios de habilitação mais robustos, proporcionais aos riscos e requisitos do objeto.</p>
<b>Solução tecnológica</b>	<p>Não há aplicação de solução tecnológica na gestão e fiscalização contratual.</p>	<p>Exigência de disponibilização de <b>solução tecnológica</b> pela contratada para auxiliar no processo de gestão e fiscalização contratual, por meio de aplicação web e aplicativo mobile.</p>	<p>Otimização e racionalização do processo de gestão e fiscalização do contrato.</p>

## 6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

6.1. A solução a ser contratada deve abranger a prestação do serviço continuado de limpeza, conservação e higienização dos ambientes internos e externos dos edifícios Sede e DEBRA do FNDE, compreendendo a elaboração e emprego de Plano Operacional de Limpeza (POL) pela Contratada para cada edificação; a disponibilização de solução tecnológica para o gerenciamento das atividades; o fornecimento dos insumos e da mão de obra necessários, nas condições estabelecidas neste ETP e no Termo de Referência da contratação.

6.2. Os serviços serão contratados com base na área física ( $m^2$ ), interna e externa, observadas as peculiaridades de cada local, a fixação da produtividade pela contratada para os diversos ambientes da autarquia, conforme a expertise da empresa, com foco nos aspectos técnicos e de qualidade, inserção de novas tecnologias, produtos/insumos, equipamentos e métodos mais eficientes, periodicidades, horários e frequências, observando-se as diretrizes estabelecidas nos ENCARTES C e D deste ETP.

### 6.3. Plano Operacional de Limpeza (POL)

6.3.1. O serviço será prestado com base no Plano Operacional de Limpeza (POL), documento elaborado pela Contratada, observando as disposições indicadas na planilha do ENCARTE E, e que deverá descrever os métodos e as técnicas, quantidade de empregados, datas e horários, quantidade e tipos de insumos que serão utilizados em cada uma das atividades desenvolvidas na execução do serviço, especificado para cada edificação, e nestas para cada um de seus pavimentos e tipos de ambientes, quando for o caso.

6.3.2. No Plano Operacional de Limpeza, a Contratada deverá fornecer as melhores práticas entre métodos e técnicas para a limpeza, higienização e desinfecção de cada tipo de ambiente, distribuindo os funcionários e utilizando os insumos de forma adequada e suficiente para o desempenho de cada tarefa, com o objetivo de atingir os melhores resultados em termos de qualidade e produtividade.

6.3.3. Deve, ainda, prever as medidas de prevenção e controle de infecções pelos profissionais, bem como a execução de limpeza e desinfecção dos ambientes e áreas, incluindo superfícies, instalações, equipamentos, mobiliário, com utilização de vestimentas, EPI e materiais adequados, para reduzir ao máximo a transmissão de agentes infecciosos a exemplo do novo Coronavírus e/ou outros microrganismos, de acordo com os regulamentos e outras orientações publicados pela ANVISA e/ou outros órgãos de saúde pública.

6.3.4. No POL devem ser consideradas as características das edificações e cada tipo de ambiente a ser limpo, discriminando obrigatoriamente:

- i. Edificações;
- ii. Pavimentos, e área interna;
- iii. Tipo de ambiente;
- iv. Atividades a serem executadas e suas periodicidades e frequências, observando os limites mínimos estabelecidos no ENCARTE D desse ETP e, também, as disposições da Lei nº 6.562/2020 do DF, alterada pela Lei 6641 de 21/07/2020;

- v. Tempo de execução de cada atividade;
- vi. Cargo e quantidade de colaboradores alocados para cada atividade;
- vii. Quantidade e tipo de insumos a serem utilizados em cada atividade.

6.3.5. O Fiscal Técnico será o responsável por fiscalizar a execução do serviço, verificando a compatibilidade e o cumprimento das obrigações operacionais assumidas pela contratada no POL, apurando o resultado dos indicadores de desempenho, qualidade do resultado e de satisfação dos usuários, em consonância com o estabelecido no IMR, com registro das suas observações em relatório a ser encaminhado ao Gestor do Contrato.

6.3.4. O POL deve ser apresentado inicialmente no decorrer da fase externa da licitação, conforme item 4.1.7 deste ETP, constituindo requisito para contratação.

6.3.5. Após a assinatura do contrato, o POL deverá/poderá ser revisado e alterado, de comum acordo entre as partes, nas seguintes condições e prazos:

- a. Ordinariamente:
  - 3 (três) meses após o início da vigência do contrato
  - 6 (seis) meses após o início da vigência do contrato
  - De 6 (seis) em 6 (seis) meses ao longo da vigência do contrato

6.3.6. Os ajustes das revisões ordinárias do POL deverão ser feitos com vistas a sanar inconsistências, falhas e dificuldades encontradas na execução do serviço no período anterior, bem como se adequar a novas necessidades identificadas, com base nos relatórios da fiscalização técnica, considerando-se a curva de aprendizagem da Contratada e da Contratante, desde que não prejudique os resultados contratados.

6.3.7. A Revisão do POL deverá ser encaminhada pela Contratada à fiscalização no prazo de até 15 (quinze) dias antes do término da vigência anterior. A Revisão será avaliada e aprovada pelo FNDE, com a determinação de ajustes eventualmente julgados necessários, tendo como base novas periodicidades e frequências de referência para as atividades a serem desenvolvidas durante a execução do serviço.

- b. Extraordinariamente:

6.3.8. Além das hipóteses de revisões ordinárias, o POL pode ser ajustado diante de situações imprevisíveis ou previsíveis de consequências indeterminadas que exijam alterações urgentes das rotinas de prestação de serviços, nos prazos e condições definidos entre as partes.

6.3.9. Em caso de não haver concordância entre as partes sobre a revisão do POL, permanece válido o plano até então vigente, sem prejuízo do pagamento variável por desempenho com base nos indicadores do IMR.

## **6.4. Mão de Obra**

6.4.1. Uma das principais diferenças do modelo proposto neste ETP para aquele atualmente vigente no FNDE (Contato nº 69/2016) é a desvinculação do modelo de Dedicação Exclusiva de Mão de Obra para toda a força de trabalho envolvida na prestação do serviço. Em vez disso, pretende-se adotar um modelo híbrido que preveja DEMO

apenas para os cargos em que de fato se precise de uma exclusividade do profissional e uma relação subjetiva com a contratante.

6.4.2. Não haverá a exigência de que a totalidade dos empregados alocados na execução do serviço fique à disposição em tempo integral nas edificações do FNDE, uma vez que o novo formato pressupõe variação, mobilidade, intercâmbio, volatilidade, flutuação de pessoal, conforme as necessidades, plano operacional, metodologia e soluções da Contratada, exceto para a equipe permanente.

6.4.3. Nesse sentido, possibilita-se à contratada aplicar, por exemplo, equipes volantes, especializadas em determinadas rotinas; equipes permanentes em locais de necessidade intensa e frequente; equipes sazonais, para tarefas de periodicidade reduzida; equipes de cobertura, para substituição ou necessidades pontuais; equipes temporárias, para tarefas intensivas em contraturnos de jornadas em salas individuais ou de reunião.

6.4.4. A transição do modelo baseado na Dedicação Exclusiva de Mão de Obra para o modelo de serviço (sem dedicação exclusiva) implica em uma mudança importante tanto para a Contratante como para a potencial Contratada.

6.4.5. Diante disso, a equipe de planejamento recomenda a adoção de um modelo híbrido que confira às funções de liderança, supervisão e coordenação do serviço de limpeza um caráter subjetivo e de dedicação exclusiva ao contrato, e às funções operacionais de execução do serviço, uma maior flexibilidade para a Contratada na gestão da sua mão de obra, combinada com maquinário, insumos e métodos de trabalho.

6.4.6. Entende-se por Equipe Permanente aquela formada por funcionários da Contratada que irão prestar serviços exclusivamente para o Contratante, sob o regime de trabalho de 44 horas semanais. O pessoal dedicado não tem qualquer vínculo empregatício com a Contratante.

6.4.7. A Equipe Permanente desempenhará atividades de coordenação e supervisão das atividades constantes do Plano Operacional de Limpeza da empresa. A supervisão/coordenação envolve aspectos como o planejamento do trabalho conforme suas periodicidades, o controle de qualidade do serviço executado, a supervisão das equipes executoras, as vistorias e o levantamento de problemas relacionados à conservação predial, a análise das ocorrências, a verificação de conformidade do que foi executado e a elaboração de relatórios.

Cargo	Atribuições	Formação e Experiência	Quantidade (postos)	Carga horária
Encarregado-CBO 4101-05	a) Liderar e orientar as equipes de trabalho; b) Controlar a distribuição de materiais e tarefas e escalas de colaboradores. c) Planejamento do trabalho e controle do serviço executado; d) Acompanhamento do contrato; e) Elaboração de relatórios; f) gerenciamento das atividades, recursos e mão	Formação superior (graduação) completa em Administração, curso em liderança de equipes com carga horária mínima de 06 horas e experiência mínima de 1 (um) ano como encarregado de limpeza.	1	Segunda-feira a sexta-feira - 44 horas semanais, com recursos e disponibilidade para atendimento remoto para a solução das questões fora do horário de

	<p>de obra da contratada no âmbito do FNDE, com vistas ao cumprimento do Plano Operacional.</p> <p>g) Outras atividades de coordenação e supervisão necessárias para o cumprimento do POL e alcance dos resultados esperados.</p> <p>h) Gerenciamento e controle do Sistema tecnológico.</p>			expediente, se necessário.
Chefes de serviço de limpeza - CBO 4101-05	<p>Os chefes de serviço apoiarão o encarregado nos assuntos especificados no quadro a seguir.</p> <p>Serão responsáveis pela distribuição das tarefas, orientação e fiscalização das equipes executoras, garantindo o bom andamento dos trabalhos.</p> <p>Estes chefes não poderão integrar a equipe executora e se reportarão ao Encarregado, com o qual buscarão a solução dos problemas porventura existentes.</p>	<p>Ensino Médio Completo, curso em liderança de equipes com carga horária mínima de 06 horas e experiência mínima de 1 (um) ano em serviços de limpeza predial.</p>	2	Segunda-feira a sexta-feira - 44 horas semanais.

6.4.8. Os Chefes de Serviço de Limpeza deverão atuar em frentes distintas em apoio ao Encarregado, conforme quadro abaixo:

Chefe de Serviço de Limpeza 1	Chefe de Serviço de Limpeza 2
Frente serviços: limpeza rotineira	Frente de serviços: limpeza intensificada/sob demanda
Limpeza dos ambientes comuns, com frequências pré-determinadas: São as atividades definidas no Plano de trabalho que não exigem uma limpeza mais específica ou com tecnologias específicas.	São ambientes que exigem uma limpeza com maior periodicidade e frequência, bem como a utilização de produtos de higiene específicos. Incluem aqui também os serviços por demanda, ou seja, que não possuem uma rotina pré-estabelecida

6.4.9. Um Chefe de Serviço de Limpeza terá suas atividades no horário das 07 às 17hs e o outro no horário das 10 às 20hs. Dessa forma espera-se maior cobertura, coordenação e controle das atividades dos serventes.

6.4.10. A Contratada deverá manter na Equipe Permanente profissionais com qualificação suficiente e capacidade de mobilização imediata para atender demandas emergenciais, tanto durante o horário de funcionamento do FNDE, como fora do expediente, inclusive no período noturno e nos finais de semana (dias não úteis). A coordenação da equipe de limpeza, bem como de todo e qualquer recurso à execução dos serviços, como materiais, ferramentas, produtos/insumos, veículos, EPI's, computadores, impressoras, registradores de jornada eletrônicos, entre outros, será de responsabilidade da correspondente Equipe de Coordenação.

6.4.11. Assim, tal equipe providenciará a elaboração dos relatórios, das avaliações técnicas, da preparação de escalas de trabalho e dos cronogramas de serviços, bem como zelarão pela eficiência e disciplina de seus subordinados, ou seja, o eficiente gerenciamento das atividades de maneira que os níveis esperados de qualidade da prestação dos serviços previstos no IMR sejam alcançados e/ou mantidos.

6.4.12. Com a fixação de 1(um) encarregado e 2(dois) chefes de serviço de limpeza, espera-se a otimização da execução e a maximização dos resultados, com reflexos em todas as áreas da organização que abrangem o edifício Sede do FNDE e o Depósito/Debra, além de proporcionar melhor foco e direcionamento das atividades, tendo em vista a não opção pela dedicação exclusiva de mão de obra para os serventes, e supondo a rotatividade dos colaboradores, pelo que se entende indispensável o acompanhamento por equipe de coordenação e orientação, conhecadora dos ambientes, rotinas e frequências das demandas.

6.4.13. Além da Equipe Permanente, a Contratada deverá alocar a mão de obra, de acordo com as necessidades dos serviços de limpeza, observando as disposições estabelecidas no Termo de Referência da contratação, bem como no seu Plano Operacional de Limpeza, consideradas as especialidades das atividades, tendo como referência os seguintes cargos:

- Servente - CBO 5143-20
- Jauzeiro - CBO 5143-15

## **6.5. Atividades e frequências**

6.5.1. As atividades a serem desenvolvidas na execução do serviço e suas respectivas periodicidades e frequências devem ser definidas no Plano Operacional de Limpeza, observados os melhores e mais adequados métodos, técnicas e insumos e as características de cada ambiente, mobiliário ou equipamento a ser limpo, observando os limites mínimos estabelecidos no ENCARTE C e ENCARTE D deste ETP e, também, as disposições da Lei nº 6.562/2020 do DF.

6.5.2. Na ocorrência de acidentes ou de casos fortuitos e qualquer outra situação necessária, a contratada deverá executar as atividades de limpeza necessárias em qualquer ambiente independentemente da frequência estabelecida no Plano Operacional de Limpeza.

## **6.6. Insumos**

6.6.1. Quanto aos insumos, diferentemente do modelo atual, não se pretende estabelecer no TR a listagem com detalhamento dos insumos e respectivas quantidades a serem

utilizados pela contratada na execução dos serviços. No modelo proposto, as atividades de limpeza deverão ser realizadas pela contratada com o *uso de máquinas, equipamentos e produtos saneantes em quantidade suficiente e adequados às características dos ambientes, mobiliário e equipamentos a serem limpos*, observados os métodos e as técnicas indicadas no plano operacional e possibilitando o aumento da produtividade dos empregados alocados nas atividades.

6.6.2. Objetiva-se, com isso, atrair a participação no certame de empresas especializadas em limpeza, assim como possibilitar a aplicação da expertise da contratada na prestação de serviços, com ganho de produtividade e qualidade na execução do serviço.

6.6.3. Observada a legislação e as normas que regulam a eficiência energética e o nível de ruído, a contratada deverá utilizar máquinas manuais ou automáticas para execução do serviço, tais como: aspiradores de pó e de líquidos, diluidores, dosadores, enceradeiras, extratoras, lavadoras, polidoras, removedores de goma de mascar, *Speed Mop*, varredeiras.

6.6.4. A contratada deverá disponibilizar aos empregados alocados equipamentos de uso manual adequados e suficientes para a execução do serviço, tais como: carros funcionais, espanadores, kits de limpeza, luvas, mops, pás coletores, suportes para fibras.

6.6.5. A contratada deverá fornecer os produtos de higiene e saneantes domissanitários em quantidade necessária para execução do serviço, tais como: ceras, desinfetantes, detergentes, impermeabilizantes, odorizadores de ambiente, sabonetes líquidos, removedores, sanitizantes, telas odorizadoras para mictórios, protetores de assentos sanitários, papel toalha e papel higiênico, observando que os 2 (dois) últimos devem ser brancos e interfolhados ou em rolos de 30m (trinta metros) e da Classe 1, de acordo com as especificações da norma ABNT NBR 15464, e o último também de folha dupla.

6.6.6. Devem ser observadas as disposições da legislação e normas reguladoras, especialmente:

- Lei nº 6.360/1976, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências.
- RDC Nº 422, de 16 de setembro de 2020, que define os critérios e os procedimentos extraordinários e temporários para a fabricação e comercialização de preparações antissépticas ou desinfetantes sem prévia autorização da Anvisa e dá outras providências, em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2.
- RDC Anvisa nº 59/2010, que dispõe sobre os procedimentos e requisitos técnicos para a notificação e o registro de produtos saneantes e dá outras providências.
- RDC Anvisa nº 7/2015, dispõe sobre os requisitos técnicos para a regularização de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes e dá outras providências.

## 6.7. Produtividade

6.7.1. É preciso que o modelo de contratação apresente as condições necessárias para que o contratado aplique sua experiência e conhecimento técnico especializado para adotar métodos, técnicas e tecnologias que busquem aumentar a eficiência dos serviços de

limpeza, desde que proporcionem os resultados esperados pela contratação. Nesse sentido, o modelo ora proposto sugere que não sejam fixados níveis de produtividade por posto de trabalho, visto que os estudos apontaram que as empresas acabam limitando sua produtividade proposta àquelas indicadas como referência no edital.

6.7.2. Vale destacar que os níveis de produtividades recomendados pela IN SEGES nº 05/2017 estão baseados em rotinas de execução do serviço que podem não estar adequadas às necessidades dos diferentes tipos de ambiente, em alguns casos, prevendo periodicidades e frequências aparentemente excessivas. Nesse sentido, a referida Instrução admite que o órgão ou entidade contratante adote índices de produtividade diferenciados dos estabelecidos no item 11 do anexo VI-B, desde que devidamente justificado nos Estudos Preliminares.

6.7.3. Neste caso, justifica-se a não adoção desses índices por sua inviabilidade diante da opção escolhida de não adoção de dedicação exclusiva de mão de obra, tendo como referência o quantitativo de serventes residentes com jornadas pré-definidas.

## 6.8. Uniformes

6.8.1. A contratada deverá fornecer aos empregados alocados para execução do serviço, gratuitamente, os conjuntos de uniformes adequados e suficientes para o desempenho de suas atividades, compostos por: calças, camisas, meias, calçados e outros acessórios que julgar pertinentes e convenientes.

6.8.2. Verificado desgaste que a torne inutilizável ou inapresentável, a contratada deverá promover o fornecimento de nova peça do uniforme ao empregado.

## 6.9. EPI

6.9.1. A contratada deverá fornecer aos empregados alocados para a execução do serviço, gratuitamente, os EPI adequados ao risco das atividades que estiverem sendo desenvolvidas, com Certificado de Aprovação (CA) vigente, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais e do trabalho, conforme disposto na NR 6.

6.9.2. A relação exemplificativa de EPI encontra-se abaixo:

Produto	Descrição	Periodicidade de reposição
Luva Látex Multiuso (Amarela e Azul) Tamanho M e G	Luva de segurança confeccionada em borracha natural, revestida internamente com flocos de algodão, antiderrapante na face palmar e nos dedos, lisa na face dorsal e punho.	Mensal

MASCARA descartável PFF2	MASCARA DESCARTÁVEL PFF2	Anual
MÁSCARA cirúrgica	Máscara cirúrgica	Anual
Bota de pvc	botina de pvc	Semestral
Capacete		Anual
cinto de segurança	Cinto segurança 3 pontas	Semestral
macacão		Semestral
luva de vaqueta	Luva confeccionada em vaqueta na palma e dorso em raspa, reforço interno na palma, elástico para ajuste no dorso e viés para acabamento.	Bimestral
Oculos de proteção	Oculos rio de janeiro	Semestral

6.9.3. Na execução dos serviços objeto da contratação em tela, para os trabalhos em altura eventualmente necessários, a contratada deverá observar os requisitos mínimos e as medidas de proteção correspondentes, envolvendo o planejamento, a organização e a execução, de forma a garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente com esta atividade, nos termos da Norma Regulamentadora-NR nº 35 (NR35).

6.9.4. Conforme a referida NR35, considera-se trabalho em altura toda atividade executada acima de 2,00 m (dois metros) do nível inferior, onde haja risco de queda.

6.9.5. Todo trabalho em altura que venha a ser realizado nas edificações do FNDE deverá ser planejado e organizado pela contratada e executado por trabalhador capacitado e autorizado, com aptidão consignada em Atestado de Saúde Ocupacional.

6.9.6. Apesar de o edifício sede do FNDE dispor de sistema de ancoragem, todavia, devido à disposição e forma da instalação dos elementos do acabamento da fachada (tipo ACM), a contratada deverá avaliar antecipadamente o tipo de sistema de proteção contra quedas adequado à execução dos trabalhos em altura, considerando as características da

edificação, a fim de evitar danos ao acabamento da fachada do edifício e, ao mesmo tempo, garantir a plena segurança do profissional executor dos trabalhos em altura.

6.9.7. Além de documentos atestando que o trabalhador está apto a desempenhar o serviço de trabalho em altura como **NR 35** que estabelece os requisitos mínimos e as medidas de proteção para o **trabalho em altura**, envolvendo o planejamento, a organização e a execução, faz-se necessário, de forma a garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente com esta atividade, o Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) constando a indicação de apto para realizar **trabalhos em altura**.

## **6.10. Gestão e fiscalização do contrato e a Conta Vinculada**

6.10.1. A gestão, o controle e a fiscalização contratual serão realizadas pelo Gestor do Contrato e pelos Fiscais Técnicos e Administrativos, todos servidores que serão formalmente designados pela autoridade competente, podendo ser poiados pela Fiscalização pela Fiscalização Setorial e pelo Público Usuário, conforme condições e procedimento a serem definidos no TR.

6.10.2. Os principais instrumentos para o desenvolvimento das atividades de gestor e fiscais são os dados, informações e documentos registrados na solução tecnológica relacionados à execução do serviço; a proposta apresentada pela contratada no processo licitatório; o Plano Operacional de Limpeza; os resultados dos indicadores do IMR e, também, este ETP e demais documentos que comporão o edital de licitação.

6.10.3. Uma das justificativas para a adoção do modelo híbrido de regime de mão de obra nesta contratação se deve as dificuldades encontradas no contrato atual, baseado em DEMO, em que a fiscalização administrativa sobrecarrega a atuação dos fiscais, deixando a fiscalização técnica em segundo plano.

6.10.4. Ao restringir à dedicação exclusiva de mão de obra para a equipe permanente, reduz-se drasticamente o volume de trabalho da fiscalização administrativa. Com isso, a Administração poderá dedicar mais esforço e energia para a fiscalização técnica, contribuindo para o foco na qualidade e nos resultados dos serviços.

6.10.5. A fiscalização administrativa do contrato, portanto, ficará adstrita aos cargos da equipe permanente. Como consequência, o instrumento da Conta-Depósito Vinculada, prevista no art. 18 da IN 05/2017 para mitigação de riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da Contratada também será restrita aos cargos com dedicação exclusiva ao contrato.

6.10.6. Cumpre esclarecer que ao longo dos estudos preliminares e, vislumbrada a possibilidade de não adoção do regime de Dedição Exclusiva de Mão de Obra, a CGLOG/DIRAD realizou consulta prévia à Procuradoria Federal no FNDE, conforme documento SEI 20208542, solicitando manifestação quanto à obrigatoriedade de inserção da fiscalização administrativa nesse caso.

6.10.7. A PROFE entendeu oportuno submeter a questão à Câmara Permanente de Licitações e Contratos da AGU, conforme documento SEI 233133. O Departamento de Consultoria da PGF/AGU por sua vez, manifestou por meio da NOTA n.

00014/2021/NCOR/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI nº [2379760](#)), bem como DESPACHOS nº.00066/2021/GAB/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI nº [2379761](#)) e nº. 00044/2021/PF-FNDE/PFFNDE/PGF/AGU ([2379766](#)), o seguinte entendimento nos itens **5, 6, 7 e 10** da referida Nota:

5. A despeito dos argumentos apresentados pela unidade consulente, vê-se que **a questão apresentada nos autos não é propriamente jurídica, mas técnica, ou seja, diz respeito à definição e a viabilidade de um modelo de prestação de serviço terceirizado**, conclusão a qual, aparentemente, também foi encontrada pela NOTA nº.00007/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU, conforme trecho transscrito no item 3 desta manifestação.

**6. É ônus da Administração indicar o modelo que melhor atende à sua necessidade administrativa**, competindo-lhe definir de forma precisa, suficiente e clara o objeto, cuja viabilidade técnica deverá ser demonstrada na fase de planejamento da contratação (art. 3º da Lei nº 10.520/02 e Art. 6º, Inc. IX, da Lei nº 8.666/93). Finda a fase de planejamento e definição do objeto, deverá adotar os procedimentos necessários à contratação.

7. Ademais, o tema tanto é de cunho técnico que a IN nº 5/2017 possui um anexo que discrimina detalhadamente a forma de prestação do serviço de limpeza e conservação, com a indicação de produtividade estimada, exigências de sustentabilidade aplicáveis ao serviço, intervalo de limpeza por área, etc. Cuida-se do Anexo VI-B

10. Na hipótese dos autos eletrônicos, a discussão é sobre a possibilidade de adoção de determinado modelo de contratação de serviços de limpeza e conservação, tema que, salvo melhor juízo, não deve ser objeto de manifestação(jurídica) pelo Departamento de Consultoria ou pela sua Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos, **mas pela unidade técnica do próprio órgão contratante, contando, eventualmente, com o auxílio do órgão central - Secretaria de Gestão, órgão do Ministério da Economia instituído pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. (grifos nossos)**

6.10.8. Nota-se que a PGF reconhece tratar-se de questão técnica e não jurídica, estando relacionada, portanto, ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração. Seguindo a recomendação da PGF, foi realizada, ainda, consulta à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEI nº 2380630) quanto à proposta do novo modelo de contratação nesta Autarquia, em que uma das inovações seria a adoção do modelo de serviços que prescindisse da fiscalização administrativa, já que não adotaria o regime de mão de obra exclusiva). A SEGES assim se manifestou:

11. Com o desenvolvimento, pela Central de Compras - CENTRAL, do Projeto de Revisão do Modelo de Contratação do Serviço de Limpeza - Projeto Limpeza, o piloto ficou estabelecido no âmbito do Ministério da Economia, englobando 23 (vinte e três) edificações e 445.482 m<sup>2</sup> (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e dois metros quadrados) de área total.

12. Tratando-se de um projeto vultoso com ênfase nos resultados, cuja gestão, fiscalização e pagamento serão concentrados na Central de Compras, foi realizada uma oficina, entre os dias 2 e 4 de setembro de 2019, para desenhar e debater propostas para um novo modelo de gestão e fiscalização centralizadas para a execução não apenas do contrato de limpeza, mas também para demais contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Participaram da oficina a CENTRAL, o Departamento de Normas e Sistemas de Logística - DELOG/ME, a Secretaria de Gestão Corporativa - SGC/ME, a Controladoria-Geral da União - CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU, a Advocacia-Geral da União - AGU, a Caixa Econômica Federal - CEF e a Federação Nacional dos Corretores de Seguros - FenSeg.

13. Na oficina, os participantes apontaram as principais desvantagens do modelo atual de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, realizada diretamente por servidores, que se observa poderem ser sanadas ou minimizadas com a

**contratação de uma empresa supervisora com especialidade para fiscalizar serviços e limpeza predial**, das quais se destacam: I - Custo elevado do processo de gestão e fiscalização dos contratos; II - Falta de expertise dos fiscais/gestores acerca das minúcias do objeto contratado; III - Sobrecarga sobre os gestores e fiscais; IV - Complexidade da legislação trabalhista e tributária.

14. Assim, a estratégia proposta pelos participantes da oficina foi a **contratação de empresa supervisora, para prestar serviço especializado de apoio à gestão e fiscalização técnica e administrativa**.

15. Importa registrar que o modelo de contratação proposto pelo FNDE, embora aquela autarquia tenha declarado se inspirar no projeto-piloto para serviços terceirizados de limpeza predial em nova modelagem estratégica a ser implantado no Ministério da Economia, difere do modelo elaborado no âmbito da Central de Compras, especialmente por impor que a prestação de serviços ao FNDE seja sem dedicação exclusiva de mão de obra e também por pretender a exclusão da fiscalização administrativa, sendo que no projeto-piloto desta pasta, a empresa proponente optará em utilizar ou não mão de obra dedicada e haverá a fiscalização administrativa, como bem observou a PF-FNDE em seus pareceres.

[...]

18. A SEGES, apoiada pelos estudos realizados pela Central de Compras, propôs – e obteve prévia autorização do Comitê de Compras e Contratos Centralizados - C4ME [3] – modelagem inovadora para projeto-piloto de contratação de serviços de limpeza predial, providência que se coaduna com os princípios da eficiência e eficácia e o dever de cautela, pilares que justificam a prévia experimentação e avaliação dos resultados da novel estratégia de contratação.

19. Todavia, **por se tratar de uma licitação recém-concluída e que iniciará os trâmites inerentes à contratação, a Central de Compras/SEGES/SEDGG/ME conclui que não possui dados, neste momento, que viabilizem apontar a possibilidade de uso exclusivo de mão de obra não dedicada com a supressão da figura do fiscal administrativo para os serviços de limpeza predial**.

6.10.9. Assim, percebe-se na consulta à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital que na contratação realizada pelo Central de compras **a empresa proponente optará em utilizar ou não mão de obra dedicada, por isso manteve-se a necessidade de fiscalização administrativa**.

6.10.10. No que se refere à decisão do ME de contratar empresa supervisora para auxiliar na gestão e fiscalização do contrato, isso revela a quanto onerosa e sensíveis essas atividades são para a Administração. De todo modo, é preciso considerar a diferença de complexidade e dimensão do contrato do ME, que envolve 23 edificações e uma área total de 445.482 m<sup>2</sup> (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e dois metros quadrados) e a do FNDE, que possui duas edificações com uma área total de aproximadamente 23.000 m<sup>2</sup>.

6.10.11. Entende-se que a contratação de uma empresa de apoio a fiscalização exclusivamente para este contrato não se mostra vantajosa para o FNDE. Em vez disso, a equipe de planejamento recomenda a otimização da fiscalização, por meio da adoção do modelo híbrido de mão de obra, restringindo a dedicação exclusiva para uma equipe permanente de apenas três profissionais que desempenharão funções de coordenação e supervisão, e pela não aplicação de uma contratação com mão de obra exclusiva para os cargos operacionais (serventes e jauzeiros).

6.10.12. Em atenção ao que preceitua o Art. 17 da IN 05/2017, oportuno ressaltar que compete ao fiscal técnico o acompanhamento do contrato, com o objetivo de avaliar a

execução do objeto nos moldes contratados e, conforme o caso, aferir se a qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito, inclusive no pagamento conforme o resultado, com a aplicação do IMR.

6.10.13. A opção pelo modelo híbrido se embasa, por fim, na redução dos riscos de uma ruptura total com a cultura de postos de trabalho e na introdução, com parcimônia, de nova conduta de aferição de resultados, visando aprimorar as contratações do serviço de limpeza da autarquia.

## **6.8. Instrumento de Medição dos Resultados (IMR)**

Pretende-se estabelecer indicadores de medição de resultados com foco na qualidade dos serviços prestados, com o propósito de garantir a satisfação do usuário.

As especificações e definição dos IMR serão estabelecidas no Termo de Referência.

## **6.11. Local da prestação dos serviços**

6.11.1. Os serviços desta contratação deverão ser realizados, em Brasília/DF, nos seguintes locais:

- Setor Bancário Sul, Quadra 02, Bloco “F”, Edifício FNDE, com área interna de 18.423,88m<sup>2</sup>;
- SAAN, Quadra 01, Lote 170/230, Depósito DEBRA, com área interna de 2.582,55m<sup>2</sup>.

## **6.12. Início da Execução dos Serviços**

6.12.1. A execução do serviço pela contratada será iniciada em até 30 (trinta dias) dias após a assinatura do contrato, devendo neste intervalo de tempo, sem qualquer ônus para o ME, serem realizadas as seguintes ações:

- a) no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, apresentação pela contratada do plano de teste da solução tecnológica, contemplando a definição das atividades e a descrição dos procedimentos a serem realizados, a sistemática de validação das funcionalidades e o cronograma de realização, que será avaliado e aprovado pelo FNDE também no prazo de 5 (cinco) dias úteis, com determinação dos ajustes julgados necessários, observadas as disposições a serem especificadas no Termo de Referência;
- b) no prazo de até 10 (dez) dias úteis após a assinatura do contrato, apresentação pela contratada de eventuais adequações no Plano Operacional para execução do serviço, que serão avaliadas e aprovadas pelo FNDE também no prazo de 5 (cinco) dias úteis, com determinação dos ajustes julgados necessários, observadas as disposições especificadas no TR e a proposta apresentada no processo licitatório;
- c) no prazo de até 15 (quinze) dias úteis após a assinatura do contrato, apresentação pela contratada do Plano de Implementação da Execução do Serviço, contemplando descrição das ações a serem realizadas, para início da execução do serviço, incluídas as de comunicação, de monitoramento e de preenchimento dos cadastros na solução tecnológica, que será avaliado e aprovado pelo FNDE no

prazo de 5 (cinco) dias úteis, com determinação dos ajustes julgados necessários, observadas as disposições especificadas no TR.

## **7. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS**

7.1. O Encarte A contém o quantitativo em m<sup>2</sup> das áreas a serem limpas nos edifícios Sede e DEBRA.

7.2. Os Encartes A e B deste Estudo apresenta informações relevantes sobre as edificações do FNDE para subsidiar as empresas na elaboração das suas propostas, tais como:

7.2.1. População fixa e flutuante;

7.2.2. Quantidade de extintores;

7.2.3. Quantidade de auditórios, suas cadeiras e poltronas;

7.2.4. Quantidade de estações de trabalho;

7.2.5. Quantidade e distribuição de vasos sanitários, mictórios e áreas de bancadas, assim como detalhamento de copas e refeitórios.

7.3. Importante destacar que de acordo com os apontamentos informados no item 6 deste estudo (Levantamento de mercado), para a presente contratação os índices de produtividade de limpeza das áreas dos edifícios serão estabelecidos pela empresa contratante, preservando as melhores práticas e levando em consideração a expertise da contratada, observando o disposto na IN SEGES nº 05/2017.

7.4. Em relação aos valores referenciais, destaca-se também que, conforme apontado neste estudo, não é mais cabível elaborar a estimativa do valor da contratação com base em valores limites estabelecidos por força da revogada Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017.

## **8. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO**

8.1. O valor estimado da contratação é de R\$xxxxx, conforme planilhas anexas a este Estudo.

## **9. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO**

9.1. Não se verifica a viabilidade de parcelamento da solução, em razão da indivisibilidade do objeto. Ainda, o conjunto da solução na forma definida neste Estudo não prejudica a ampla participação de licitantes e nem proporciona a perda de economia de escala, de forma que o objeto poderá ser atendido absolutamente por um mesmo fornecedor do ramo.

## **10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES**

10.1. Tem-se como correlata a contratação de solução para aferição objetiva da qualidade da limpeza realizada em superfícies, que será utilizada pela fiscalização técnica do contrato, como Método ATP ou *Optiglow*.

## **11. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO**

11.1. A contratação em tela contribui para o alcance do objetivo estratégico **“Fortalecer os Controles Internos e a Gestão de Riscos”**, constante dos Processos Internos do Mapa Estratégico do FNDE – Ciclo 2018-2022.

(Fonte:<http://intranet.fnde.gov.br/FNDEEstrategico/Documentos%20Compartilhados/Mapa%20estrat%C3%A9gico%202018-2022.pdf#search=mapa%20estrat%C3%A9gico> ).

11.2. Ainda, o serviço objeto da contratação encontra-se inserido no Plano Anual de Contratações-PAC do FNDE para 2022, o qual visa alinhar o planejamento das contratações da entidade ao ciclo orçamentário.

## **12. RESULTADOS PRETENDIDOS**

12.1. Com o desenho da contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização realizado ao longo deste ETP, pretende-se alcançar os seguintes resultados:

- a. Orientar os parâmetros da contratação para o resultado do serviço de limpeza em vez do foco na alocação de mão de obra residente e exclusiva;
- b. Racionalizar o processo de gestão e fiscalização do contrato, com indicadores orientados a resultados e à qualidade;
- c. Otimizar as atividades de fiscalização e gestão contratuais, com o suporte tecnológico, com vistas a reduzir custos administrativos e riscos de erros;
- c. Incentivar a participação, no processo licitatório, de fornecedores especializados, que adotem novos métodos de trabalho, tecnologias e insumos disponíveis no mercado;
- d. Incentivar a inovação e a aprendizagem contínua da Contratada para melhor atendimento das necessidades da Administração;
- e. Promover a adoção de práticas sustentáveis na execução do serviço, oferta de insumos e destinação de resíduos;
- f. Reduzir custos da contratação em decorrência do aumento da produtividade e da racionalização das rotinas de execução do serviço;
- g. Obter ganhos significativos em termos de qualidade da limpeza realizada, com vistas a contribuir para a segurança sanitária no ambiente de trabalho.

### **13. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS**

13.1 As providências que devem ser adotadas pela Administração após a celebração do contrato tangem à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual uma vez que a nova contratação exigirá a condução do contrato por meio de *software* disponibilizado pela empresa vencedora do certame;(inciso XI, art. 7º, IN 40/2020).

13.2. Essa instrução deverá ser concedida pela contratada para viabilizar a aplicação do novo modelo de contratação, que envolve a utilização de *software*, e a boa administração do contrato administrativo.

13.3 Para o devido desempenho de suas atividades, a Contratada deverá providenciar as seguintes adequações no espaço cedido pela Contratante:

- Ponto eletrônico para controle de frequência;
- Computadores e mobiliários que se fizerem necessários às atividades de seus coordenadores e encarregados;
- Adequação de espaço físico com divisórias, mobílias, eletrodoméstico (micro-ondas e refrigerador), para Área de convivência dos colaboradores e vestiários;
- Instalação de armários individuais e demais itens necessários para a higiene e bem-estar dos colaboradores.

13.4 A guarda e manutenção dos itens acima citados serão de inteira responsabilidade da Contratada, ficando a Contratante isenta de danos decorrentes de seu uso.

13.5 A empresa contratada deverá, após finalização do contrato, deixar a estrutura física fornecida no mesmo formato do recebimento, sem avarias.

### **14. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS**

14.1. A nova contratação para o contrato de limpeza e conservação não causará impactos ambientais, desde que observados a legislação vigente (Instrução normativa nº 1, de 19/01/2010) aplicada à prestação de serviços continuados por parte dos órgãos competentes (portarias, instruções normativas, leis, decretos) acerca da conservação e preservação do meio ambiente e das precauções abaixo:

14.1.1. Uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA.

14.1.2. Uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA.

14.1.3. Adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003.

14.1.4. Observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento.

14.1.5. Fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços.

14.1.6. Respeitar as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos.

14.1.7. Promover junto aos colaboradores a conscientização para redução do consumo de energia elétrica, do consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes.

14.1.8. Os materiais de consumo utilizados para limpeza, tais como desengraxantes, desincrustantes e bactericidas deverão ser biodegradáveis e aprovados nos órgãos fiscalizadores.

14.1.9. Realizar a separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006.

## 15. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

15.1. Com base nos elementos levantados ao longo do Estudo Preliminar declara-se a viabilidade da contratação nos moldes pretendidos, considerando-se, também, a análise de riscos efetuada. Demais termos e critérios necessários à contratação serão consolidados por meio do Termo de Referência, para juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente.

( X ) Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação com base neste Estudo Técnico Preliminar.

( ) Esta equipe de planejamento declara **viável com restrições** esta contratação com base neste Estudo Técnico Preliminar.

( ) Esta equipe de planejamento declara **inviável** esta contratação com base neste Estudo Técnico Preliminar.

### **Justificativa:**

Após o estudo efetuado pela equipe de planejamento considera-se viável está contratação visto que trará qualidade, eficiência e economicidade em relação à prestação dos serviços de limpeza a serem executados no Fnde.

## 7. RESPONSÁVEIS

Anexos:	ENCARTE A - Áreas das edificações
---------	-----------------------------------

	<p>ENCARTE B - Descrição dos ambientes</p> <p>ENCARTE C - Frequência e periodicidade mínimas</p> <p>ENCARTE D - Descrição das atividades mínimas</p> <p>ENCARTE E – Plano operacional</p> <p>ENCARTE F - Planilha de custo e formação dos preços</p>
--	--

Local/Data

**Equipe de Planejamento da Contratação**

---

Integrante Requisitante/Técnico

---

Integrante Administrativo

\* Este documento atende o disposto no Art. 7º da IN nº 40/2020-SEGES/ME, de 22/05/2020.