



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
AV. PRUDENTE DE MORAIS, 100 - Bairro CIDADE JARDIM - CEP 30380000 - Belo Horizonte - MG

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA O AGRUPAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO, COM ALOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO INTERIOR DO ESTADO.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DE CONFERIR MAIOR EFICIÊNCIA AOS TRABALHOS E DIMINUIR O RISCO DAS CONTRATAÇÕES

Atualmente o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais possui 80 (oitenta) contratos de serviços de limpeza e conservação no interior, que abarcam 246 Cartórios Eleitorais.

A gerência desses contratos é concentrada na SCONT, setor responsável, dentre outros, pelos seguintes procedimentos:

- acompanhamento dos prazos de vigência e proposição de prorrogação das contratações;
- análise preliminar e proposição de pedidos de acréscimo e de supressão contratual;
- instrução e proposição da repactuação anual dos contratos;
- instrução e proposição do pagamento mensal das contratações;
- instrução e envio dos processos para liberação de valores das respectivas contas vinculadas dos contratos;
- fiscalização e acompanhamento da documentação trabalhista e fiscal das empresas contratadas, com vistas a minorar os riscos da responsabilidade subsidiária (trabalhista) e da responsabilidade solidária (previdência social).

Por certo, esse elevado número de contratos implica maior dispêndio de recursos materiais e humanos de todos os setores envolvidos nos processos de contratação e execução dos serviços de limpeza, em especial da SCONT, setor que gerencia as contratações.

Para uma melhor visualização do que se diz, segue abaixo um quadro com os quantitativos **mínimos** de demanda anual, estimados com base no número de contratos de limpeza no interior atualmente em vigor:

Processos	Quantitativo Anual	Setores envolvidos
Processos de pagamento de faturas	960 ¹	SCONT, SEFIN ² .
Processos de prorrogação contratual	80 ³	SCONT, SELEC, COJ, CCO, GSGA, SECON, COR, GSOF, DG.
Processos de renovação contratual (em razão da impossibilidade de prorrogação dos contratos)	16 ⁴	AADG, SANAC, SCOMP, SELEC, COJ, CCO, GSGA, COR, GSOF, DG.
Processos de repactuação contratual	805	SCONT, CCO, GSGA, COR, GSOF E/OU DG.
Processos de juntada e conferência de documentação trabalhista e fiscal	960 ⁶	SCONT.
Processos para a liberação de valores das respectivas contas vinculadas dos contratos	240 ⁷	SCONT, SEFIN.

Para além de dispendioso e da sobrecarga de trabalhos, esse elevado número de contratos acarreta um maior risco de gestão.

É que essas contratações pequenas (a maioria dos contratos abarca apenas 01 cartório, com 01 prestador de serviços) que já começam a apresentar problemas na licitação, pois que as contratações de mão de obra somente para 01 (um) ou poucos cartórios não são muito atrativas, são problemáticas para as empresas, que se vêem obrigadas a preencher e manter um posto de trabalho no interior, na maioria das vezes de 15 (quinze) horas semanais, com todos os encargos afetos à contratação – conta vinculada, comprovação de recolhimento de impostos e contribuições sociais, comprovação do pagamento das verbas trabalhistas, substituição do prestador dos serviços, etc.

Não raras vezes temos empresas sendo penalizadas e empresas falindo, o que denota o risco que essa quantidade de contratos pequenos e pouco lucrativos (às vezes até deficitários) para as empresas, acarreta.

A título de exemplo, entre 2014 e 2016, em razão de diversas irregularidades, em especial descumprimentos de obrigações trabalhistas, o Tribunal rescindiu antecipadamente os contratos firmados com 02 (duas) empresas, cujos objetos eram a prestação de serviços de limpeza do interior, no caso, a Alfa Gestão de Serviços Ltda., que mantinha 14 contratos com este Tribunal, e a Prestari Serviços Gerais, com 22 contratos.

Por certo esses casos de rescisão antecipada de contratos trazem subjacentes prejuízos não somente com a interrupção dos serviços, que implica na realização de licitações urgentes para novas contratações (muitas vezes em momentos em que todos os setores do Tribunal estão voltados para os trabalhos relativos ao cadastramento biométrico e/ou para a preparação das eleições), mas também econômicos, com dano ao erário, em função da responsabilidade subsidiária pelas verbas trabalhistas não pagas pela empresa aos funcionários e em razão da responsabilidade solidária quanto às verbas previdenciárias.

A propósito, oportuno anotar que diversos funcionários terceirizados dos contratos firmados com as empresas supra mencionadas ajuizaram reclamações trabalhistas, sendo que em vários casos este Tribunal foi instado a bloquear e repassar verbas empenhadas em nome delas à Justiça do Trabalho, bem como a apresentar documentação e indicar preposto.

Neste particular, convém ressaltar o tempo dispendido pelos servidores da Seção de Contratos da Capital e Terceirização nestes casos de reclamações trabalhistas, pois na maioria das vezes o Tribunal é oficiado pela Advocacia Geral da União para apresentar, em 5 dias, toda a documentação trabalhista relativa ao funcionário/reclamante para instruir a defesa, devendo, além dos documentos, providenciar um relatório detalhado da contratação.

Não raras as vezes tem o servidor que parar o seu serviço para resgatar os documentos do funcionário terceirizado, relatar todo o histórico da contratação e elaborar o ofício e carta de preposição que serão encaminhados à AGU.

Também no que toca à aplicação de penalidades, esse grande número de contratos pequenos gera transtornos, não só pelo volume, mas também por causa de conflitos entre contratações e penalidades.

Explica-se: uma mesma empresa pode manter diversos contratos de limpeza no interior com este Tribunal. Ocorre muitas vezes de uma empresa encontrar dificuldades na execução de um contrato específico, mas prestar regularmente os serviços referentes a outros contratos.

Nesses casos, a aplicação de penalidade a uma empresa em função do descumprimento de um contrato pode refletir em todos os outros contratos firmados com a mesma empresa.

É o que a doutrina denomina de eficácia objetiva da aplicação da penalidade, que ocorre, por exemplo, quando uma empresa é apenada com a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, III, da Lei nº 8.666/93), em razão do descumprimento de obrigações em 01 (um) contrato.

Por causa dessa penalidade aplicada em 01 (um) contrato, a empresa se vê impedida de contratar e **prorrogar** todos os demais contratos firmados com o mesmo órgão (eficácia objetiva da penalidade que espalha seus efeitos a todos os contratos firmados entre o órgão que aplicou a penalidade e a empresa apenada), obrigando este Tribunal a proceder à abertura de processos licitatórios para novas contratações, de modo a evitar a interrupção dos serviços.

Não se pode olvidar ainda da dificuldade intrínseca para procedimentos de acréscimo contratuais. É que exatamente por se tratar de contratações pequenas, a margem para acréscimo contratual tende a não comportar eventuais solicitações e, quando comportam, prejudicam a prorrogação das contratações, obrigando a Administração a proceder a uma nova licitação para uma contratação que poderia durar 60 (sessenta) meses.

Assim, diante desse contexto atual de elevado número de contratos pequenos de limpeza no interior que acarreta dispêndio de recursos, sobrecarga de trabalhos e maior risco de gestão, faz-se imperioso repensar o atual modelo de contratação.

Por certo que o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de suas contratações. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração pública.

Com efeito, considerando o dever inerente a todos os órgãos da Administração Pública de uma gestão eficiente das contratações realizadas e da correta aplicação de recursos públicos, em especial nesses tempos de crise e restrição do orçamento público, cumpre-nos uma reflexão sobre o atual modelo de contratação de serviços de limpeza no interior – no caso contratações individualizadas por cartórios, pequenas, abrangendo poucos e na maioria das vezes somente 01 (um) cartório – com vistas a alcançar uma maior racionalização e eficiência de procedimentos e a diminuir o risco envolvido nessas contratações.

Nesse ponto, vislumbramos que uma nova licitação para a contratação de serviços de limpeza para o interior de forma agrupada, contratação de limpeza por regiões, vai ao encontro dos anseios deste Tribunal de contratações mais econômicas, eficientes e mais seguras, pelas razões que passamos a expor.

2. PARCELAMENTO/AGRUPAMENTO DE CONTRATAÇÃO – BASE LEGAL E BENEFÍCIOS:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a contratação que aqui se cogita seria precedida de licitação na modalidade pregão, o que afasta de plano qualquer questionamento acerca de fracionamento e/ou utilização de modalidade de licitação indevida.

Fixada essa premissa inicial, convém registrar que o parcelamento de contratações de serviços encontra supedâneo legal no art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, conforme os seguintes termos:

Art. 23. (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Consoante se infere do dispositivo em apreço, o parcelamento dos serviços deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens não pode culminar na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo.

Por óbvio que se deve buscar uma ampliação da concorrência com o parcelamento da contratação, porém sem se descuidar da necessidade de que essa divisão da contratação seja técnica e economicamente viável. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, acerca da matéria:

*"3. O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência."*⁸

Em determinadas situações a excessiva divisão do objeto pode mostrar-se mais gravosa para a Administração. Acreditamos que essa é a situação deste Tribunal com as contratações de limpeza no interior, conforme exposto no item 1 deste documento.

Entendemos que a manutenção das atuais contratações de limpeza no interior - contratações individualizadas por cartório, pequenas, abrangendo poucos e na maioria das vezes somente 01 (um) cartório - não é técnica e tampouco economicamente viável, além de incrementar o risco sempre presente em qualquer contratação.

A propósito, convém colacionar aqui o entendimento esposado no Acórdão 1214/2013 do Plenário do TCU, fruto de um estudo conjunto realizado pelo Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, dentre outros órgãos, no sentido de que em regra o parcelamento de serviços terceirizados com cessão de mão de obra não ampliaria a competitividade das licitações e potencialmente aumentaria o custo das contratações, pois o custo fixo por posto de trabalho seria maior. Além disso, no mesmo Acórdão alerta-se para as dificuldades de gerenciamento dos contratos por parte da Administração, que teria que se relacionar com um número maior de empresas, vejamos:

"(...)

20. O art. 23, §1º, da Lei 8.666/93 estabelece que "As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala."

21. Trata-se de dispositivo que não traz uma regra absoluta pelo parcelamento ou não do objeto. **Há que se avaliar, para cada tipo de contratação, se o parcelamento é benéfico ou não para a administração, sob os pontos de vista técnico e econômico.**

22. No caso dos serviços terceirizados, a partir da experiência relatada pelos agentes públicos que participaram do grupo de estudos, como regra, não se revela benéfico o parcelamento para a execução de serviços de menor nível de especialização, como aqueles prestados por garçom, mensageiro, motorista, recepcionista etc. Isso porque as empresas que atuam no mercado prestam todos esses tipos de serviço, sendo especializadas não em algum deles especificamente, mas na administração de mão de obra. Assim, um eventual parcelamento não ampliaria a competitividade das licitações e potencialmente aumentaria o custo da contratação, uma vez que se empresas diversas ganharem a prestação de diferentes serviços dessa natureza, o custo fixo por posto de trabalho será maior. Além disso, aumentaria a dificuldade de gerenciamento dos contratos por parte da administração, que teria de se relacionar com um maior número de empresas.

23. Situação diferente apontada pelo grupo ocorre no caso da prestação de serviços técnicos, com maior grau de especialização, como de manutenção predial, serviços de engenharia em geral, informática etc., cujas empresas prestadoras atuam de forma segmentada no mercado. Nesses casos, como regra, o parcelamento trará uma maior competitividade aos certames, com a tendência de obtenção de melhores preços e a possibilidade de contratações de empresas mais especializadas que, potencialmente, prestarão serviços de melhor qualidade.

24. Julgo adequada, portanto, a proposta de grupo de se estabelecer, como regra geral, que o parcelamento deve ser adotado na prestação de serviços de maior especialização técnica e não deve ser escolhido para a contratação de serviços de menor especialização, com a ressalva de que essa orientação constitui uma diretriz geral, mas sujeita a uma avaliação a ser feita caso a caso."

(grifos nossos)

Oportuno esclarecer que as contratações de limpeza no interior atualmente existentes no âmbito deste Tribunal não foram frutos de um planejamento de divisão de contratação, em verdade, à medida que os cartórios foram

solicitando os serviços o Tribunal foi licitando e contratando esses serviços de limpeza.

Seguindo a mesma senda do Acórdão 1214/2013, acreditamos que, no âmbito deste Regional, o agrupamento das contratações de serviços de limpeza no interior em 06 (seis) itens, propiciará maiores vantagens à Administração em todos os aspectos – econômico, finalístico, operacional, segurança da contratação, etc. – conforme passaremos a demonstrar.

Antes, porém, de adentrarmos pontualmente em cada uma das vantagens que se vislumbra com o agrupamento e nova contratação dos serviços de limpeza, faz-se oportuno desde já, para uma melhor visualização destas vantagens, o resgate dos quantitativos de demanda atuais, estimados com base no número de contratos de limpeza no interior atualmente em vigor, e sua comparação com os quantitativos de demanda estimados com a contratação dos mesmos serviços agrupados em 06 (seis) itens:

Processos	Quantitativo anual estimado com as atuais contratações	Quantitativo anual estimado com o agrupamento das contratações em 6 itens
Processos de pagamento de faturas	960	72
Processos de prorrogação contratual	80	6
Processos de renovação contratual (em razão da impossibilidade de prorrogação dos contratos)	16	1,2
Processos de repactuação contratual	80	6
Processos de juntada e conferência de documentação trabalhista e fiscal	960	72
Processos para a liberação de valores das respectivas contas vinculadas aos contratos	240	18

* A estimativa de quantitativos de processos com o agrupamento das contratações foi obtida com os mesmos critérios utilizados no cálculo da estimativa de processos com as atuais contratações, já explicado no quadro constante do item 01 deste documento.

Como se vê no quadro comparativo acima, o agrupamento das atuais 80 (oitenta) contratações em 06 (seis) contratos propiciará acentuada diminuição de processos, com economia de recursos materiais e humanos.

Além de menos dispendiosa, a gestão dos contratos será mais segura, enfim, o agrupamento das contratações será mais vantajoso para a Administração, conforme as considerações que se seguem.

a) Eficiência e Segurança das Contratações – como dito anteriormente, as contratações de limpeza no interior atualmente existentes no âmbito deste Tribunal não foram frutos de um planejamento de divisão por itens. O fato é que, à medida que os cartórios foram solicitando os serviços, o Tribunal foi licitando e contratando esses serviços de limpeza.

Desse modo, temos contratos firmados em 2016⁹, outros em 2017, 2018 e assim consecutivamente até o corrente ano de 2021. Assim é que há contratações que se encontram desatualizadas em relação às normas próprias de regência. Explica-se: apesar do zelo e constante busca de atualização das contratações às normas próprias de regência quando da formalização dos respectivos termos aditivos, muitas vezes não é possível a atualização da contratação em respeito ao princípio da Vinculação ao Edital.

Essa heterogeneidade das contratações, para além de inviabilizar a padronização de procedimentos, com sensíveis ganhos de celeridade e eficiência, expõe este Tribunal a riscos de futuros questionamentos dos órgãos de controle interno e externo, com a manutenção das contratações mais antigas, desatualizadas em relação às recomendações mais recentes da Corte de Contas e em relação à legislação atual de regência da matéria.

Explica-se: é certo que toda contratação implica riscos, em especial os contratos com alocação de mão de obra, os quais, além dos riscos normais da execução do serviço, comportam o risco da responsabilidade subsidiária pelo inadimplemento das verbas trabalhistas e da responsabilidade solidária pelo inadimplemento das verbas previdenciárias relativas aos prestadores de serviços.

As inovações legislativas, tais como a instituição da conta vinculada, e as recomendações do Tribunal de Contas da União acerca da matéria, como por exemplo as que versam sobre a cobertura e o prazo das garantias contratuais, as penalidades, as exigências de habilitação econômica e técnica, retenção cautelar de valores ao final das contratações, dentre outras, mitigam o risco das responsabilidades subsidiária (trabalhista) e solidária (previdenciária).

A propósito, o Acórdão 1214/2013, do Plenário do TCU, que versa sobre contratações de terceirização com alocação de mão de obra foi prolatado em sede de consulta, e não de caso concreto. Referido Acórdão orienta sobre o posicionamento que a Administração deve adotar em caso abstrato e, assim, é vinculante.

Assim, a padronização e a consequente redução do número de contratos do Tribunal importarão uma maior segurança à gestão das contratações e uma diminuição dos riscos advindos de possíveis ações judiciais.

Por oportuno, colacionamos abaixo o entendimento esposado pela Corte de Contas da União no Acórdão 1214/2013 – Plenário, acerca da responsabilidade dos órgãos do Poder Público nas contratações de terceirização e sobre como as mudanças nos editais de licitação podem reduzir os riscos envolvidos nesses tipos de contratação:

"(...) Neste sentido se consagrou a jurisprudência desta Corte, tendo o item IV do Enunciado nº 331 explicitado que **'o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei nº 8666/93)'**".(grifamos)

76. Mesmo ante todas as cautelas atualmente adotadas com a solicitação de vasta documentação, diversos contratos de terceirização apresentam, de forma sistemática, irregularidades graves na sua execução, tais como a falta de pagamento ou pagamento atrasado de salários, verbas rescisórias, férias, FGTS, décimo terceiro salário, contribuições previdenciárias.

77. É esperado que a mudança no processo de fiscalização, com a racionalização do exame da documentação ora proposta, contribua de forma efetiva para a melhoria da gestão desses contratos de tal modo que as faltas cometidas pelas empresas terceirizadas sejam efetivamente detectadas e corrigidas a tempo, de maneira que reste comprovado junto à Justiça Especializada que a União tem assegurado os direitos fundamentais do trabalhador.

78. Contudo, apenas mudanças concretas nos procedimentos licitatórios serão capazes de reduzir os atuais problemas da administração pública federal na contratação de empresas em condições de prestar os serviços requeridos e cumprir as obrigações previstas em legislação específica e no contrato.

79. Nessa linha de raciocínio, **é essencial que a Administração reexamine seus editais, inserindo critérios rigorosos de habilitação, em especial no que se refere às qualificações técnico-operacional, profissional, e econômico-financeira das licitantes."**

(grifos nossos)

Por todo o exposto concluímos que uma nova licitação dos serviços de limpeza no interior, agrupados em 6 itens, seria benéfica ao Tribunal sob os aspectos de eficiência das contratações – pois que possibilitaria a padronização dos contratos e respectivos procedimentos, com sensíveis ganhos de celeridade – e de segurança das contratações – pois que possibilitaria a adequação das contratações às atuais normas de regência da matéria e às recomendações mais recentes do Tribunal de Contas da União, que mitigam o risco envolvidos nessas contratações.

b) Desoneração dos setores/Economia operacional – outro benefício patente que o agrupamento das atuais 80 (oitenta) contratações em 06 (seis) contratos propiciará ao Tribunal é a acentuada diminuição de processos, com economia de recursos materiais e humanos e a eliminação de uma sobrecarga de trabalhos em todos os setores envolvidos na cadeia de compras e contratação de serviços do Tribunal.

Como se vê do quadro explicativo constante do item 2 deste documento, o agrupamento das contratações importará a **diminuição anual estimada de: 960** processos de pagamento de faturas, **80** processos de prorrogação, **16** processos de renovação de contratos, **80** processos de repactuação contratual, **960** processos de juntada e conferência de documentação trabalhista e fiscal e **240** processos de liberação de valores das contas vinculadas.

Ao todo, estima-se uma diminuição de 2181 processos ao ano. Ou seja, são 2160 processos a menos para tramitar durante o ano pelos diversos setores do Tribunal, liberando recursos materiais e humanos para utilização precípua nos trabalhos relativos ao cadastramento biométrico e à preparação para as eleições.

Nesse mesmo sentido, apesar de ser ineficaz contabilizar, não se tem dúvidas de que com o agrupamento das contratações os ganhos em termos de redução de rescisões contratuais, de demandas trabalhistas e menor esforço e gasto na gestão contratual serão muito significativos.

Por certo que lidar com apenas 06 (seis) contratos e/ou 06 (seis) ou menos empresas diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação de serviços terceirizados de limpeza no âmbito do Tribunal. Como já afirmado aqui, a eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de suas contratações. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração pública.

Convém lembrar aqui a conceituação jurídica de eficiência descrita por JOSÉ AFONSO DA SILVA, no sentido de que *"a eficiência administrativa é atingida pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários"*.¹⁰

Por todo o exposto neste tópico, conclui-se que o agrupamento das contratações de limpeza do interior vai ao encontro da obtenção de substancial economia operacional e da desoneração de setores.

c) Economicidade das Contratações – conforme já colocado aqui, as atuais contratações de limpeza no interior são contratações pequenas, individualizadas por cartório, abrangendo poucos e na maioria das vezes somente 01 (um) cartório. Não houve estudos, tampouco planejamento sobre a divisão ou o parcelamento dessas contratações, o fato é que, à medida que os cartórios foram solicitando os serviços, a Administração foi contratando para atender a demanda.

Ocorre que ao longo do tempo essas contratações vêm se mostrando técnica e economicamente inviáveis, além de incrementar o risco sempre presente em qualquer contratação.

A dificuldade de contratação e de manutenção de contratos referentes a um ou poucos postos de trabalho e na maioria das vezes com carga horária reduzida de quinze ou vinte horas semanais (mais de metade das contratações é de quinze horas semanais) não se revela em novidade para este Tribunal.

Por ocasião dos estudos/debates realizados entre servidores da COJ, SELEC, SACON, CSG, SCONT, SELIC, CCL, CCO, SCOMP, GSGA, SANAC e SGA, sobre as inovações trazidas pelo Acórdão 1214/2013 – Plenário do TCU, foi registrado em ata o absenteísmo de empresas nas licitações realizadas pela falta de atratividade das contratações pequenas – doc. nº 043747/2014 do PAD nº 1313825/2013.

Na mesma ata registrou-se ainda que *“Após debates foi decidido que observaremos o comportamento do mercado diante do novo tratamento a ser dispensado aos contratos de terceirização e, caso persistam os problemas, estudaremos a implantação de medidas propostas caso a caso – aumento de carga horária e licitação conjunta para serviços a serem prestados em locais diferentes.”*

É o que se propõe no presente momento, haja vista que, por causa da forma de contratação – contratos individualizados, pequenos –, persistem os problemas dos contratos de terceirização.

É que o custo de um posto de serviço é alto e, assim sendo, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores serão os custos fixos por posto de trabalho.

Daí decorre a conclusão lógica de que a contratação de serviços de limpeza de forma menos pulverizada, ou seja, de forma agrupada, como ora proposto, implicará redução dos preços ofertados, pois que menores serão os custos fixos por posto.

Vale dizer, o agrupamento das atuais 80 (oitenta) contratações em 06 (seis) contratos viabilizará a economia de escala na prestação dos serviços de limpeza, ou seja, propiciará a organização do processo de prestação de serviços de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo, procurando como resultado baixos custos de produção. **Em síntese, haverá um aumento na quantidade total dos serviços sem um aumento proporcional no custo de produção. Como resultado, o custo médio do serviço será menor que o aumento do custo da produção desses serviços.**

A propósito, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1214/2013 Plenário registrou expressamente a opção pelo não parcelamento de serviços terceirizados com vistas a uma maior economicidade das contratações, vejamos:

“(…) O art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, fixa orientação no sentido de que “as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.

169. Pelo esclarecido anteriormente, as empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não têm especialidade no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro, por exemplo, firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

170. Trata-se, assim, de prática regular do mercado prestar esses serviços de forma concomitante. Desse modo, a divisão do objeto, como previsto na norma transcrita, não implicará em ampliação da competitividade e, em consequência, em ganhos econômicos, pois as mesmas empresas participarão da licitação.

171. Além do mais, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores serão os custos fixos por posto de trabalho. Em princípio, portanto, é esperada uma redução dos preços ofertados, caso o objeto não seja dividido.

172. Nessa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a administração, seja para contratá-los, seja para geri-los.

173. Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como movimentação de móveis, almoxarifado, arquivo, protocolo, garçom, mensageiro, motorista, recepcionista, limpeza, arquivo, não devem ser divididos.

174. Porém, há que se lembrar, que os serviços técnicos, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática, devem ser divididos por área, visto que o mercado atua de forma segmentada por especialização e, desse modo, é esperada competitividade mais acirrada, com reflexos diretos nos preços ofertados e na qualidade dos serviços prestados.

175. Dessa forma, a proposta do Grupo de Estudo para a realização do parcelamento do objeto em serviços de natureza continuada, dependerá da complexidade técnica envolvida. Assim, opta-se pelo não parcelamento quando se referir a objeto sem nenhuma complexidade técnica, a exemplo de limpeza, condução de veículos, recepção, e pelo parcelamento quando se tratar de serviços técnicos em que as empresas atuam de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática. Trata-se, contudo, de procedimentos que devem ser avaliados em cada caso concreto.”

Desse modo, também sob a ótica da economicidade das contratações, temos que uma nova licitação e contratação dos serviços de limpeza, agrupados em 06 (seis) itens, será mais benéfica e vantajosa ao Tribunal que a manutenção das atuais contratações individualizadas.

Isso porque quanto maior o objeto da contratação, menores serão os custos fixos por posto de trabalho, o que propiciará a redução dos preços ofertados em função do ganho na economia de escala.

d) Eficácia e Segurança do Gerenciamento das contratações – nesse tópico importa registrar que o agrupamento das contratações implicará maior eficácia e maior segurança gerencial.

Explica-se: atualmente a jornada semanal dos postos de trabalho contratados para a prestação dos serviços de limpeza é determinada no Termo de Referência que norteia a licitação, levando-se em consideração a área do Cartório, nos termos da IN nº 05/2017. A grande maioria dos Cartórios do interior não alcança 200 metros quadrados e, portanto, são contratados postos de 15 horas semanais de prestação de serviços de limpeza.

Ocorre que após a licitação e a efetivação da contratação, alguns Cartórios solicitam o aumento da carga horária do posto de trabalho e muitas vezes o limite legal permitido para acréscimos em contratos administrativos (art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93) não comporta o aumento da carga horária do posto contratado, obrigando a Administração a licitar novamente os serviços de um contrato que poderia durar 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. Isso porque como já dito, trata-se de contratações pequenas, individualizadas por cartórios.

De outro modo, o agrupamento das 80 (oitenta) contratações em 06 (seis) contratos permitirá o atendimento das solicitações dos Cartórios com maior facilidade, sem a necessidade de rescisão e nova contratação dos serviços, pois que os valores dos contratos serão maiores e, assim sendo, o limite para acréscimos não será empecilho para eventuais alterações de jornada dos postos de trabalho.

Outro benefício inerente ao agrupamento das contratações será a diminuição das empresas contratadas para a prestação dos serviços de limpeza no interior (6 no máximo). Por certo que lidar com poucas empresas para a prestação de um serviço diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação, possibilita um maior controle pelos gestores, e uma menor probabilidade de a Administração ter de lidar com falências de empresas.

Por fim, mas não menos importante, o agrupamento das contratações viabilizará, ainda, a futura contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria técnica e de processamento de documentação trabalhista e previdenciária relativa aos contratos de terceirização, proporcionando, entre outros benefícios:

1. A desoneração dos gestores de contratos de terceirização - posto que caberá à empresa contratada o processamento da documentação trabalhista e previdenciária proveniente de todas as contratações de terceirização com alocação de mão de obra firmadas pelo Tribunal;
2. Maior celeridade e segurança do procedimento – em reunião realizada com representante de empresa desse ramo de mercado restou esclarecido que os equipamentos e softwares utilizados para esse tipo de contratação possuem a capacidade de processar enormes quantidades de documentos em pouquíssimo tempo, um trabalho que normalmente demandaria dias ou semanas para conferir pode ter seu tempo reduzido para um dia ou menos.
3. Padronização e objetividade da informação para a tomada de decisões – após a digitalização dos documentos, os sistemas eletrônicos realizam o cruzamento de informações captadas em documentos diversos, fornecendo relatórios sintéticos e analíticos que possibilitam a análise de risco/saúde da contratação quase que de modo instantâneo. Foi demonstrado em reunião que por meio de um software se consegue isolar as informações pertinentes a um determinado contrato ou ainda de um determinado funcionário da empresa. Ex. digitalizadas a folha analítica de pagamento da empresa e a Guia de Recolhimento do FGTS, o sistema cruza as informações captadas e verifica se o valor de FGTS recolhido em favor de determinado empregado corresponde ao percentual determinado por lei, conforme o valor de seu salário, sendo que qualquer incongruência é acusada em relatórios analíticos e sintéticos, inclusive com informação sobre o risco de responsabilidade subsidiária e/ou solidária traduzida em valores, o que nos permitirá, de forma objetiva, a subsidiar decisão sobre qual penalidade aplicar ou o montante da penalidade de multa compensatória ou ainda sobre a rescisão do contrato, caso o risco pecuniário supere ou se aproxime do valor da garantia contratual.

Vale ressaltar que a contratação de empresa especializada para auxiliar a fiscalização de todas as contratações de terceirização com mão de obra deste Tribunal assume contornos de especial importância à medida que, concorrendo para o aperfeiçoamento dos trabalhos de fiscalização da documentação trabalhista e previdenciária das empresas, inclusive promovendo formas objetivas de detectar quase que instantaneamente a saúde da contratação, mitiga o risco da Administração se ver envolvida em ações trabalhistas por força das responsabilidades subsidiária (trabalhista) e solidária (previdenciária).

Por todo o exposto, forçoso admitir que o agrupamento das contratações de serviços de limpeza no interior é consentâneo à eficácia e à segurança do gerenciamento dessas contratações, pois que facilita/possibilita os acréscimos e supressões porventura necessários, dentro do limite legal, possibilita um maior controle das empresas pelos gestores do Tribunal inclusive viabilizando eventual e futura contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria técnica e de processamento de documentação trabalhista e previdenciária relativa aos contratos de terceirização.

Reputando apresentadas as vantagens e benefícios pertinentes ao agrupamento das contratações de limpeza no interior, passamos a pontuar as diretrizes técnicas para a contratação agrupada.

DIRETRIZES TÉCNICAS PARA A CONTRATAÇÃO AGRUPADA:

Preliminarmente, impende ressaltar que as diretrizes técnicas aqui mencionadas não ultrapassam o campo da sugestão e direcionamento, ou seja, poderão ser modificadas a qualquer tempo até o fim da fase interna da licitação pelos setores internos competentes por meio de manifestações, pareceres e/ou reuniões a serem realizadas.

- Agrupamos a contratação em 6 (seis) itens, conforme planilhas juntadas ao processo. No caso, as regiões contemplam todos os cartórios eleitorais, mesmo os que atualmente não possuem serviços de limpeza, de modo que, se no futuro houver a necessidade de contratação, a Administração poderá contratar os serviços rapidamente, por meio de acréscimo contratual;

- Mantivemos os mesmos quantitativos de serviços atualmente contratados para cada cartório, ou seja, na nova contratação os postos de serviços terão a mesma carga horária semanal;
- Mantivemos a formatação das atuais contratações no que toca à obrigação, para este Tribunal, de fornecimento dos materiais de limpeza para os Cartórios. Explica-se: foi cogitada a possibilidade de exigir, como obrigação para a empresa, o fornecimento de materiais de limpeza. Contudo, optamos por não materializar essa exigência, ao menos por ora, pelas seguintes razões: **a)** a inovação de se exigir das empresas o fornecimento do material impossibilitaria a aferição da economia obtida com a contratação agrupada em relação às atuais contratações; **b)** a inovação acarretaria um relevante incremento do risco da contratação posto que os fiscais requisitantes e administrativos, além de promoverem a atualização de rotinas e procedimentos para a correta execução da contratação de forma agrupada, teriam de estabelecer novas rotinas e procedimentos para solicitação, controle e pagamento dos materiais a serem fornecidos pelas empresas; **c)** ainda não há um histórico pormenorizado dos materiais de limpeza utilizados pelos Cartórios; e **d)** ainda não há um sistema eletrônico que auxilie o estabelecimento de rotinas de solicitação/controle e pagamento de materiais.
- Propomos a análise sobre a possibilidade de alteração de prazos e datas para pagamento, conforme Acórdão 1214/2013 – Plenário do TCU;
- Propomos a alteração do período para a prestação de serviços extraordinários; assim, ao invés de período eleitoral sugerimos que conste na nova contratação ano eleitoral;
- Propomos que o período de vigência das novas contratações seja de 24 meses;
- Propomos que as exigências de habilitação técnica e econômica sejam consonantes com o Acórdão 1214/2013 – Plenário do TCU;
- Propomos que não seja exigida a prestação de garantia contratual pelas empresas. Explica-se: com o advento da Conta Vinculada, restam salvaguardados os pagamentos de verbas trabalhistas e rescisórias nas contratações de mão de obra, tornando assim, ao nosso ver, obsoleta a exigência de garantia. Nesse novo cenário, a exigência de garantia contratual se presta tão somente a encarecer os custos da contratação sem o correspondente benefício. A propósito, no âmbito deste Tribunal, desde a adoção da Conta Vinculada nas contratações de mão de obra não tivemos mais problemas com falência de empresas e inadimplemento de verbas trabalhistas e rescisórias. Em contraponto, anteriormente à adoção da Conta Vinculada, restaram frustradas todas as tentativas de resgate de seguro-garantia e de fiança-bancária nas contratações de cessão de mão de obra deste Tribunal. Outrossim, como acima sugerido, um maior recrudescimento na fase de seleção das empresas, com exigências de habilitação técnica e econômica consonantes com o Acórdão 1214/2013 – Plenário do TCU, mitigam sobremaneira o risco das contratações, o que aponta também para a desnecessidade de exigência de garantia contratual.

¹ Número de contratos 80 x 12 pagamentos anuais = 960.

² Lembrando aqui que, se não comprovada a regularidade fiscal da empresa, o pagamento demandará ainda a autorização da SOF ou da DG, conforme o caso, tramitando o processo pela CCO e pelo GSGA.

³ Atualmente, a maioria dos contratos de limpeza possuem prazo de vigência de 12 meses, assim, teríamos a média exata de 80 prorrogações anuais. Por outro lado, alguns contratos não seriam passíveis de prorrogação, seja em virtude de irregularidade fiscal, penalidade, falência, alcance da duração máxima permitida etc, o que diminuiria a média anual. Assim, com um fator de majoração e outro de diminuição, optamos por manter a estimativa de 80 prorrogações anuais.

⁴ Estimamos a média de renovações com base no número de contratos (80) dividido pelo número de anos máximo que esse contrato pode vigorar (5), porém, trata-se de uma estimativa mínima, pois é cediço que há renovações de contratações por outros motivos além do alcance do prazo máximo de duração desses contratos, tipo penalidades, irregularidades fiscais, falência etc.

⁵ Trata-se aqui de uma estimativa de quantidade mínima, pois com frequência contratos que abrangem mais de um cartório tem mais de uma repactuação ao ano, uma vez que a homologação das respectivas convenções coletivas dos serviços de limpeza das localidades de prestação dos serviços ocorrem em datas diferentes.

⁶ A estimativa dos processos de juntada e conferência da documentação trabalhista acompanha os pagamentos – número de contratos x número de meses do ano.

⁷ Consoante apurado na SCONT e na SEFIN, em regra são três as ocasiões de liberação de valores das contas vinculadas atreladas às contratações: 1ª e 2ª parcelas do décimo terceiro, e férias, assim, 3 x 80 (contratos) = 240.

⁸ STJ, RMS 34.417/ES, Segunda Turma.

⁹ Por certo, os contratos firmados em 2016 encerrarão sua vigência em 2021 e não mais poderão ser prorrogados, em obediência ao que dispõe o art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93. Não obstante serem poucos, tratam-se de contratos firmados sob a égide da IN SLTI MPOG 02/08 e que por isso não

contemplam as últimas inovações legislativas

¹⁰ SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, ed. 18. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 655-656.



Documento assinado eletronicamente por **ANA CLÁUDIA BARROSO FRAGA, Chefe de Seção**, em 05/04/2021, às 15:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERT ROGER GROSCH NETO, Analista Judiciário**, em 06/04/2021, às 14:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **PAULA QUINTÃO SILVA BELÉM, Analista Judiciário**, em 06/04/2021, às 15:17, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ISABELA VENTURA GUIMARÃES DE SOUZA, Chefe de Seção**, em 06/04/2021, às 16:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **EVELYNE ESTEFÂNIA REIS TORRES, Assessor(a) Especial**, em 07/04/2021, às 10:27, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINA FONSECA NAIME PASSALIO, Assessor(a) Chefe**, em 07/04/2021, às 12:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA INÊS DA FONSECA XAVIER, Coordenador(a)**, em 11/08/2021, às 15:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MATEUS TAVARES RABELO, Analista Judiciário**, em 20/08/2021, às 11:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.tre-mg.jus.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1531054** e o código CRC **2925AB5F**.