

Compras Públicas

Notícias

Entrevista com o professor da ENAP Genivaldo dos Santos Costa sobre os custos nas contratações dos serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra de acordo com a IN 05.



◀ Entrevista sobre licitações na área da saúde com a professora da ENAP Lidiane da Silva Marques

Entrevista com o professor da ENAP Antônio Jorge Leitão sobre aditamentos contratuais. ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista com o professor da ENAP Genivaldo dos Santos Costa sobre os custos nas contratações dos serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra de acordo com a IN 05.
por Eduardo Paracêncio - sexta, 25 Ago 2017, 07:30

(25/08/2017) Na trigésima terceira entrevista exclusiva para a Comunidade de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública, o professor da ENAP Genivaldo dos Santos Costa falou sobre os custos nas contratações dos serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra de acordo com a IN 05. As perguntas foram elaboradas pelo professor da ENAP João Luiz Domingues.

1-O que você achou, em termos gerais, da Instrução Normativa nº 5 de 2017?

Genivaldo: Não tenho dúvida de que a Instrução Normativa nº 5, de 2017 é mais robusta que a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. O normativo aborda de forma sistêmica o processo de contratação, contemplando as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e Gestão de Contratos.

Outro ponto positivo apresentado na Nova IN foi a inserção de Anexos para tratar de assuntos específicos, tais como regras e diretrizes para elaboração de Estudos Preliminares, do Termo de Referência ou Projeto Básico, do Edital, dos procedimentos para formalização de publicação, alteração, fiscalização de contratos, bem como dos procedimentos de pagamento.

Merece destaque ainda a introdução de Modelos para elaboração de Proposta de Preços, Ordem de Serviço, Instrumento de Medição de Resultado (IMR), Minuta de Contrato, etc.

Essa nova estrutura da Instrução Normativa é mais didática e mais fácil de ser consultada, tendo em vista que os assuntos são tratados em anexos específicos.

2-De que forma o novo Normativo pode contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de

Contratações de Serviços de Natureza Continuada com dedicação exclusiva de mão de obra?

Genivaldo: O normativo deverá contribuir para o aperfeiçoamento do processo de contratação ao difundir no âmbito da administração pública federal a relevância do planejamento da contratação representado pelos estudos preliminares e o seu alinhamento com o planejamento estratégico do órgão, bem como a introdução de práticas de gestão de riscos.

3- Em sua opinião quais as novidades trazidas pela Instrução Normativa nº 5, de 2017 que impactam de forma mais significativa nos custos das Contratações de Serviços de Natureza Continuada com dedicação exclusiva de mão de obra?

Genivaldo: As novidades trazidas pela Nova Instrução Normativa, sem dúvida, que mais impactam nos custos das contratações dizem respeito a inclusão de novo critério de pagamento, qual seja, Pagamento pelo Fato Gerador, a utilização dos intervalos de produtividade nas contratações dos serviços de limpeza, a retirada no Modelo de Planilha Anexo VII - D de campo específico para as incidências dos encargos previdenciários nos módulos e submódulos do Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços (Anexo VII- D da Instrução Normativa nº 5, de 2017).

Tais novidades representam quebra de paradigmas, alterações de metodologia de mensuração custos, e uma nova concepção na formação de custos da contratação.



4- Em sua opinião, quais as maiores dificuldades a serem superadas pelos operadores da nova Instrução Normativa?

Genivaldo: A primeira dificuldade que vislumbro reside nas decisões a serem tomadas nesse período de transição, ou seja, da publicação da Norma até a efetiva entrada em vigor da nova IN, que ocorrerá após 120 dias depois de publicada. Como foi publicada em 26 de maio de 2015, deverá entrar em vigor em meados de setembro.

Que decisão tomar?

Decisão 01 – utilizar os procedimentos de uma IN que já se sabe que será revogada, e possivelmente deverá ser ajustada à nova norma? Ou;

Decisão 02 – utilizar os novos procedimentos da IN 05/2017, mesmo sabendo que alguns procedimentos ainda dependem de formalização da SEGES, como por exemplo, a utilização de critério de pagamento de fato gerador para os órgãos que NÃO adotam a conta vinculada, que dependerá da publicação de caderno de logística.

Outra dificuldade se aplica principalmente às contratações de serviços de limpeza que ocorrerem neste período de *vacatio legis*, tendo em vista as alterações dos índices de produtividade, cujo novos índices são divergentes daqueles adotados na composição dos valores limites 2017. Nesse caso como avaliar a vantajosidade da nova contratação em relação aos valores limites publicados pela SEGES.

Exemplo: Área interna – Produtividade Valor Limite 2017 - **600 m²** -Área interna (pisos acarpetados ou frios) – Faixa de produtividade IN 05/2017 – **800 m² a 1200 m²** -

Embora a IN 05/2017 estabeleça que permanecem regidos pela Instrução nº 2, de 2008, os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor da IN 05/2017, os gestores administrativos hesitarão em adotar procedimentos de uma norma que já se sabe que será revogado.

Ademais, os procedimentos internos por mais céleres que sejam, há uma possibilidade que o instrumento convocatório com regras da IN 02/2008 seja publicado sob a égide da nova IN 05/2017.

Outra dificuldade será a implementação de pagamentos por fato gerador. Nesse caso espera-se que o Caderno Logística auxilie os gestores.

Sugiro à SEGES que inclua nesse novo Caderno de Logística uma regra metodológica para o cálculo diário das ausências, para evitar que cada órgão determine sua própria metodologia.

Nos termos da Instrução Normativa o pagamento pelo fato gerador *ocorrerá naquela situação de fato ou conjunto de fatos prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente à sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada.*

05- Em sua opinião como se processará o pagamento dos eventos submetidos ao critério de pagamento por fato gerador?

Genivaldo: Nos termos da Instrução Normativa o pagamento pelo fato gerador *ocorrerá naquela situação de fato ou conjunto de fatos prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente à sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada.*

A adoção do Pagamento pelo Fato gerador como critério de pagamento insere-se nos procedimentos adotados de tratamento do risco nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Sem dúvida, trata-se de uma novidade a ser implementada nos procedimentos de pagamento.

A composição desses valores representados pelas férias, 1/3 (um terço) de férias previsto na Constituição, 13º (décimo terceiro) salários, ausências legais, verbas rescisórias, devidos aos trabalhadores, bem como outros de evento futuro e incerto deverão constar das Planilhas de Custos dos proponentes.

A dúvida que persiste é como esses eventos serão pagos quando efetivamente ocorrerem.

Considerando-se que nos casos de férias e 13º Salário, tais valores são provisionados mensalmente na proporção, em geral, de 1/12 do custo total, espera-se que o pagamento desses eventos ocorra de forma proporcional ao vínculo do empregado ao contrato administrativo, de forma análoga ao procedimento da conta-depósito no caso das férias, ou dito de outra forma, se um empregado com 3 meses de vinculação ao contrato administrativo fizer jus a férias, decorrente do seu contrato de trabalho, será pago a empresa o valor correspondente a 3/12 dos valores previstos na planilha de custo da empresa Contratada.

Nos casos de ausências diárias, a empresa deverá prever na Planilha o custo diário de reposição do profissional ausente. Dessa forma, se ao final do mês, por exemplo um empregado se ausentou por 3 (três) dias e por conseguinte foi necessário a reposição desse dias por outro empregado, o órgão contratante pagará a empresa contratada o custo diário relativo aos três dias em que foi necessário a reposição.

No caso do pagamento das provisões relativos à Rescisão, a conta vinculada apresenta uma metodologia específica.

No caso da conta vinculada, observa-se que a provisão para rescisão corresponde a um percentual de 5% sobre a remuneração. Esta provisão visa custear apenas os valores referente à multa sobre o FGTS e a contribuição social sobre as rescisões sem justa causa sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado.

Talvez a SEGES adote a mesma metodologia para os órgãos que utilizarem o critério de pagamento por fato gerador.

Um cuidado especial em relação ao pagamento das verbas rescisória deve-se ao fato de sua composição, que inclui uma proporcionalidade entre os que serão dispensados com aviso prévio indenizado e os que irão cumprir o aviso prévio, (aviso prévio trabalhado), bem como os valores relativos à multa do FGTS e a Contribuição Social sobre as rescisões nos casos de rescisões sem justa causa.

Por se tratar de procedimento novo, principalmente para aqueles órgãos que não utilizam a conta-depósito bloqueada para movimentação, mais conhecida como conta vinculada, a SEGES informou que editará um caderno de logística para orientar os gestores na implementação dos procedimentos necessários.

6-Em sua opinião, quais as alterações mais relevantes no Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços que repercutirão nos custos das contratações de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra?

Genivaldo: Não tenho dúvida de que as alterações mais relevantes são: primeiro, a inclusão das Férias e Adicional de Férias no Submódulo 2.1 e a provisão de Férias no Submódulo 4.1 – Ausências legais. Segundo, a retirada das incidências dos encargos previdenciários e FGTS nos módulos e submódulos, permanecendo apenas no Módulo 3 – Provisão para Rescisão.

7-No caso do evento Férias, à primeira vista, o pagamento das Férias ocorrerá de forma duplicada? Como se explica tal fato?

Genivaldo: De fato o pagamento de Férias ocorrerá de duas formas. A provisão prevista no **Submódulo 2.1 – Férias e Adicional de Férias** corresponde ao pagamento do titular, em razão do direito previsto na constituição e na legislação trabalhista, observados os requisitos previstos em lei. Nesse caso, quando o critério de pagamento for pelo fato gerador, a empresa solicitará o pagamento de forma antecipada para realizar o pagamento das férias dos empregados que fizeram jus.

No segundo caso, o valor provisionado no **submódulo 4.1 – Ausências Legais** corresponde ao custo de reposição do titular realizado pelo substituto. Tal pagamento ocorrerá *a posteriori*, ao final do período correspondente à reposição.

8- Em relação à não explicitação de campo específico para as incidências dos encargos previdenciários e FGTS do Modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços, quais são as repercussões desse fato?

Genivaldo: Na realidade, nos termos da legislação vigente, as provisões dos encargos previdenciários e FGTS incidem sobre verbas salariais, ou dito de outra, sobre parcelas remuneratórias. No caso da Planilha de Custo consideram-se verbas salariais, a remuneração, Férias, Aviso prévio trabalhado, Ausências Legais, Intervalo Intra jornada, entre outros. No caso do aviso prévio indenizado incide apenas o FGTS

No modelo anterior da Planilha de Custo previsto na Instrução Normativa nº 2, de 2008, a ser revogada pela Nova IN, as incidências dos encargos previdenciários e FGTS incidiam no Módulo 4.2 – 13º Salário, Submódulo 4.3 – Afastamento Maternidade, Submódulo 4.4 – Provisão para Rescisão - item A – Aviso prévio indenizado (incide apenas FGTS) e no item D - Aviso Prévio Trabalhado e no Módulo 4.5 – Custo de Reposição do Profissional Ausente.

No Modelo de Planilha de Custo da nova IN, as incidências no Módulo da Rescisão foram mantidas.

A não explicitação de campo específico na Planilha para as incidências de encargos previdenciários e FGTS, segundo orientação da própria SEGES, tem por objetivo difundir nova metodologia de cálculo, como por exemplo a utilizada na determinação dos valores limites de vigilância e limpeza.

Nesse espeque deve-se considerar que a metodologia de cálculo usualmente utilizada pelos órgãos contratantes e pelos proponentes não é a mesma utilizada na determinação dos valores limites.

No caso dos valores limites de limpeza, por exemplo, o valor dos encargos sociais e previdenciários é determinado no submódulo 2.2 Encargos previdenciários e FGTS aplicando o percentual de 36,80% sobre a remuneração + 13º Salário e Adicional de Férias. O valor obtido integrará a base de cálculo do Módulo 3 – Provisão para rescisão, e módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente.

Essa divergência metodológica de cálculo pode implicar em alguns problemas no âmbito da administração.

Para sanar esses problemas, uma das soluções que sugiro, seria a edição de um Manual de Orientação para preenchimento da Planilha de Custo.

O manual também auxiliaria os gestores e os proponentes na determinação do custo diário das ausências para fins de pagamento por fato gerador.

9-No caso dos serviços de limpeza, a nova instrução normativa apresenta novas áreas e novos índices de produtividade, agora estabelecidos em intervalos, diferentemente da IN 02/2008, em que esses índices de produtividade eram fixados. Na sua opinião, quais são as repercussões dessas alterações na determinação dos custos de contratação dos serviços de limpeza?

Genivaldo: Em relação a inclusão de novas áreas destaco a inclusão das áreas de banheiros com índices de produtividade de 200m² a 300m². Na Instrução Normativa nº 02, de 2008, normalmente, as áreas de banheiros estavam inclusas nas áreas internas de pisos frios. A inclusão das áreas de banheiros considero importante em razão das especificidades que envolvem a limpeza daquelas áreas.

Ainda em relação a essas áreas registro o que dispõe a Súmula 448 do TST que prevê em seu inciso II que a higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande

II que a higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo.

Dessa forma a identificação dessas áreas específicas (banheiros) auxiliar o gestor a incluir o adicional de insalubridade, quando for devido.

A inclusão de intervalos de índices produtividade e a nova regra da IN que estabelece que o Edital deverá permitir que os licitantes possam apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecidas pela Administração como referência tem como propósito flexibilizar a contratação dos serviços e permitir uma maior competição entre os licitantes, tendo em vista os recursos materiais e tecnológicos disponibilizados.

A administração, contudo, deverá ficar atento aos casos de subdimensionamento da produtividade e a sujeição dos trabalhadores a condições de trabalho em que o esforço físico é incompatível com as condições de trabalho prevista na legislação trabalhista.

10- Qual o tratamento a ser dado aos custos não renováveis, já pagos ou amortizados, utilizando o critério do Pagamento pelo Fato gerador?

Genivaldo: Usando como referência o que acontece com os valores provisionados para a Conta Vinculada, observa-se que as provisões daqueles itens são levadas para o ano seguinte, ou seja, as provisões são consideradas **custos renováveis**.

Acredito que de forma similar ocorrerá com os eventos submetidos ao critério de pagamento pelo fato gerador, ou seja, serão considerados custos renováveis.

Este é um bom questionamento a ser encaminhado à SEGES, para conhecermos o seu posicionamento em relação ao caso.

11- Qual o seu posicionamento quanto à necessidade em se realizar a pesquisa de preços de modo a assegurar a vantajosidade dos serviços prestados sem dedicação exclusiva de mão de obra? Você concorda ou poderia ter o tratamento conferido à prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra?

Genivaldo: A dispensa da pesquisa de preço nos processos de renovação contratual dos contratos de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra deve-se ao fato de que nesse tipo de contratação envolvem dois tipos de insumos:

O primeiro está relacionado a itens que estão, em sua maioria, contemplados em Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), tais como salário normativo, gratificações, benefícios concedidos (vale alimentação, cesta básica, plano de saúde, etc). Os que não estão previstos na CCT, são disciplinados na legislação, tais como adicionais de periculosidade, insalubridade, adicional noturno, hora extra, intrajornada, e outros associados a tarifas públicas como por exemplo o vale-transporte.

O outro tipo de insumo que ensejaria a pesquisa de preços, seria o custo de uniforme, materiais, utensílios usados diretamente na execução dos serviços, bem como peças de reposição (contratos de manutenção), Equipamento de Proteção individual.

Portanto, quanto àqueles itens disciplinados na CCT, é manifesta a inutilização de pesquisa de preço de mercado para comprovação da vantajosidade.

Nos casos de insumos não contemplados na CCT, observa-se a relação custo/benefício representada pela relação custo/prazo despendido para a realização de pesquisa de mercado é impeditivo, não é aconselhável tendo em vista a baixa representatividade desse itens em relação ao orçamento global.

Aliado a isso, nos casos de contrato de manutenção predial ou de equipamentos, há, em regra, uma lista imensa de itens, podendo chegar a 800 itens a serem pesquisados. Tal fato representa uma notória dificuldade de comprovar a vantajosidade de contrato no caso de sua prorrogação.

Essas dificuldades é que levaram ao Grupo de Estudo representados por técnicos do TCU, Ministério da Previdência, Ministério do Planejamento, (SLTI, hoje SEGES), Advocacia-Geral da União, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a proporem a dispensa de pesquisa de preço que resultou no Acórdão TCU 1.214/2013, quando estiverem presentes as seguintes condições/requisitos:

a) *houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;*

b) *houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) , quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;*

c) *houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos, correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.*

d) *nos casos dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantagem econômica da contratação para a Administração, observado o disposto nos itens a até c, somente estará garantida se os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.*

d.1) *quando os valores resultantes da aplicação do disposto no item d forem superiores aos preços fixados pela SLTI/MP para os serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.*

Em relação à dispensa de pesquisa de preço para serviços de natureza continuada SEM dedicação exclusiva de mão de obra, na minha opinião, não acha prudente dispensá-la tendo em vista que dependendo da natureza dos serviços a serem executados, há possibilidade da pesquisa de preço demonstrar que a contratação que se pretende prorrogar não é mais vantajosa. Principalmente aquelas em que a unidade de medida consiste em entrega de produtos.

GENIVALDO DOS SANTOS COSTA é Especialista em Políticas Públicas e Gestão e Governamental. Atualmente exerce suas atividades na Assessoria do Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Atua na área de logística há mais de 10 (dez) anos. Exerceu por mais de 06 (seis) anos suas atividades na Coordenação-Geral de Normas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento, responsáveis pela normatização e padronização nas áreas de logística, licitações, contratos, pregão eletrônico, Comprasnet, etc, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional. Na SLTI, hoje SEGES, do Ministério do Planejamento participou de eventos relativos aos normativos de competência daquela Secretaria, ministrando palestras sobre temas referentes à logística pública, tais como, contratações de serviços terceirizados, metodologia dos valores limites de limpeza e vigilância, conta-vinculada, entre outros. Participou ainda de eventos realizados pelo Ministério do Planejamento, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, bem como de eventos promovidos por órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional na qualidade de palestrante nos assuntos relativos à logística pública. É professor da ENAP e da ESAF, há mais de 6 (seis) anos, onde ministra treinamento na área de licitações, em especial, nos cursos de Elaboração de Termo de Referência. Curso de Elaboração de Editais, Curso de Elaboração e Análise de Planilha de Custo e Formação de Preços de Serviço de natureza Continuada com dedicação exclusiva de mão de obra.

JOÃO LUIZ DOMINGUES é Auditor Federal de Finanças e Controle no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). É professor na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e na Escola de Administração Fazendária (Esaf); e é instrutor do CGU. Atua com licitações públicas há 10 anos e é especialista em Gestão Pública pela Enap e em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), com atualização em Direito Administrativo - foco em licitação e contrato, pela PUC/MG. João escreve para o site <http://www.licitacaocontrato.com.br>



◀ Entrevista sobre licitações na área da saúde com a professora da ENAP Lidiane da Silva Marques

Entrevista com o professor da ENAP Antônio Jorge Leitão sobre aditamentos contratuais. ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal