



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania - MC

Exercício 2020

17 de março de 2021

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIDADANIA**

Unidade Examinada: Subsecretaria de Assuntos Administrativos (**SAA**)

Município/UF: **Brasília/DF**

Projeto de Auditoria: 878303

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação realizada sobre o Processo Administrativo nº 71000.042487/2019-64, relativo ao Pregão Eletrônico nº 28/2020, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares, a serem executados nas dependências do Ministério da Cidadania (MC).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho foi realizado em atendimento à notificação por e-mail (*push*) encaminhada pela ferramenta Análise de Licitações e Editais (ALICE), de uso interno da Controladoria-Geral da União (CGU), apontando riscos na contratação.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A análise preventiva Pregão Eletrônico nº 28/2020 possibilitou identificar impropriedades relacionadas com orçamento subestimado; ausência de justificativas na fixação do piso salarial, quantitativo e tipos de postos; e estabelecimento de Instrumento de Medição de Resultados que não afere a qualidade do serviço prestado para fins de remuneração à empresa contratada.

Foram emitidas recomendações para correção das impropriedades, no entanto a Unidade promoveu a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, sem atender integralmente as recomendações emitidas, exceção feita quanto à redução da subestimativa do orçamento e à segregação das atividades propostas aos cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo.

Não restaram recomendações a serem observadas, uma vez que o gestor optou por concluir o procedimento licitatório, tendo sido assinado o Contrato nº 41/2020 em 08.10.2020.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia-Geral da União

ALICE – Análise de Licitações e Editais

CBO - Classificação Brasileira de Ocupações

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGEBC – Coordenação-Geral de Auditoria da Áreas de Educação Básica, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

CGLOT – Coordenação-Geral de Logística, Transferências Voluntárias e Tomada de Contas Especial

CGU – Controladoria- Geral da União

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DOU – Diário Oficial da União

EFD – Escrituração Fiscal Digital

ETP – Estudo Técnico Preliminar

FAP – Fator Acidentário de Prevenção

IMR – Instrumento de Medição de Resultado

IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

MC – Ministério da Cidadania

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCFP – Planilha de Custos e Formação de Preços

PIS – Programa de Integração Social

RAT – Riscos Ambientais do Trabalho

SAA - Subsecretaria de Assuntos Administrativos

SAT – Seguro Acidente do Trabalho

SCI/STF – Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal

SEAC-DF – Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal

SEGES/ME – Secretaria de Gestão do Ministério da Economia

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SINDISERVIÇOS-DF – Sindicato do Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizados do Distrito Federal

SIS-DF – Sindicato das Secretárias e dos Secretários do Distrito Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

Teams – espaço de trabalho baseado em um chat que integra as pessoas, os conteúdos e as ferramentas

TR – Termo de Referência

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Orçamento da contratação apresenta-se subestimado em R\$ 2.499.875,76.	9
2. Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para a definição dos quantitativos e tipos de cargos a serem contratados.	12
3. Definição do valor do piso salarial do cargo de Auxiliar de Escritório superior ao estabelecido na CCT da categoria sem a devida justificativa.	14
4. Instrumento de Medição de Resultado (IMR) não afere a qualidade do serviço prestado para fins de remuneração à empresa contratada.	16
CONCLUSÃO	19
ANEXOS	20
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20

INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório que apresenta os resultados de avaliação realizada sobre os autos do Processo Administrativo Processo nº 71000.042487/2019-64, relativo ao edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares, a serem executados no Ministério da Cidadania (MC), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

O valor anual estimado da contratação foi de R\$ 67.397.873,64, sendo adotado o critério de julgamento do menor preço global. As despesas com a contratação da prestação de serviços serão custeadas por dotação orçamentaria própria, prevista no orçamento da União para o para o exercício de 2020.

O presente trabalho restringiu-se a analisar o instrumento convocatório, termo de referência e estudos técnicos preliminares, tendo como escopo a definição dos tipos e quantitativos de cargos; o valor do piso salarial utilizado às categorias a serem contratadas; a metodologia utilizada na elaboração do orçamento da contratação; e a forma de avaliação da qualidade da prestação de serviços.

O instrumento convocatório prevê a contratação de 769 postos de trabalho, divididos nos seguintes tipos de cargos: Auxiliar de Escritório (655 postos); Recepcionista (18 postos); e Técnico em Secretariado (96 postos).

A data de realização do certame foi prevista inicialmente para o dia 19.08.2020, com abertura da sessão pública às 10h.

A presente avaliação tem caráter preventivo e a identificação de riscos relacionados à contratação e à execução contratual, consistindo na verificação dos documentos que fixam as regras da licitação em voga frente à legislação vigente.

O Ministério da Cidadania promoveu a suspensão da realização da sessão pública, conforme se verifica no extrato publicado no Diário Oficial da União (DOU) no dia 19.08.2020 e republicou o certame a partir do edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020 que estabelece a contratação de 876 postos de trabalho, divididos nos seguintes tipos de cargos: Auxiliar de Escritório (481 postos); Assistente Administrativo (281 postos); Recepcionista (18 postos); e Técnico em Secretariado (96 postos).

A seguir, consta descrição dos achados identificados pela equipe da CGU, bem como dos riscos relacionados à contratação em questão.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Orçamento da contratação apresenta-se subestimado em R\$ 2.499.875,76.

A elaboração do orçamento deve ser precedida de gerenciamento de riscos, em que se identificam os principais riscos que possam comprometer a realização do certame e a execução contratual; a avaliação em termos de probabilidade e impacto de cada risco; o tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; e, por fim, as ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem.

Um dos principais riscos na elaboração do orçamento reside no *quantum* a administração pretende despender na futura contratação, podendo apresentar-se os desvios de sobrepreço ou orçamento subestimado em relação aos custos incorridos pela empresa durante a execução contratual.

O modo a mitigar o risco de sobrepreço e/ou de orçamento subestimado reside na elaboração da planilha de custos pela administração a qual deve representar todas as despesas a serem suportadas pela contratada com a prestação de serviços, tendo como referência os normativos legais; a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT); as orientações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME) e do Tribunal de Contas da União (TCU); e os percentuais estatísticos para os itens com caráter de provisionamento mensal.

Contudo, ao analisar o orçamento estimativo elaborado pelo Ministério da Cidadania (MC) para o Pregão Eletrônico nº 28/2020, identificou-se que se encontrava subestimado em R\$ 8.901.709,44. O valor estimado foi de R\$ 67.397.873,64, obtido a partir da metodologia do autopreenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) prevista pela alínea b.1, item 2.9, Anexo V, da Instrução Normativa Seges nº 05, de 26.05.2017, e art. 9º, Instrução Normativa nº 73, de 05.08.2020, conforme se verificou em análise aos autos do Processo nº 71000.042487/2019-64.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, a subestimativa foi reduzida, no entanto se manteve, agora em R\$ 2.499.875,76.

A diferença entre o orçamento estimativo previsto para a contratação almejada e o realizado pela equipe de auditoria reside nos percentuais adotados nos diversos módulos e submódulos que compõem a estrutura da planilha de custos, conforme os registros apresentados a seguir:

(i) Submódulo 2.2:

Item: Seguro Acidente do Trabalho (SAT).

O SAT é formado pelo produto de dois fatores: os Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP). O RAT pode assumir os percentuais de 1%, 2% ou 3%, conforme a atividade preponderante da empresa, enquanto o FAP apresenta índice entre 0,5000 e 2,0000.

Dessa forma, o menor valor a ser assumido pelo SAT é de 0,5%, resultante da multiplicação da alíquota de 1% do RAT com o índice de 0,5000 do FAP. Por outro lado, o SAT assume como valor máximo o percentual de 6%, resultante da multiplicação da alíquota de 3% do RAT com o índice de 2,0000 do FAP. É o RAT Ajustado, verificado por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP).

Todavia, a administração estabeleceu para o Pregão Eletrônico nº 28/2020 os percentuais de 2,29%, para o cargo de recepcionista, e de 1,71% para os cargos de técnico em secretariado e auxiliar administrativo, em detrimento do percentual de 6%.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, verificou-se a adoção da alíquota de 3,0% para todos os cargos previstos no novo edital.

(ii) Submódulo 4.1:

Item: Férias.

Considerando a adoção da conta vinculada como instrumento para mitigação do risco de inadimplemento de verbas rescisórias devidas ao trabalhador, deve ser adotado na elaboração do orçamento estimativo da contratação o percentual de 12,10% para o item férias e adicional de férias no Submódulo 2.1, o que inviabilizaria a administração estabelecer no Submódulo 4.1 o percentual de 9,09% a título de férias para o trabalhador substituto (folguista), tendo em vista que ao titular do posto a despesa representa 11,11%, sendo 8,33% e 2,78%, respectivamente férias e adicional de férias.

Ao substituto, por atuar somente por trinta dias no contrato substituindo o empregado titular em gozo de férias, o provisionamento corresponde a 1/12 do previsto para o titular, ou seja, 0,69% e 0,23%, totalizando 0,92%. Portanto, o percentual de 12,03%, resultante do somatório de 11,11% e 0,92%, é suficiente para custear as respectivas despesas com os dois empregados, devendo ser excluído da planilha de custos o percentual de 9,09%.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, verificou-se a manutenção da alíquota de 12,10% no Submódulo 2.1 e a adoção da alíquota de 6,11% para o Submódulo 4.1.

(iii) Módulo 6:

Item: Custos indiretos.

A administração estabeleceu para o Pregão Eletrônico nº 28/2020, a título de custos indiretos, os percentuais de 1,75%, 1,41% e 2,21%, respectivamente, aos cargos de técnico secretariado, auxiliar administrativo e recepcionista. Trata-se de percentuais médios praticados nas licitações analisadas pelo setor responsável pela elaboração do orçamento estimativo, conforme informado em reunião realizada via Teams no dia 18.08.2020.

Entretanto, esses percentuais deveriam ser utilizados para fins de julgamento da proposta a partir da análise de exequibilidade do valor ofertado e não como sendo o valor máximo a ser aceito na licitação. O TCU estabelece em seus editais o percentual de 5% para despesa administrativa. A Nota Técnica nº 01/2007 da Secretaria de Controle Interno (SCI) do Supremo Tribunal Federal (STF) segue a mesma linha da Corte de Contas Federal. A fixação de percentual para custos indiretos superior aos identificados nas

licitações visa possibilitar a empresa apresentar proposta conforme a sua estrutura administrativa e os respectivos custos com a celebração do novo contrato.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, verificou-se a adoção da alíquota de 1,87% para todos os cargos previstos no novo edital.

Item: Lucro.

A administração estabeleceu para o Pregão Eletrônico nº 28/2020, a título de Lucro, os percentuais de 1,49%, 1,06% e 2,19%, respectivamente, aos cargos de técnico secretariado, auxiliar administrativo e recepcionista. Igualmente ao item anterior, trata-se de percentuais médios praticados nas licitações analisadas pelo setor responsável pela elaboração do orçamento estimativo.

Contudo, se considerarmos que o regime tributário cumulativo (lucro presumido) refere-se à tributação simplificada do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL), e que sobre o lucro das empresas prestadoras de serviços optantes por esse regime, o qual é estimado a partir da aplicação da alíquota de 32% sobre o faturamento, e que sobre o resultado obtido incide as alíquotas de 15% (IRPJ) e 9% (CSLL), conclui-se que as empresas optantes pelo lucro presumido deveriam apresentar quando do preenchimento da planilha de custos o percentual mínimo de 7,68% de lucro, de modo a possibilitar o pagamento do IRPJ e da CSLL, vez que estes tributos não se encontram previstos na planilha de custos.

Nesse sentido, a Nota Técnica nº 01/2007 da SCI/STF e os editais do TCU estabelecem o percentual máximo de 10% a título de lucro.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, verificou-se a adoção da alíquota de 1,69% para todos os cargos previstos no novo edital.

Item: Tributos.

Considerando que o objeto da contratação remete à prestação de serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares, as empresas licitantes podem apresentar dois regimes tributários: cumulativo ou não cumulativo. No regime cumulativo, as empresas apresentam os percentuais de 0,65% (PIS) e 3% (Cofins), enquanto se optante pelo regime não cumulativo (lucro real) as alíquotas máximas para PIS e Cofins são, respectivamente, 3% e 7,60%.

Desta feita, não poderia a administração adotar na elaboração do orçamento estimativo do Pregão Eletrônico nº 28/2020 o regime cumulativo ao elaborar o orçamento estimativo da contratação, ainda que as contratações analisadas apresentarem tal condição, pois pode não representar o regime tributário das empresas participantes durante a licitação, impactando a formulação de propostas. Cabe acrescentar que o termo de referência traz a seguinte redação, caso a empresa seja optante pelo regime não cumulativo, seguindo a orientação da Seges:

10.2.21. Para as empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa de PIS e de COFINS não será admitida, em nenhuma hipótese, a cotação do percentual integral das alíquotas relativas a PIS (1,65%) e COFINS (7,60%), tendo em vista que as Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003 permitem o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas anteriores, fazendo com que o valor do tributo efetivamente recolhido, em relação ao faturamento, seja inferior à alíquota dessas contribuições.

10.2.22. As empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa de PIS e COFINS devem cotar os percentuais que representem a média das alíquotas efetivamente recolhidas nos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, apurada com base nos dados da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/PASEP e para a COFINS (EFD-Contribuições), cujos respectivos registros deverão ser remetidos juntamente com a proposta e as planilhas.

Com a republicação do certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, verificou-se a adoção do regime tributário pelo lucro real na elaboração do orçamento estimativo da contratação.

Por todo o exposto, verifica-se que o Ministério da Cidadania adotou ações de modo a retificar o orçamento estimativo da contratação, contudo, foi insuficiente para eliminar o apontamento inicial da equipe de auditoria, uma vez que o orçamento permanece subdimensionado, agora em R\$ 2.499.875,76.

2. Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para a definição dos quantitativos e tipos de cargos a serem contratados.

O valor estimado das contratações de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra é o principal ponto de controle para análise preventiva dos editais encaminhados pela ferramenta ALICE.

Todavia, a materialidade não deve ser o único fator a ser considerado no momento do exame do processo administrativo, vez que o valor final da contratação pode ser influenciado por diversos fatores, como por exemplo, o valor do piso salarial e o quantitativo e tipo de postos a serem contratados.

Nesse sentido, cabe ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentar a justificativa para adoção de piso salarial acima dos valores estabelecidos pela CCT, nas situações em que se necessita de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria; e a metodologia e a memória de cálculo que justifique o quantitativo e tipo de posto a ser contratado.

A justificativa para a contratação é a substituição dos contratos atualmente vigentes, de modo a unificar os contratos originários dos órgãos que compõe a estrutura do Ministério da Cidadania.

No entanto, não se identificou na análise dos estudos preliminares a metodologia/memória de cálculo utilizada pelo Ministério para o dimensionamento dos quantitativos e dos tipos de postos a serem fornecidos pela empresa contratada.

A Unidade baseou o quantitativo de postos tendo como referência os contratos vigentes à época da elaboração dos estudos técnicos preliminares, o que totalizava 1.090 terceirizados distribuídos entre os cargos de apoio, secretariado e recepção, no entanto, o quantitativo de postos previstos no edital é de 769, conforme informado no quadro a seguir:

Quadro I – Quantitativo de Postos

Cargos	CBO	Quantidade de Postos
Auxiliar de Escritório	4110-05	655
Recepcionista uniformizada	4221-05	18
Técnico em Secretariado	3515-05	96
TOTAL		769

Fonte: Anexo VI – Estudo Técnico Preliminar

Cabe acrescentar que o cargo de Auxiliar de Escritório representa a unificação dos anteriormente existentes nessa categoria com outros três cargos atualmente contratados pelo Ministério: auxiliar administrativo (níveis I, II, III e VI); assistente administrativo (níveis I, II e III); e analista administrativo pleno. Contudo, não se identificou justificativa para ausência de divisão em níveis, fato que pode impactar no valor do salário e, conseqüentemente no valor final da contratação.

A divisão dos postos em vários níveis justifica-se pela necessidade de atendimento desde demandas mais simples até demandas mais complexas que exigem requisitos de qualificação diferenciados. Além disso, pode ser um fator de distribuição dos custos dos postos de forma mais equilibrada, onerando menos a contratação.

A Unidade não demonstrou adequadamente no ETP a vantajosidade da unificação dos postos referidos em um único posto, sem diferenciação de níveis, tanto do ponto de vista do aprimoramento do atendimento das diferentes demandas dos serviços prestados pelos diferentes setores, como do ponto de vista da economicidade na contratação.

Tal fato torna-se relevante, vez que as atribuições do cargo possuem níveis de complexidade diferentes, o que demandaria grau de conhecimento e experiência diferenciados e conseqüentemente valor de piso salarial, inclusive à guisa de exemplo dentro das atribuições de Auxiliar de Escritório consta a realização de atividades próprias Técnico em Secretariado, cujo piso salarial é de R\$ 2.200,00, valor inferior ao estabelecido para o cargo em comento R\$ 3.019,39.

A elaboração do planejamento incompleto da contratação encontra origem, conforme informação constante dos estudos preliminares, na ausência de estudos técnicos mais aprofundados acerca das reais necessidades de pessoal de cada unidade do órgão, que considerem os tipos de postos que melhor atenderiam às diferentes demandas de serviços do órgão e a necessidade ou não de diferenciação dos cargos em níveis, em função do grau de complexidade dos serviços, e para o estabelecimento de salários compatíveis com as atribuições dos cargos.

A partir de reunião realizada com a equipe da CGU, o Ministério da Cidadania suspendeu o edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020 em 19.08.2020 e, posteriormente, em 10.09.2020, revogou-o, sendo publicado na mesma data o edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020 em sua substituição.

O novel edital apresentou o quantitativo de 876 postos, representando um acréscimo de 107 postos; previsão de postos e cargos para o estado do Rio de Janeiro; previsão do cargo de Assistente Administrativo, a partir da segmentação do cargo de Auxiliar de

Escritório; aumento do valor estimado da contratação, R\$ 79.204.161,72, tendo em vista o acréscimo de postos e a adoção de pisos salariais de R\$ 3.177,32 e R\$ 2.469,00 para os cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo, respectivamente.

A fixação de pisos salariais diferentes para os cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo visa ao atendimento da recomendação que solicitava justificativa à ausência de níveis diferentes para o cargo de Auxiliar de Escritório, entretanto, não foi encaminhada metodologia/memória de cálculo para subsidiar ou que justifique os quantitativos e os tipos de cargos a serem contratados pelo edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020.

3. Definição do valor do piso salarial do cargo de Auxiliar de Escritório superior ao estabelecido na CCT da categoria sem a devida justificativa.

O preço estimado da contratação reveste-se de grande relevância à administração, vez que é o valor máximo que se dispõe a pagar por determinada contratação. Tratando-se de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, os valores despendidos pelo Poder Executivo em 2019 alcançaram, aproximadamente, R\$ 7,7 bilhões.

O piso salarial é um componente da planilha de custos que influencia no valor final da contratação. Em regra, na estimativa do preço utiliza-se o salário base definido na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) das respectivas categorias, contudo, excepcionalmente, a administração pode, desde que justificadamente, em virtude da necessidade de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso da CCT, fixar valor superior àquele normalmente utilizado.

A Instrução Normativa nº 73/2020, que estabelece procedimentos administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, descreve em seu Art. 5º os parâmetros a serem observados na realização de pesquisa de preços, dentre os quais podemos destacar aquisições e contratações similares de outros entes públicos e pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação.

Conforme consta do ETP, o MC utilizou somente os valores dos postos da contratação atual com a empresa Works, Contrato nº 07/2016, como parâmetro para a estimativa dos salários dos cargos, conforme quadro abaixo:

Quadro II – Pisos salariais contratados

Cargos	CBO	Salário	Valor do Posto	Quantitativo de Postos
Auxiliar de Escritório	4110-05	R\$ 3.019,39	R\$ 7.556,81	655
Recepcionista	4221-05	R\$ 1.826,64	R\$ 5.280,98	18
Técnico em Secretariado	3515-05	R\$ 2.220,00	R\$ 5.955,43	96
TOTAL				769

Fonte: Anexo VI – Estudo Técnico Preliminar do Pregão nº 28/2020

Constata-se em relação ao quadro acima, que os valores referentes aos pisos salariais das categorias de Recepcionista e Técnico em Secretariado estão em conformidade com as Convenções Coletivas de Trabalho – CCT das categorias no DF, descritas no Termo de Referência, quais sejam, SEAC-DF/SINDSERVIÇOS-DF 000001/2020 e SEAC-DF/SIS-DF 000013/2020.

Entretanto, em relação ao piso salarial para o posto de Auxiliar de Escritório, e tendo como paradigma o cargo de Auxiliar Administrativo da Convenção Coletiva de Trabalho 2020/2020 SEAC-DF/SINDSERVIÇOS-DF, o valor fixado encontra-se acima do valor do estabelecido para categoria, R\$ 1.278,71, entretanto, não se identificou nos autos analisado a justificativa para adoção de piso salarial diferenciado para a referida categoria.

A fixação do valor do piso salarial ao cargo de Auxiliar de Escritório acima do estabelecido na CCT para categoria teve como paradigma os valores médios praticados nos contratos celebrados pela Controladoria-Geral da União (CGU); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), conforme quadro a seguir:

Quadro III – Pesquisa de Preços para definição dos valores dos postos

Órgão	Salários (Valores Atualizados 2020)	Requisitos	CBO
CGU PE nº 05/2017	R\$ 3.380,78	Ensino médio, experiência mínima de 24 meses	4110-05
DNIT PE nº 67/2018	R\$ 3.749,03	Ensino médio, experiência mínima de 12 meses	4110-05
FNDE PE nº 25/2015	R\$ 2.963,90	Ensino médio completo	Não Identificado
Ministério da Cidadania	R\$ 3.019,39	Ensino médio, experiência mínima de 12 meses	4110-05

Fonte: Estudo Técnico Preliminar do nº 28/2020.

Conforme registro anterior, o MC revogou o PE nº 28/2020 e republicou a licitação, PE nº 31/2020. Entre as diferenças identificadas podemos citar o aumento do número de postos; inclusão do cargo de Assistente Administrativo; e novos pisos salariais para os cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo.

Ao cargo de Auxiliar de Escritório, foi mantida a exigência de qualificação de ensino médio completo e de experiência mínima de doze meses na área de atuação requerida, sendo fixado o piso salarial de R\$ 3.177,32. No PE nº 28/2020, o valor estabelecido foi de R\$ 3.019,33. O cargo de Assistente Administrativo difere do anterior em relação à experiência mínima exigida, seis meses; atribuições do cargo; e o valor do piso salarial, R\$ 2.469,00.

A fixação do piso salarial acima do estabelecido na CCT deve ser justificada a partir da necessidade de habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são

remunerados pelo piso salarial da categoria. Entretanto, o MC não apresentou documentos que respaldem a fixação dos novos pisos salariais, tendo tão somente informado em sua resposta ao Relatório de Auditoria, versão preliminar, que efetuou pesquisa de preços com base em contratos celebrados pela administração, de modo a justificar piso salarial acima do estabelecido na CCT.

As atribuições descritas para os cargos de Auxiliar de Escritório, PE nº 28/2020 e PE nº 31/2020 são coincidentes em sua quase totalidade, diferindo apenas em três aspectos (i) transcrever para meios eletrônicos memorandos, ofícios, levantamentos, tabelas, quadros e correspondências; (ii) apoiar as áreas de gestão de pessoal, gestão das licitações e contratos administrativos, gestão de convênios, gestão de almoxarifado e patrimônio, gestão documental e administrativa, gestão orçamentária e financeira, comunicação social, conforme a área de conhecimento; e (iii) apoiar administrativamente as áreas de controle de banco de dados e tecnologia da informação, o que pode não justificar a elevação do piso salarial de R\$ 3.019,39 para R\$ 3.177,32.

Em relação ao Assistente Administrativo, as atribuições do cargo mostram-se de baixa complexidade, contudo, o piso salarial fixado foi de R\$ 2.469,00, valor muito acima do previsto na CCT, R\$ 1.278,71.

Portanto, o MC não apresentou justificativa para fixação de piso salarial para os cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo acima do valor estabelecido em CCT para o cargo de Apoio Administrativo, bem como não apresentou documentação que demonstre a realização de pesquisa de preços que ampare a definição dos novos pisos salariais, R\$ 3.177,32 e R\$ 2.469,00.

4. Instrumento de Medição de Resultado (IMR) não afere a qualidade do serviço prestado para fins de remuneração à empresa contratada.

O art. 67 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

A Instrução Normativa Seges nº 05/2017 diferencia os termos gestão e fiscalização contratual e estabelece as seguintes formas de acompanhamento da execução contratual: (i) Fiscalização Técnica; (ii) Fiscalização Administrativa; (iii) Fiscalização Setorial; (iv) Fiscalização pelo Público Usuário.

A Fiscalização Técnica é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório.

A Fiscalização Administrativa é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra

quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

A Fiscalização Setorial é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.

A Fiscalização pelo Público Usuário é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Portanto, a fiscalização apresenta efeito relevante à avaliação da execução contratual e, conseqüentemente, de fator de adequação de pagamento à empresa contratada.

A remuneração à contratada pelos serviços prestados reveste-se de grande importância, tendo em vista que a administração deve evitar o pagamento com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho, devendo o pagamento recair sobre os resultados obtidos com a contratação.

No entanto, o IMR previsto no Anexo V do PE nº 28/2020 remete à fiscalização pelo público usuário e não há indicativo de que a fiscalização técnica atuará como instrumento avaliador da qualidade do serviço prestado, de modo a possibilitar o redimensionamento no pagamento à contratada a partir da qualidade dos serviços prestados.

O mecanismo de cálculo prevê o somatório das notas lançadas por cada servidor responsável pelo espaço físico avaliado e extraída média simples. Entretanto, o formulário de avaliação não foi disponibilizado aos participantes da licitação, de modo a apresentar os parâmetros a serem avaliados pelos servidores, o que pode impactar na formulação das propostas, vez que a remuneração à contratada será conforme a faixa de avaliação obtida a partir da aplicação do formulário.

A elaboração de IMR não se mostra tarefa fácil, especialmente quando a unidade de medida utilizada como parâmetro de avaliação dos resultados é postos de trabalho. Em regra, os documentos produzidos não abordam a avaliação técnica da prestação de serviços, tendo em vista a ausência da mensuração da qualidade dos serviços prestados e/ou o tempo de sua execução no momento de elaboração dos estudos preliminares pela equipe de planejamento da contratação.

É sabido que o IMR como instrumento de fiscalização contratual não se reveste de obrigatoriedade, no entanto, a sua ausência ou elaboração deficiente inibe a administração avaliar a qualidade do serviço prestado e, conseqüentemente, adequar a remuneração devida à empresa contratada aos níveis de qualidade da prestação do serviço. Portanto, a administração remunera as empresas contratadas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho (disponibilidade de mão de obra).

A análise do Anexo V, PE nº 31/2020, permite verificar modificação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) em relação ao PE nº 28/2020.

O PE nº 31/2020 estabelece sete indicadores: (i) Ausência na prestação de serviços por posto de trabalho; (ii) Produtividade; (iii) Uso do uniforme; (iv) Entrega do uniforme; (v) Entrega de documentos; (vi) Alimentação e transporte dos Funcionários; e (vii) Direitos trabalhistas dos funcionários, enquanto o edital anterior utilizava apenas um indicador.

O IMR tem como objetivo adequar a remuneração devida pela prestação de serviços à qualidade do resultado entregue pela empresa contratada. A avaliação da qualidade dos serviços prestados é atribuição do fiscal técnico e/ou setorial, conforme o caso.

Verifica-se que dos sete indicadores, seis referem-se à obrigação contratual, ou seja, não se relacionam com a qualidade dos serviços prestados e são acompanhadas pelo fiscal administrativo.

O Indicador 6, Produtividade, que tem como finalidade aferir a qualidade dos serviços prestados, não apresenta critérios objetivos de avaliação, o que prejudica o resultado obtido da avaliação.

Portanto, o IMR constante do PE nº 31/2020 não apresenta indicadores capazes de avaliar a qualidade dos serviços prestados, vez que buscam verificar o cumprimento de obrigação contratual, como por exemplo, fornecimento de uniforme, vale transporte e auxílio alimentação; entrega de documentos e uniformes; e cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados alocados ao contrato administrativo, não eliminando, portanto, a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

CONCLUSÃO

Os processos administrativos constituídos pela Administração Pública a fim de efetuar contratações são complexos e dependem da atuação de diversos agentes públicos, cada qual com suas competências e responsabilidades. A observância dos normativos, jurisprudências e boas práticas afetas ao tema em conjunto com um fluxo processual maduro são os pilares do sucesso das contratações públicas.

A análise do edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020 publicado pelo Ministério da Cidadania (MC), assim como toda a documentação disponibilizada no âmbito do processo de contratação (Processo Administrativo nº 71000.042487/2019-64), concluiu na identificação das seguintes impropriedades: (i) orçamento da contratação apresenta-se subestimado em R\$ 8.901.709,44; (ii) estudo técnico preliminar não estabelece metodologia para a definição dos quantitativos e tipos de cargos a serem contratados; (iii) definição do valor do piso salarial do cargo de auxiliar de escritório superior ao estabelecido na CCT da categoria sem a devida justificativa; e (iv) Instrumento de Medição de Resultado (IMR) não afere a qualidade do serviço prestado para fins de remuneração à empresa contratada.

O referido instrumento convocatório foi suspenso e publicado o edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, que manteve as impropriedades identificadas anteriormente, exceção feita quanto à redução da subestimativa do orçamento e à segregação das atividades propostas aos cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo.

Por todo o exposto, em que pese o atendimento parcial dos apontamentos do controle interno não restarem recomendações a serem atendidas, uma vez que o gestor optou por concluir o procedimento licitatório, tendo sido assinado o Contrato nº 41/2020 em 08.10.2020. Tal decisão está no âmbito da autonomia da gestão, o que não impede a atuação do órgão de controle na execução do contrato advindo da contratação, bem como a avaliação preventiva de outros procedimentos licitatórios, já que os apontamentos podem subsidiar o aprimoramento dos procedimentos de aquisição da unidade.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Relatório de Avaliação Preliminar, contendo os achados de auditoria e as recomendações, foi encaminhado ao Ministério da Cidadania (MC) pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 03.09.2020. A resposta foi encaminhada em 23.09.2020 via e-mail, cujo anexo contém os Despachos nº 377/2020/SE/SAA/CGLC/CCOMP e 129/2020/SAA/CGLA/COSET/DIFCOA, contendo as manifestações da CGLC e CGLA da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Cidadania, acerca do relatório preliminar da auditoria realizada na documentação do Pregão nº 28/2020.

Achado 1:

Manifestação da Unidade Examinada:

“- Seguro Acidente de Trabalho (SAT)

4. O Seguro corresponde aos percentuais 1%, 2% ou 3%, porém podendo variar de acordo com o Fator de Acidente Previdenciário (FAP), podendo chegar até 6%, este último sendo recomendado a utilização em planilha pela CGU.

5. Embora a recomendação da CGU pela utilização do percentual máximo, foi optada, com anuência superior, a verificação entre as empresas pesquisadas SEI nº 6869462 essa variação como forma de amostragem, resultando na variação do SAT de 1,50% a 3%, veja-se: 1,50%, 1,62%, 2%, 2,02%, 2,82% e 3%.

6. Logo entendemos ser suficiente a adoção do percentual máximo do SAT dentre a amostragem, que é 3%, pois apresenta um bom parâmetro condizente com o mercado, não restringe a competitividade do certame, não compromete de modo significativo o índice de economicidade (fator k), bem como evita a necessidade de onerar ainda mais a reserva orçamentária do escasso orçamento do Ministério.

7. Lembrando que esse percentual pode ser ajustado em uma simples diligência pelo pregoeiro de acordo com a realidade da empresa.

- Férias para o Empregado Substituto

8. Conforme disposto no Anexo VII – D da IN nº 5/2017, o submódulo 4.1 se refere somente ao custo que será pago ao repositor pelos dias trabalhados quando da necessidade de substituir a mão de obra alocada na prestação do serviço.

9. Portanto o item foi preenchido conforme disposição constante na IN nº 5/2017.

- Custo Indireto e Lucro

10. No que concerne ao Lucro e Custo Indireto, foi optado pela utilização do percentual médio de mercado por representar a identificação precisa dos valores praticados no mercado.

11. Os percentuais foram coletados dos contratos em execução no âmbito da Administração Pública, os quais as propostas que os vinculam não apresentam valores simbólicos, irrisórios ou igual a zero, portanto sendo exequíveis.

- Demais Recomendações

12. As recomendações no que concerne a observação do art. 9º da IN nº 73/2020, bem como a utilização de percentuais tributos pelo lucro real foram atendidas.”

Análise da Equipe de Auditoria:

O valor anual estimado pelo edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020 era de R\$ 67.397.873,64 e, segundo o Relatório de Auditoria, versão preliminar, apresentava-se subestimado em R\$ 8.901.709,44, tendo em vista os parâmetros utilizados pelo MC quando da elaboração do orçamento.

O Ministério republicou o certame, edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020, reestimando o valor da contratação no montante R\$ 79.204.161,72. O acréscimo no valor estimado encontra origem nos seguintes itens: (i) acréscimo de 107 postos; (ii) elevação da alíquota do SAT; (iii) redução da alíquota do item férias do Submódulo 4.1; (iv) alteração das alíquotas de custos indiretos e lucro; e (v) adoção das alíquotas referentes ao regime de lucro real.

Se abstrairmos os acréscimos de postos, iremos verificar que o valor estimado com as alterações efetuadas pelo MC se eleva para R\$ 73.799.707,32, valor pouco inferior ao inicialmente estimado pela equipe de auditoria, R\$ 76.299.583,08, como sendo adequado na previsão de todas as despesas relacionadas com a execução contratual.

No que tange ao SAT, não se manteve a metodologia da média dos valores coletados, adotando o percentual de 3% para todos os cargos previstos pelo novo edital, tendo em vista, segundo o MC, representar o valor praticado no mercado e não onerar o escasso orçamento disponível para as contratações a serem realizadas.

Em que pese a empresa vencedora do certame apresentar em sua proposta o percentual de 2,82%, estando dentro do valor estabelecido pelo MC, a metodologia não se mostra alinhada com a possível despesa da empresa com o RAT Ajustado.

Contudo, observa-se uma contradição nos argumentos aduzidos pelo MC quanto à economicidade dos recursos orçamentários, vez que adotou o percentual de férias no Submódulo 4.1 de 6,11%, tendo em vista que o percentual estabelecido no Submódulo 2.1, 12,10%, supre as despesas com os empregados titular e substituto. Importante registrar que houve uma redução do percentual de férias do submódulo 4.1 de 9,09%, PE nº 28/2020, para 6,11%, PE nº 31/2020.

Acresce-se, ainda, que o valor mensal provisionado pelo Submódulo 2.1 para férias e adicional de férias para o empregado titular do posto é de R\$ 221,02, enquanto as férias para o empregado substituto no Submódulo 4.1 é de R\$ 254,11, o que evidencia o equívoco, vez que este labora apenas trinta dias por ano de execução de contrato, enquanto aquele labora por onze meses a partir do segundo ano de vigência contratual.

Entretanto, a empresa vencedora apresentou em sua proposta os percentuais de 12,10% (Submódulo 2.1) e 0,95% (Submódulo 4.1), o que demonstra o equívoco da metodologia adotada pela unidade auditada.

Outra diferença observada para o item férias foi a base de cálculo utilizada para as férias do Submódulo 4.1, enquanto o MC teve como referência o somatório dos Módulos 1, Remuneração; 2, Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários; e 3, Provisão para Rescisão, a empresa vencedora valeu-se tão somente da remuneração do trabalhador,

o que se mostra a forma correta, vez que essa é a metodologia utilizada para o titular do posto.

Importante destacar que a empresa vencedora não observou a metodologia de cálculo adotada pelo MC na elaboração do orçamento estimativo para o Módulo 3, Provisão para Rescisão, e Submódulo 4.1, Substituto nas Ausências Legais, o que resulta, se ajustarmos o lance vencedor à metodologia do MC, em uma diferença anual a menor de R\$ 2.537.768,64, o que pode ter infringido a observância do princípio da isonomia durante o certame, assim como aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo da proposta.

É sabido que o julgamento tem como base o menor valor global, contudo, em se tratando de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, não se pode deixar de analisar a composição dos custos unitários em sua dimensão quantitativa, especialmente no que se refere à metodologia de cálculo utilizada, de modo a aferir a exequibilidade da proposta, atribuição do pregoeiro, que em virtude da divergência registrada anteriormente, não se pode afirmar que se mostra adequada às despesas a serem incorridas pela empresa durante a execução contratual.

Portanto, em se tratando de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, não se pode considerar apenas o menor valor global para testar a exequibilidade das propostas, e nesse sentido, estabelecer, a partir de valores identificados em outras licitações, percentuais médios para custos indiretos e lucro, com a justificativa de se tratar de valores praticados no mercado, não se mostra o método mais adequado por não efetuar análise da composição de todos os componentes da planilha de custos, vez que pode haver itens super ou subdimensionados, inclusive a homologação de proposta inexequível.

A média do orçamento estimativo foi de 1,87% para custos indiretos e de 1,74% para lucro para todos os cargos previstos no Pregão Eletrônico nº 31/2020, valores esses superiores aos utilizados para os cargos do Pregão Eletrônico nº 28/2020, exceção ao cargo de recepcionista que estabelecia 2,21% e 2,19% para custos indiretos e lucro, respectivamente.

Contudo, observa-se que não foi realizada análise crítica dos valores coletados, tendo em vista serem, por exemplo, identificados os seguintes percentuais para lucro: 0,50%; 9,0%; 0,05%; 1,17%; 0,25%; 3,06%; 2,04%; e 0,90%, o que poderia não representar o valor praticado no mercado a porcentagem estabelecida pelo MC.

Tal conduta está em desacordo com o que preconiza o §4º, Art. 2º, da Instrução Normativa nº 05/2014, normativo que estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, vigente à época da instauração processual aqui analisada.

A empresa vencedora informou em sua proposta os percentuais de 0,33%, custos indiretos, e 0,18%, lucro, valor muito inferior ao estabelecido na estimativa do MC, o que poderia, em última análise, mostrar-se inexequível, tendo em vista a não observância da metodologia de cálculo utilizada pelo MC na elaboração do orçamento estimativo em relação ao Módulo 3 e Submódulo 4.1.

Cabe ressaltar, que dentre os objetivos da licitação, o Art. 3º da Lei nº 8.666/1993 estabelece a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o que não se

confunde com o menor preço. Conjugar de forma harmoniosa estes dois parâmetros (melhor proposta e menor preço) se reveste de grande desafio à administração contratante.

A pesquisa de preços se mostra como fator importante no sucesso ou insucesso da contratação pública, tendo em vista a possibilidade de o orçamento estimativo da contratação apresentar-se com sobrepreço ou subdimensionado.

Nessa senda, torna-se importante a distinção entre os termos pesquisa de preços e critérios de julgamento da proposta, cabendo àquele a função de estabelecer, dentre outros, o preço máximo que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, enquanto os critérios de julgamento se relacionam com os preços efetivamente praticados no mercado, servindo de base para aferição, por exemplo, da exequibilidade da proposta.

Cabe ao órgão e entidade ao elaborar o orçamento estimativo prever todas as despesas que a empresa contratada incorrerá durante a execução contratual, uma vez que o objetivo da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e não o menor preço, pois de acordo com o Art. 45, §1º, da Lei nº 8.666/1993, o menor preço constitui um tipo de licitação em que o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determina que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.

Portanto, o orçamento estimativo deve prever todas as despesas que a empresa tem que incorrer com a execução contratual, de modo a evitar a homologação de proposta inexecutável. Nessa senda, torna-se importante estabelecer “gorduras” em virtude de itens que não podem ser inseridos na planilha de custos, como por exemplo, o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Normalmente, essas despesas são custeadas com valores dos custos indiretos e/ou lucro.

Nesse sentido, em se tratando de empresa optante pelo lucro presumido, conforme registro anterior, deve haver o percentual mínimo de 7,68% de lucro, de modo a possibilitar o pagamento do IRPJ e da CSLL.

Se a empresa for optante pelo lucro real, o pagamento do IRPJ e CSLL observa a alíquota de 15% para lucro de até R\$20.000,00 mensais e de 25% nos casos em que o lucro for superior a esse valor no mesmo período. O CSLL é taxado em 9% em relação a qualquer lucro apurado durante o período.

Portanto, diversamente do que acontece com a empresa optante pelo lucro presumido, não há uma correlação que possa ser feita entre os valores devidos a título de IRPJ e CSLL e os custos indiretos e lucro na planilha de custos, o que justifica a adoção de alíquotas para custos indiretos e lucro em patamar superior àquelas praticadas em outras licitações, de modo a possibilitar as respectivas previsões pelas empresas participantes da licitação.

Em relação ao regime tributário, verificou-se a adoção do lucro real (regime não cumulativo), PIS (1,65%) e Cofins (7,60%), e as orientações da Seges quanto à apresentação da média das alíquotas efetivamente recolhidas nos 12 (doze) meses anteriores à apresentação da proposta, apurada com base nos dados da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/PASEP e para a COFINS (EFD-Contribuições). A

empresa vencedora do certame é optante pelo lucro real e apresentou alíquotas de 0,51% para PIS e 1,29% para Cofins.

Por fim, verificou-se que a proposta vencedora contempla 0,95% para o item férias no Submódulo 4.1 e de 4,05% para a Multa FGTS sobre os Avisos Prévios Indenizado e Trabalhado no Módulo 3, o que não se revela adequado, vez que o percentual de 12,10% é suficiente para custear as despesas com férias e o respectivo adicional para os empregados titular e substituto e que a Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, extinguiu a contribuição social prevista pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo somente a aplicação de 4% para a Multa FGTS sobre os Avisos Prévios Indenizado e Trabalhado.

Por todo o exposto, verifica-se a implementação parcial da recomendação pelo Ministério da Cidadania, vez que o novo orçamento estimativo da contratação se mostra subdimensionado em R\$ 2.499.875,76.

Cabe acrescentar, a planilha de custos aprovada no certame, PE nº 31/2020, apresenta erros em seu preenchimento, previsão de férias no Submódulo 4.1 (0,95%) e de percentual de 4,05% para a multa do FGTS sobre os Avisos Prévios Indenizado e Trabalhado; assim como a divergência da metodologia de cálculo utilizada pelo MC na composição dos custos do Módulo 3 e Submódulo 4.1, que pode, nessa situação, revestir-se em proposta inexequível, em virtude da ausência de análise pelo pregoeiro.

Achado 2:

Manifestação da Unidade Examinada:

“Providência adotada:

1.1. Demonstração nos estudos técnicos preliminares da metodologia e memória de cálculo para definição do quantitativo de postos a serem contratados: recepcionista, técnico em secretariado, assistente administrativo e auxiliar de escritório.

1.2. Procurou-se demonstrar também os parâmetros para enquadramento das categorias de auxiliar administrativo (I, II, III e IV), assistente administrativo (I, II e III) e analista administrativo pleno nos cargos propostos na nova contratação: assistente administrativo e auxiliar de escritório.

1.3. Conforme apresentado no ETP, a partir da complexidade das atribuições dos cargos, os postos atuais foram enquadrados nas categorias propostas para a nova contratação: cargos com atribuições mais simples foram enquadrados como assistentes administrativos na nova contratação; já os cargos com atribuições mais complexas foram enquadrados como auxiliar de escritório.

1.4. Em relação aos documentos que deram suporte à definição do quantitativo de postos, consta no processo planilha SEI 8111908, apresentada como resultado de grupo de trabalho constituído e aprovado pelas autoridades superiores do Ministério, conforme Despacho SEI 8111854. Neste trabalho, a partir da adoção de um modelo de pools de secretariado, onde se busca a otimização dos profissionais de secretariado, que passam a atender mais de uma autoridade, foi possível a redução de 176 postos atuais para 96 na nova contratação.

1.5. Foi incluída também a planilha SEI 8802261, que apresenta as memórias de cálculo dos postos de recepção. Na nova contratação, propõe-se a alocação de recepcionistas somente nas portarias e halls dos edifícios The Union e Bloco A da Esplanada.

1.6. Definição e justificativa para inserção de um novo posto, de assistente administrativo, fazendo o escalonamento de cargos sugerido pela CGU, a fim de se evitar a realização de atividades com diferentes níveis de complexidade pelo mesmo cargo, e portanto, uma contratação onerosa para a Administração. O cargo proposto encontra amparo na Intenção de Registro de Preços nº 13/2020, do Ministério da Economia, na qual o Ministério da Cidadania manifestou-se favorável à adesão.”

Análise da Equipe de Auditoria:

O Ministério da Cidadania (MC) suspendeu o PE nº 28/2020, revogando-o posteriormente, e publicou o PE nº 31/2020. O novo edital apresenta um quantitativo maior de postos em relação ao edital revogado, assim como, novos tipos de cargos e local de prestação de serviços.

O PE nº 31/2020 previu 876 postos distribuídos em quatro tipos de postos, Técnico em Secretariado; Auxiliar de Escritório; Recepcionista; e Assistente Administrativo, e dois locais de prestação de serviços: Brasília e Rio de Janeiro, enquanto o edital revogado estabelecia 769 postos e três tipos de cargos, Técnico em Secretariado, Auxiliar Administrativo e Recepcionista, e apenas um local de prestação de serviços: Brasília. Essas alterações elevaram o valor estimativo da contratação para R\$ 79.204.161,72.

O quadro a seguir evidencia tais fatos:

Quadro IV – Comparativo de Postos

Cargos	CBO	Quantidade de Postos		Local de Prestação de Serviços
		PE nº 31/2020	PE nº 28/2020	
Técnico em Secretariado	3315-05	96	96	DF
Técnico em Secretariado	4110-05	476	0	DF
Recepcionista	4221-05	18	18	DF
Assistente Administrativo	4110-05	278	0	DF
Auxiliar Administrativo	4110-05	0	655	DF
Auxiliar de Escritório	4110-05	5	0	RJ
Assistente Administrativo	4110-05	3	0	RJ
TOTAL		876	769	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no PE nº 31/2020 e PE nº 28/2020

Em relação às argumentações aduzidas pelo MC, os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) estabelecem a memória de cálculo para definição do quantitativo de postos para Recepcionista, Técnico em Secretariado, Assistente Administrativo e Auxiliar de Escritório. Da mesma forma, o ETP buscou demonstrar os requisitos para a contratação dos novos cargos, Assistente Administrativo e Auxiliar de Escritório, considerando as complexidades das atribuições dos referidos cargos.

Entretanto, o ETP não foi encaminhado pelo MC, bem como a Planilha SEI 8111908, que contemplaria a justificativa de quantitativos de postos. Outrossim, o Subitem 2.1 do Termo de Referência (TR) estabelece que a justificativa e objetivo da contratação constaria de tópico específico dos estudos preliminares, apêndice do próprio TR, porém, não foi disponibilizado, conforme verificado em consulta ao site <https://www.gov.br/compras/pt-br/>.

Consta, ainda, da justificativa encaminhada, Item 1.4, que “a partir da adoção de um modelo de pools de secretariado, onde se busca a otimização dos profissionais de secretariado, que passam a atender mais de uma autoridade, foi possível a redução de 176 postos atuais para 96 na nova contratação”, contudo, esse era o quantitativo do edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020, instrumento convocatório suspenso e posteriormente revogado pelo MC, o que permite concluir, em relação a este aspecto, que não foi apresentada metodologia/memória de cálculo para subsidiar os quantitativos a serem contratados pelo edital PE nº 31/2020.

Nessa esteira, a alegação de que “na nova contratação, propõe-se a alocação de recepcionistas somente nas portarias e halls dos edifícios The Union e Bloco A da Esplanada”, poderia sugerir a redução do quantitativo de postos de recepcionistas, contudo, em ambos os instrumentos convocatórios, PE nº 28/2020 e 31/2020, os quantitativos a serem licitados é de 18 postos.

Não obstante, verificou-se que o MC segregou o cargo de Auxiliar de Escritório, previsto pelo PE nº 28/2020, para os cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo, tendo como referencial a complexidade das atividades a serem executadas, e, conseqüentemente, apresentando pisos salariais diferentes, R\$ 3.177,32 e R\$ 2.469,00, respectivamente.

Portanto, pode-se concluir a partir das informações encaminhadas, que o MC não apresentou fatos novos referente à metodologia de cálculo utilizada para justificar o quantitativo de 876 postos previstos pelo PE nº 31/2020, vez que houve acréscimo de 107 postos em relação ao PE nº 28/2020 e de dois novos cargos, Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo, todavia, houve a segmentação do cargo de Auxiliar de Escritório nos cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativo, em atendimento à recomendação expedida pela CGU.

Achado 3:

Manifestação da Unidade Examinada:

“Providência adotada:

Conforme evidenciado no ETP, o cargo de auxiliar de escritório proposto na nova contratação vem substituir os cargos com as maiores remunerações e atribuições mais complexas dos atuais contratos do órgão. Além da complexidade e da amplitude das atribuições a serem desenvolvidas pelos profissionais que vierem a ocupar tais cargos, é exigida a ainda a comprovação de 12 meses de experiência em atividades correlatas. Apenas para ilustrar, tais profissionais apoiarão as áreas de licitações e contratos administrativos, convênios, gestão orçamentária e financeira, controle de banco de dados e tecnologia da informação. Trata-se de um serviço acessório, mas de altíssima qualificação e importância para o órgão.

1.7. A partir destes pressupostos, realizou-se nova pesquisa de salários referente ao cargo de auxiliar de escritório, considerando os parâmetros da Instrução Normativa nº 73/2020, onde foram pesquisadas contratações de órgãos federais no Distrito Federal, com atribuições e requisitos de experiência semelhantes aos que estão sendo propostos para o cargo de auxiliar de escritório. Decorrente da nova pesquisa de mercado atualizada, o salário base proposto para o cargo de auxiliar de escritório foi alterado de R\$ 3.019,39 para o valor de R\$ 3.177,32;”

Análise da Equipe de Auditoria:

De acordo com as informações encaminhadas pelo MC, o cargo de Auxiliar de Escritório previsto pelo PE nº 31/2020 tem como objetivo substituir os cargos com as maiores remunerações e atribuições mais complexas dos atuais contratos do órgão, e, portanto, exigem experiência mínima de doze meses.

Aduz, ainda, a realização de pesquisa de preços referente ao cargo de Auxiliar de Escritório a partir de um dos parâmetros previstos pela Instrução Normativa nº 73/2020, contratações de órgãos federais no Distrito Federal, com atribuições e requisitos de experiência semelhantes aos que estão sendo propostos pelo PE nº 31/2020, o que resultou na alteração do piso salarial de R\$ 3.019,39 para R\$ 3.177,32.

Primeiramente, é importante registrar que o MC não encaminhou documentação que demonstre a realização da pesquisa de preços e a respectiva justificativa para elevação do piso salarial, como por exemplo, os contratos paradigmas consultados, especialmente quanto às exigências e as atividades a serem desempenhadas pelos terceirizados, de modo que se possa avaliar a compatibilidade entre os cargos.

Acresce que o MC não apresenta qualquer informação em relação ao cargo de Assistente Administrativo e o parâmetro utilizado para estabelecer o piso salarial de R\$ 2.469,00.

Por fim, considerando que a prestação de serviços ocorrerá em duas unidades da federação, Brasília e Rio de Janeiro, a pesquisa de preços para a definição dos pisos salariais aos cargos de Auxiliar de Escritório e Assistente Administrativos deveria observar as respectivas consultas regionais, fato este não considerado pelo Ministério da Cidadania.

Achado 4:

Manifestação da Unidade Examinada:

“Providência adotada:

1.8. Inclusão de novo Instrumento de Medição de Resultados, a fim de se avaliar a qualidade do serviço. Sobre este ponto, conforme relatado em reunião com os auditores da CGU, há entendimento que o IMR pode ser alterado mesmo após a formalização do contrato a fim de se buscar maior adequação do instrumento ao serviço. Neste ponto, devido ao prazo exíguo, a equipe não conseguiu chegar no modelo ideal de IMR, mas já avalia a melhoria do instrumento, inclusive para aplicação nas próximas contratações que o órgão venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Verifica-se das informações encaminhadas pelo MC, que o edital do Pregão Eletrônico nº 31/2020 apresenta um novo Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

Ao analisar o Anexo V do referido instrumento convocatório, identificamos sete indicadores, contudo, não possibilitam avaliar a qualidade do serviço prestado, vez que seis indicadores se relacionam com o cumprimento de obrigação contratual – entregar e fornecer uniformes; entregar documentos; fornecer vale transporte e auxílio alimentação; e pagar os direitos trabalhistas.

Importante destacar que o IMR não se coaduna com aplicação de penalidades/sanção à empresa contratada, mostrando-se singular na avaliação da qualidade da prestação dos serviços. A aplicação de penalidade no âmbito do IMR ocorre somente quando a empresa não atinge o padrão mínimo de qualidade, que pode encontrar variação em virtude do tipo do serviço e de sua imprescindibilidade à Administração Pública.

O indicador referente a produtividade, Indicador 2, tem como finalidade aferir a qualidade do serviço e meta a cumprir maior que 90%, entretanto, não se identificou parâmetros objetivos que possibilitem os servidores responsáveis por cada setor proceder à avaliação. Cabe ressaltar que a faixa de ajuste para pagamento tem como referência o número de ocorrências, o que impede a aplicação do indicador referente a produtividade no dimensionamento do pagamento à empresa contratada.

Quanto à informação da possibilidade de alteração do IMR durante a execução contratual, é importante alertar ao Ministério da Cidadania que o Tribunal de Contas da União (TCU) enfrentou o tema em duas oportunidades, Acórdãos nºs 1.125/2009 e 717/2010, ambos Plenário, contudo, os entendimentos foram divergentes.

Em relação ao Acórdão nº 1.125/2009, o TCU manifestou pela impossibilidade, vez que poderia ensejar a alteração do objeto contratado. Ao Acórdão nº 717/2010, há manifestação pela possibilidade, contudo, deve observar os limites para alteração contratual dispostos pelo Art. 65 da Lei nº 8.666/1993, e o interesse público na prestação de serviços.

Importante registrar que a alteração do IMR durante a execução contratual não se reveste de alteração unilateral prevista pelo inciso I, Art. 65, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que se configura em quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Portanto, em que pese a possibilidade de alteração do IMR durante a execução contratual, esta deve ser precedida de revisão contratual, tendo em vista o desequilíbrio entre a proposta homologada no certame e os novos indicadores de medição de resultado elaborados pela administração, necessitando, ainda, a anuência da contratada.

Destarte, apesar da elaboração de novo IMR, pode-se concluir que não elimina a possibilidade de remunerar com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.