

# Inovação nos serviços de limpeza na administração pública – idealismo ou necessidade?



**Thiago Anderson Zagatto**

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Segurança e Serviço de Apoio

## RESUMO

Parece lógico e senso comum dizer que em todas as contratações a administração pública deve buscar alternativas que possibilitem o atendimento das necessidades ao menor custo possível, dando vazão aos princípios da eficiência e da economicidade. Entretanto, por mais inequívocas que sejam tais orientações, em diversos casos a prática ou a aparente colisão com outros princípios e regras cerca a administração em situações desvantajosas de difícil escape.

O presente artigo objetiva demonstrar como, no caso específico das contratações de serviços de limpeza pela administração pública, o regime jurídico e o arcabouço referencial técnico vêm vinculando a administração a situações antieconômicas e ineficientes sem que, na maioria dos casos, os gestores percebam a gravidade dos desperdícios perpetrados.

Para tanto, são apresentados os problemas decorrentes da utilização indiscriminada das Instruções Normativas do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) como referência de produtividade e de custo nas estimativas para as contratações – falhas relacionadas à própria generalidade das normas, ou utilização genérica, como queira; e deficiências materiais reveladas pelos indícios de subdimensionamento das produtividades. Ambas representam elevado risco de sobrepreço nos contratos.

Além disso, no intuito de coibir desvios e superfaturamentos e de resguardar a administração da



responsabilização solidária e subsidiária, respectivamente, nas matérias previdenciária e trabalhista, o regime jurídico da contratação pública vem insistindo em demasia no controle dos meios utilizados pelas empresas, em detrimento da fiscalização sobre o objeto pretendido. Tal comportamento, como demonstra o estudo, além de representar custos de transação desnecessários, inibe o aumento de eficiência e a inovação por parte das empresas.

Para superar esse modelo que tem se revelado dispendioso e atrasado, o estudo propõe inovações nas diversas etapas da contratação, todas elas buscando o aumento da eficiência, da economicidade, e até mesmo da sustentabilidade, já que é pautada pela maior racionalidade na disposição dos recursos à execução dos serviços.

Propõe-se que na fase de planejamento seja realizado um verdadeiro projeto da solução de limpeza, considerando, sobretudo, as rotinas efetivamente necessárias, com os respectivos esforços, no lugar do emprego indiscriminado das instruções normativas do MPOG. Demonstra-se também não só a necessidade, mas a perfeita possibilidade de mudar o paradigma segundo o qual todas as reduções de custos das empresas contratadas decorrentes de incrementos de eficiência devem ser combatidas com reequilíbrios contratuais.

Pretende-se, enfim, apresentar um modelo propositivo, inovador, fundado no *gain-sharing*, há muito empregado nos órgãos governamentais americanos. Com tal modelo a administração pública tem muito a

ganhar, tanto de forma imediata (com a eliminação de desperdícios) como no longo prazo, na troca de conhecimentos e internalização das tecnologias utilizadas nas práticas mais eficientes.

**Palavras-chave:** Serviços de Limpeza; Projeto; Inovação; Aumento de Eficiência; Foco nos resultados.

## 1. INTRODUÇÃO

Hoje em dia praticamente todos os serviços acessórios e instrumentais das organizações públicas (dentre eles a limpeza) são majoritariamente terceirizados. Salvo poucas exceções em que as instituições dispõem de servidores para a realização dessas tarefas, a terceirização é a regra.

O mercado de limpeza profissional faturou R\$ 10 bi em 2009, e vem crescendo a taxas aproximadas de 10% ao ano desde então (ESCOBAR, 2010, apud SANTOS, 2014, p. 16). O poder público aparece como responsável por cerca de 60% dessa demanda. Apenas a União liquidou R\$ 2,4 bi no ano de 2014 com serviços de limpeza e conservação. A título de comparação, o valor é maior que o orçamento integral do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ou equivale a 30% do Orçamento do Ministério dos Transportes, para 2015, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015.

Em que pese a relevância dos gastos, nota-se certo amadorismo nas contratações públicas de serviços de limpeza e conservação e um total desinteresse pelo

“projeto da solução”. Sim, a contratação de serviços de limpeza requer um projeto com metodologia própria, baseado em estudos e levantamentos empíricos. É falsa a sensação de que o serviço de limpeza é trivial e fácil de ser estimado, planejado e executado. Tal decorre de um reducionismo, e somente se mantém pela incipiência total da administração sobre o assunto. Com efeito, contratar pessoas, disponibilizar balde, rodo, aspirador e demais instrumentos, e “soltá-las” na edificação com a missão de executar a limpeza pode ser simples, e de fato o é. Mas isso está longe de ser um contrato de serviços de limpeza profissional.

No estudo, são analisados os impactos da falta de especialidade na contratação dos serviços de limpeza, que, ao mesmo tempo, é causa e consequência da utilização desavisada de parâmetros fixados pelo governo federal. Ademais, abordam-se os atrasos alimentados pela incorreta aplicação do regime jurídico das contratações públicas, que vem tolhendo iniciativas empresariais no sentido do aumento de eficiência.

## 2. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA – REFERÊNCIAS ATUAIS

A falta de especialidade e o desinteresse no estudo dos serviços de limpeza são em parte alimentados pelo marco regulatório inicial. No âmbito da reforma da estrutura do estado e de acordo com a estratégia de caminhar no sentido de uma administração pública gerencial, o governo federal, em 30 de outubro de 1996, editou a Instrução Normativa MARE nº 13. Nesse período foi publicada a primeira portaria de fixação de valor limite para cada Unidade da Federação para contratação de serviços de limpeza e conservação.

Em 1997, a Instrução Normativa 18, conhecida por IN MARE 18/1997, revogou a IN nº 13/96, entretanto, manteve a sistemática de fixação de valor limite para a contratação dos serviços de limpeza por meio de portaria publicada anualmente. Aliado a isso, o MPOG traçou diretrizes básicas para a especificação de serviços de limpeza e fixou índices de produtividade mínimos a serem observados nos projetos básicos para a contratação<sup>1</sup>. A norma assim definiu, por exemplo, que em condições usuais um profissional de limpeza, numa jornada de 8 horas, deveria ser capaz de limpar no mínimo 550 m<sup>2</sup> de áreas internas. Da mesma forma, fixou índices de produtividade para limpeza de áreas externas, esquadrias, entre outros.

São inegáveis os efeitos benéficos de tais medidas, sobretudo porque agregou uniformidade e padronização

para o que antes era desprovido de qualquer critério. Dois órgãos que eventualmente possuíssem estruturas prediais semelhantes poderiam ter custos por metro quadrado de limpeza distantes em 100 ou 200% e nada havia de objetivo para questionar tal diferença. Tais índices foram posteriormente alterados em quantidades e nível de detalhamento pelas IN – SLTI/MPOG 2/2008 e 3/2009, a ressaltar que a primeira é até hoje o grande referencial para a contratação de serviços continuados acessórios e instrumentais. Aliás, daqui para frente, no presente artigo, a IN 02/2008 será identificada apenas pela sigla “IN”.

Pois bem, nas bases de produtividade fixadas inicialmente pela IN 18/1997 e atualizadas pelas suas sucedâneas, formou-se o modelo de contratação de serviços de limpeza que passou a ser utilizado pela administração pública como um todo.

Contudo, o uso do normativo possui aspectos perversos a serem considerados. O primeiro deles decorre da própria natureza da generalização: perigosa e temerária – vulnera as especificidades das situações concretas. Não se quer dizer que o normativo tenha imposto essa generalização, até porque no próprio texto do artigo que apresenta os valores mínimos de produtividade estes são indicados para “condições usuais”. Porém, é manifesto que a existência de um padrão, ou de um *default*, induz o usuário a aplicá-lo em detrimento de valores alternativos.

Não obstante, o problema está no que a norma não quis. A norma não quis mais de 15 anos de apatia dos gestores no sentido de estudar suas particularidades, propor detalhamentos, projetar a limpeza das respectivas instalações, realizar levantamentos empíricos. Enfim, a norma não desejou ser o símbolo da falta de inovação introduzida nas décadas seguintes. Ela surgiu para ser um balizador genérico no que foi salutar, porém os gestores acabaram terceirizando o projeto dos serviços de limpeza para a IN, e esta, pela generalidade mencionada, e por fragilidades próprias (que serão aduzidas à frente), não representa um meio adequado para tanto.

É necessário não se açodar e tirar conclusões precipitadas especialmente para condenar os planejadores das contratações. Parte da responsabilidade pelo comodismo é da norma, mas frise-se, só parte. Ela fornece um conforto, um não precisar atuar. Para contratar limpeza basta levantar a área da edificação e aplicar os coeficientes da norma; é isso que quase todos fazem.

Até aqui, passadas quase duas décadas da edição da IN Mare 18/1997, a administração não evoluiu no projeto de serviços de limpeza. Isso lembra a parvoçal história do “puxadinho”. Quem nunca teve ou conhece

alguém que teve um puxadinho no fundo do quintal? O puxadinho certamente surgiu para ser provisório, para suprir uma necessidade momentânea, e futuramente ser substituído por algo melhor, definitivo. Pois bem, os números da IN deveriam ser apenas isso: provisórios, subsidiários, referenciais. Mas para substituí-los é preciso mudar a forma de agir; é necessário que os órgãos e entidades trabalhem nas suas próprias estimativas, que conheçam os detalhes dos serviços e suas possíveis variações em função do tipo de edificação, de uso, de padrão de acabamento, de revestimento das superfícies etc.

### 3. FRAGILIDADE DAS PRODUTIVIDADES DEFINIDAS NA IN 02/2008

A par disso, e já passando a analisar o conteúdo da IN, observa-se que os valores e padrões de produtividade nela contidos não possuem lastro técnico ou empírico (SANTOS, 2014, p. 68-69). A explicação obtida quanto às fontes de tais índices, foi, em última análise, de que eles teriam sido trazidos das produtividades usadas do Governo do Estado de São Paulo, os quais, por sua vez, apenas reproduziram as médias de contratos em vigor em determinado momento.

Ademais, os valores de produtividade indicados na IN mostram-se claramente subdimensionados, se comparados com padrões estabelecidos na norma ISSA 540, divulgada pela instituição americana ISSA – *The Worldwide Cleaning Industry Association*, que desde 1923 dedica-se ao estudo de *Facility Management*.

A exemplo, considere-se a situação hipotética da atividade “aspiração de carpete”: De acordo com a ISSA 540, a produtividade por servente de limpeza para a realização da atividade é de até 929 m<sup>2</sup> por hora ou 7.432 m<sup>2</sup> por dia (considerando jornada de 8 horas), dependendo da tecnologia do aspirador utilizado e do tipo de área considerado (grandes áreas, áreas com obstáculos etc.).

A IN define que as áreas internas com piso acarpetado devem ser limpas a, no mínimo, 600 m<sup>2</sup> por dia. Porém não atribui produtividade isolada para a atividade de “aspiração de carpete”, como na ISSA 540. No valor

da IN estão incluídas outras atividades realizadas na área interna: limpeza dos móveis, esvaziamento das lixeiras, limpeza de paredes e divisórias, entre outros.

Deste modo, para cotejar as duas produtividades é necessário, antes de tudo, estabelecer uma base comum de comparação, na qual, de ambos os lados estejam consideradas serviços equivalentes. Essa base será, para o exemplo a seguir, a “limpeza de uma área interna de 10.000 m<sup>2</sup> com piso em carpete, contendo 100 lixeiras”. Assim, conforme consta na Tabela 1, para a mensuração da mão de obra com base na ISSA 540, é necessário relacionar e contabilizar individualmente os esforços para cada uma das atividades, como: remoção de lixo, limpeza de móveis etc. Note-se que na tabela, ao lado da descrição de cada atividade, consta o correspondente quantitativo de funcionários calculado. Na estimativa pela IN isso não é necessário, pois no valor fechado (600 m<sup>2</sup>/dia) estão supostamente incluídas todas as atividades necessárias à manutenção do ambiente limpo. Como resultado, a mão de obra necessária com referência na ISSA 540 é de cinco funcionários; e segundo a IN, resulta em 17.

Chama atenção o tamanho da diferença – caso adotadas as produtividades do ISSA 540, em condições idênticas, o quantitativo de funcionários se reduziria a menos de um terço, se comparado ao obtido com base na IN.

Há elevado risco de que toda a administração pública esteja superdimensionando suas estruturas para os serviços de limpeza, e, frise-se, sem incorrer em ilegalidade estrita, já que atuam com base na IN. E esse é o problema, a norma legítima o desperdício. Pode-se alegar que ela apenas fixa as produtividades mínimas, mas que caberia ao gestor projetar adequadamente a solução no caso concreto. Porém, esta é uma abstração no mínimo simplista para o enfrentamento do problema. A norma induz o comportamento dos gestores, os quais, carentes de conhecimentos especializados sobre limpeza e para evitar riscos, preferem segui-la.

Agravante: uma vez adotadas as quantidades de funcionários decorrentes da aplicação da IN em deter-

**Tabela 1:** Comparativo entre ISSA 540 e IN 02/2008 – Cálculo da mão de obra para limpeza de área interna de 10.000 m<sup>2</sup>, contendo 100 lixeiras.

Referencial	ISSA 540	IN 02/2008
Atividades consideradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remoção de lixo: <b>0,144 funcionários</b></li> <li>• Limpeza de todas as superfícies horizontais de até 1,50 m de altura (móveis): <b>1,789 funcionários</b></li> <li>• Aspiração, remoção de manchas e lavagem do piso de carpete: <b>2,622 funcionários</b></li> <li>• Limpeza detalhada dos cantos, quinas e rodapés: <b>0,054 funcionários</b></li> <li>• Limpeza de paredes e divisórias: <b>0,118 funcionários</b></li> </ul>	Limpeza de áreas internas: <b>17 funcionários</b>
Mão de obra total estimada	5 funcionários	17 funcionários

minada edificação pública, a dificuldade para reduzi-las em contratação futura será muito maior. O servidor encarregado de recontratar o serviço que já vem sendo executado nos parâmetros da instrução é ainda mais constrangido a manter *status quo*. Isso porque o modelo vai parecer que está “dando certo” (dado que na maioria dos casos a estrutura estará inchada, “dar certo” é o mínimo que se espera); uma tentativa de projetar novamente a solução, com possível redução no quantitativo de empregados enfrentará desconfiança de setores internos, pressões dos próprios terceirizados, com receio de perder o emprego, eventuais querelas promovidas por sindicatos, impugnações e questionamentos das licitantes.

Enfim, toda uma cadeia de resistências será imposta ao gestor, que, premido pela urgência e pela mencionada falta de conhecimento técnico especializado, deixará conduzir-se pelos números da IN. A priori não haverá questionamentos e todos estarão satisfeitos, menos o interesse público.

#### 4. O RISCO DA PROPOSTA INEXEQUÍVEL

A IN não é a única causadora dos atrasos aqui tratados. Em regra, a modalidade de licitação utilizada para a contratação de serviços de limpeza é o Pregão Eletrônico, indicado para bens e serviços comuns, e um dos maiores problemas enfrentados pelos gestores de contratos administrativos decorre dos famosos “mergulhos” ocorridos nos pregões eletrônicos. Empresas aventureiras, despreparadas, que, sem muito rigor, durante a sessão pública, passam a abaixar seus lances para ganhar o certame. Conquanto a Lei 8.666, de 1993, art. 48, e a própria IN, no art. 29, prevejam mecanismos para aferir a exequibilidade das propostas apresentadas na licitação, conferindo à administração a prerrogativa de afastar as consideradas inexequíveis, na prática é muito difícil conseguir tal desclassificação, sobretudo quando se trata de serviços de limpeza. Não se dispõe de indicadores de produtividade objetivos para funcionar como critério mínimo. Para mitigar esse risco, a alternativa mais usada nos processos de contratação é fixar a quantidade de pessoas a constar nas propostas. Assim o quantitativo da mão de obra estimado no planejamento, com base na IN, passa a ser fixado como o mínimo exigido nas propostas, sob pena de desclassificação. Em verdade, nessas circunstâncias as empresas não têm muito o que propor, já que as quantidades da mão de obra, que representa mais de 70% do contrato, foram previamente definidas pela administração. Cabe-lhes apenas preencher planilhas dos custos para pagamento dessa mão de obra.

#### 5. A SUPERVALORIZAÇÃO DOS MEIOS EM DETRIMENTO DOS FINS

O processo de contratação que inicialmente era voltado para a prestação de serviços de limpeza passa a se preocupar excessivamente com a quantidade de pessoas. É nesse momento que a administração perde o foco do objeto da contratação. Assinado o contrato em tais termos, convencionam-se que o serviço será prestado por um determinado número de pessoas, o que se torna a tônica da fiscalização. Parece natural para o fiscal que, ante a consignação no edital, na proposta e no contrato que a estrutura mínima de pessoal é de x funcionários, cabe verificar se todos eles estão de fato trabalhando.

E à empresa, para não sofrer glosas e sanções, cabe prover religiosamente o número de pessoas combinado, não lhe sendo exigido em nenhum momento que avalie se a quantidade de pessoas é realmente necessária. A essa altura nenhuma das partes está mais preocupada com o aumento da eficiência. Aquele número de pessoas será uma constante inclusive para os contratos futuros.

E por que esse número não reduz? Será que uma empresa há cinco anos executando os serviços no mesmo órgão não consegue redefinir ou otimizar rotinas, agregar tecnologia, enfim, será que não consegue de nenhum modo aumentar a produtividade e reduzir o número de funcionários? Obviamente que as empresas conseguem, porém não querem.

Na lógica atual da contratação, em que a empresa coloca determinado número de pessoas e certa quantidade de materiais na instituição, e ganha sobre isso taxa de administração e lucro, é certo que quanto maior o valor do contrato, melhor para a empresa. Não há razões para que ela dispenda esforços tentando tornar o contrato mais eficiente. Pelo contrário, nessa sistemática, eventual redução na estrutura de pessoal por ganho de eficiência da empresa, inequivocamente gerará reequilíbrio contratual ao contrato para supressão dos valores correspondentes. Ora, qualquer um diante de tal perspectiva jamais proporia o ajuste.

É justamente essa a segunda causa do engessamento e perpetuação dos valores da IN. Num primeiro momento, por inércia, segurança e confiança no normativo, a administração pública utiliza-o indiscriminadamente e contrata os serviços de limpeza com base nas produtividades por ele fixadas; num segundo instante, para se resguardar dos riscos do mergulho na fase da licitação, exige que tal estrutura seja observada pelas empresas, sob pena de desclassificação das propostas; e numa terceira etapa pensa: se a empresa considerou

determinado número de funcionários em sua proposta, então está obrigada a fornecê-los na execução contratual, sob pena de configurar superfaturamento; e, por esse último motivo, num quarto momento, quaisquer tentativas de reduzir esse quantitativo por ganho de eficiência da empresa são consideradas motivo para reequilíbrio contratual para redução dos valores.

Forma-se assim um círculo vicioso difícil de interromper. A aura de legalidade conferida aos indicadores e a cruzada para coibir qualquer ganho extra por parte das empresas contratadas geram desperdícios certos para a administração pública.

## 6. A NECESSIDADE DE INOVAÇÃO

É necessário repensar as regras para definição das estruturas requeridas. Os gestores devem verdadeiramente justificar os quantitativos propostos para a execução dos serviços de limpeza, não apenas formalmente, para dizer em poucas palavras que “a estrutura está dentro dos limites mínimos definidos pela IN”; não; isso é o mínimo! Urge que se projete muito mais: detalhamento das rotinas, periodicidade de realização de cada uma delas, equipamentos considerados, com as respectivas produtividades, os principais materiais previstos etc. Sempre considerando as diversas alternativas possíveis. Esses estudos indicarão uma estrutura para determinado órgão e prédio específico.

Reconhecem-se as dificuldades e limitações para se atingir um projeto adequado de limpeza; sabe-se também que esse projeto será aprimorado ao longo dos anos. O parágrafo anterior não foi escrito com uma visão idealista, desconectada da realidade prática. É perfeitamente possível e desejável que se inove nesse sentido desde já, sem grandes ocasiões. É certo que numa primeira contratação os detalhamentos de rotinas e a precisão das produtividades não serão perfeitos, e, portanto, haverá alguns contratamentos contratuais para ajustá-los, o que é natural em qualquer mudança. Com o tempo a administração ganhará a expertise necessária.

É preciso admitir a inexperiência e dar o primeiro passo. Se não tivesse seguido às cegas a IN 18/1997 e suas posteriores nos últimos quase 20 anos, a administração teria outro nível de habilidade no tema; assim é imprescindível recuperar esse tempo perdido, encontrar o caminho do melhoramento contínuo, investir em projetos de soluções de limpeza inovadoras, reconhecer as limitações e buscar alternativas para superá-las.

Como visto, o segundo problema é a fixação de quantitativo mínimo nas propostas como critério de

classificação na licitação. Este parece mais difícil de superar num primeiro estágio de enfrentamento, justamente porque não existem dados e indicadores mínimos objetivos, com níveis de detalhes necessários para se aferir a exequibilidade das propostas. Imagina-se que no longo prazo, caso a administração passe a efetivamente projetar os serviços de limpeza, esse cenário mude. Por ora, reconhecendo a fragilidade da situação, considera-se temerário sugerir que simplesmente se deixe de fixar a estrutura mínima como obrigatória para a licitação. Entretanto, passado o momento da seleção do fornecedor e posto o contrato em execução, há muito que se ganhar com a mudança da postura da administração nesse aspecto. Para tanto, é mandatório que, de início, separe-se muito bem o objeto da contratação: a) serviços de limpeza; de seus meios: b) pessoas, materiais, equipamentos e gestão empresarial.

## 7. FOCO NOS RESULTADOS

O primeiro paradigma a ser rompido é o de que fiscalizar o contrato é controlar pessoas ou qualquer um dos meios utilizados pela empresa para a prestação dos serviços. Os fiscais do serviço precisam se desvencilhar do modelo “cara-crachá”, segundo o qual a falta de um funcionário, se não substituído prontamente, gera uma glosa. De ressaltar quão antieconômica a situação muitas vezes configurada: empresas mantêm funcionários sobressalentes nas instalações dos clientes para conseguir repor de maneira rápida qualquer ausência e evitar descontos. No fim das contas, a administração paga desnecessariamente por essas pessoas a mais, apenas para preservar uma regra que não contribui e é inclusive questionável (terceirização irregular, vide Acórdãos TCU 1.002/15, 3.489/14 e 1.391/14, todos do Plenário). A rigor, serviços de limpeza não são urgentes ou geram transtornos incontornáveis se atrasados em uma ou duas horas. De fato são essenciais e muito importantes, mas na ausência de um funcionário a empresa pode replanejar a execução dos serviços naquele dia, restabelecendo as prioridades, pode conceder bônus de produtividade para um funcionário que se responsabilize por mais de um setor num determinado horário, pode remunerar com horas extras excepcionais um funcionário para dar cobertura ao ausente; pode acrescentar um equipamento, programar a rotina para um horário alternativo, em acordo com a administração; enfim, várias são as possíveis soluções para a ausência de um funcionário de modo a preservar o objeto do contrato.

Assim, se por qualquer um desses meios, a empresa tomar suas providências e não houver prejuízo nos resultados esperados, não há direito para a administração de glosar fatura, pois o fazendo estaria rompendo as regras contratuais. E não caberia solenizar os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público pela administração, para impor tamanha opressão à empresa.

É importante destacar que não se está a esquecer das responsabilidades trabalhista (subsidiária) e previdenciária (solidária) da administração em relação aos terceirizados, o que requer um foco de fiscalização nos empregados da interposta. Apenas para tranquilizar as mentes mais conservadoras, afirma-se: uma coisa não tem nada a ver com a outra. Todos os funcionários a serviço da empresa nas instalações do contratante deverão ser cadastrados e terão os seus direitos trabalhistas e previdenciários aferidos. Porém o controle da assiduidade de cada um deles é responsabilidade da empresa. O que não pode é a administração permitir que funcionários não cadastrados trabalhem em suas dependências.

Nessa mesma linha de pensamento, é imprescindível conferir à contratada a possibilidade de alterar a estrutura inicialmente planejada para a execução dos serviços. Naturalmente que a empresa, após três ou quatro meses de execução contratual, dado que os serviços de limpeza são repetitivos, terá novas perspectivas sobre a execução, podendo redefinir rotinas, cogitar novos equipamentos e materiais, agregando produtividade e eficiência. E, assim, é muito provável que se possa reduzir o efetivo alocado.

Para que isso de fato ocorra, a empresa precisa ser incentivada. Os ganhos do aumento da eficiência e da inovação devem beneficiá-la de alguma maneira; em termos práticos, a redução do quantitativo de pessoas alocadas ao contrato não deve dar ensejo certo a reequilíbrio contratual, para supressão dos respectivos custos. É preciso implantar o modelo do *gain-sharing* ou *performance base contracting*, já praticado pelos órgãos governamentais dos Estados Unidos há muitos anos<sup>2</sup>. Observa-se que tais alterações resumem-se aos meios utilizados pelas empresas para o cumprimento do objeto, mas o objeto permanecerá intocável – portanto não cabe falar de aditivo para alteração qualitativa ou supressão quantitativa no objeto contratual.

Também não é, em regra, caso para a revisão contratual, com vistas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. O fundamento para a concessão do reequilíbrio é a ocorrência de um fato de

álea econômica extraordinária que impacte significativamente a execução contratual. De fato, reconhece-se que tal não pode significar caminho aberto para gestões mal intencionadas preverem situações claramente antieconômicas no planejamento da contratação e, posteriormente, a redução do quantitativo ser capitulada como um mérito da empresa, o que foi precisamente combatido pelo TCU, no Acórdão 826/2013 – Plenário. O pressuposto para a aplicação prática do que se pretende aqui é o adequado planejamento da contratação; o projeto preciso e enxuto do quantitativo, já considerando as melhores hipóteses vislumbradas no momento.

Reconhece-se a possibilidade de locupletamentos indevidos por parte das empresas em determinado período. É um risco que efetivamente existe, mas que precisa ser controlado. Aliás, tendo que em regra os contratos vigem 12 meses, mesmo que eventuais empresas em má-fé tentem superfaturar, o conseguirão por período reduzido. Explica-se: supondo que ao final do 4º mês a empresa decida reduzir 20% do seu quantitativo, e que consiga fazer isso sem nenhum acréscimo de custos com equipamentos, materiais, ou com a própria mão de obra (aumentando os salários, por exemplo). Nesta hipótese, em tese a empresa estaria faturando indevidamente esses 20% do quantitativo de mão de obra. Considere-se também que em tal situação não tenha havido queda de qualidade, os serviços continuaram sendo satisfatórios, enfim, que a redução não repercutiu negativamente nos serviços contratados. Ou seja, não houve motivos para a administração sancionar a contratada por falhas nos serviços prestados. Assim, ela ganhará, em tese “indevidamente”, por apenas 8 meses (pode-se, sem cautelas, chamar de “apenas 8 meses”, se se considerar que o desperdício nos contratos desta natureza já perdura pelo menos desde a edição da IN MARE 18/1997, há quase 20 anos). Findos esses 8 meses, a administração terá internalizado as práticas da empresa, tecnologias aplicadas e, o mais importante, saberá com quantas pessoas consegue executar o contrato.

Novamente, mesmo que haja o tão receado ganho marginal pela empresa, o que já se frisou, é de risco bastante baixo, pois ao final do processo os benefícios que a administração poderá colher serão infinitamente superiores.

## 8. ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇO

Apenas como última sinalização e sem pretender aprofundar no tema, já que ele por si gera um

estudo específico, a estratégia de gestão contratual proposta nos últimos parágrafos necessita de um sistema de avaliação de resultados de alto nível.

Como mencionado, a mira da fiscalização passa das pessoas para os resultados dos serviços prestados. Nesse sentido, é fundamental que na fase de planejamento da contratação seja construído um Acordo de Níveis de Serviços – ANS, a constar no edital, capaz de efetivamente gerenciar o contrato pelos resultados, impondo remuneração variável, bonificações ou descontos a depender do grau de atingimento das metas pactuadas. O ambiente de controle pautado por um ANS é o que garantirá a manutenção da qualidade dos serviços e vinculará todas as alterações em termos de estrutura que a empresa possa imaginar. Esta, a exemplo, apenas reduzirá o quantitativo de pessoas até um limite, e esse limite será dado pelo ANS com base nos resultados e não nos meios utilizados pela empresa.

## 9. CONCLUSÃO

O cenário de estagnação no desenvolvimento de técnicas para o projeto de soluções de serviços de limpeza, que já perdura há quase 20 anos deve dar lugar à especialização. No mercado há diversas opções, técnicas, tecnologias, materiais, enfim, há uma enorme gama de fatores que surgem e se modificam a cada dia, e que interferem no dimensionamento dos serviços, não sendo razoável continuar a aplicar índices de produtividade genéricos e, no momento, defasados.

Ademais, o regime jurídico da contratação pública, incluindo a jurisprudência, deve evoluir para o controle de resultados, investimento em formas de definir e verificar o atingimento de metas, de modo que o objeto contratado seja garantido pelos controles finalísticos e não por contagem dos meios utilizados.

Deve-se inovar, partir para um modelo propositivo do ganha-ganha, logicamente controlando os riscos e desvios, mas sobretudo visando ganho de eficiência, redução de desperdício, melhoramento contínuo, compartilhamento e aprimoramento de conhecimento. Não é demais lembrar que o pressuposto da contratação pública é o atendimento de necessidade que de alguma forma traduza um interesse público. E o gestor encarregado do planejamento da contratação deve sempre buscar, dentre as alternativas disponíveis, aquela que, atendendo a essa necessidade, reflita menores custos para a administração.

## NOTAS

- 1 Item 4.3.1 da IN MARE 18/1997.
- 2 Em 1981, o GAO recomendou ao governo dos EUA: Deixar de fixar horas mínimas (equipe), pois isso elimina o incentivo para que as empresas aumentem a produtividade e economizem no tempo de trabalho – (GSA's Cleaning Costs Are Needlessly Higher Than in the Private Sector AFMD-81-78: Published: Aug 24, 1981. Publicly Released: Aug 24, 1981)

## REFERÊNCIAS

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, Etapas e Atos. 1ª ed. Curitiba: Zênite, 2012.

SANTOS, Franklin Brasil. Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais, Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo; São Paulo, 2014. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11122014-175209/pt-br.php>, acesso em 22/7/2015.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 2, de 30 de abril de 2008. Disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Versão Compilada com redação dada pela Instrução Normativa 6, de 23 de dezembro de 2013. Publicada no Diário Oficial da União – DOU n. 250, Seção 1, em 26 de dezembro de 2013, com retificação publicada no DOU n. 252, Seção 1, de 30 de dezembro de 2013.

ISSA – The Worldwide Cleaning Industry Association. ISSA 540 Cleaning Times. Disponível em <<https://www.parish-supply.com/pdf/ISSA-Cleaning-Times.pdf>> Acesso em: 22 jul. 2015.

GAO. GSA's Cleaning Costs Are Needlessly Higher Than in the Private Sector. AFMD-81-78:1981.