

SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES DA REITORIA DO IFRO

PINHEIRO, Caroline Dias Tavares¹
OLIVEIRA, Hélio Souza de²
SANTOS, Jéssica Cristina Pereira³
SANTOS, Mateus Gomes dos⁴
JORGE, Karina Giselli Pimenta⁵

RESUMO: Os serviços terceirizados figuram entre os maiores custos no orçamento da maioria dos órgãos públicos e, dentre eles, os serviços de limpeza e conservação são verdadeiramente expressivos. Este estudo aborda as contratações de limpeza e conservação realizadas pela Reitoria do Instituto Federal de Rondônia, sob o prisma das inovações normativas perante as quais a organização foca está submetida, verificando aspectos de redução de custos e de melhoria da qualidade dos serviços, essência da estratégia da terceirização. A organização foca promoveu contratações nos últimos três anos sob a égide de duas normas federais distintas, assim, buscou-se verificar e comparar os resultados obtidos nessas duas contratações, durante o período de três anos, apresentando os aspectos relevantes dos processos dessas contratações. Os dados foram obtidos e analisados por meio de pesquisa descritiva simples e exploratória, coletados em portais governamentais de acesso público, bem como documentos institucionais por meio da Lei de Acesso à Informação. Evidenciou-se que, além da melhoria dos serviços percebida pelo público usuário, a organização otimizou recursos, realizando o dimensionamento adequado da demanda, que no caso do serviço de limpeza é a área física limpa em função da periodicidade e frequência com que os serviços são realizados.

Palavras-chave: Limpeza e conservação. Terceirização. Normativos.

ABSTRACT: Outsourced services are among the highest costs in the budget of most public agencies and, among them, cleaning and conservation services are significant. This study addresses the cleaning and conservation contracts carried out by the Rectorate of the Federal

¹ Especialista em Direito Administrativo pela UCAM e Graduada em Administração pela UNIRON.

² Mestrando em Administração pelo Instituto Politécnico do Porto - IPP/ISCAP, Especialista em Finanças, Auditoria e Controladoria pela AJES, e Graduado em Administração pela UNEMAT.

³ Especialista em Controladoria e Gestão Tributária pelo Claretiano - Centro Universitário e Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Rondônia.

⁴ Mestrando em Assessoria de Administração pelo Instituto Politécnico do Porto - IPP/ISCAP, Especialista MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal e Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Rondônia.

⁵ Professora Orientadora. Mestre em Direito Processual Civil e Cidadania pela UNIPAR, Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual de Maringá, Especialista em Direito Contemporâneo pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná, cursando Pós Graduação em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Previdenciário pela Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região e Graduada em Direito pela PUC/PR.

Institute of Rondônia, under the prism of normative innovations, submitted by the organization, focus of this study, verifying the aspects of cost reduction and improvement of the quality of services, the essence of outsourcing strategy. The organization promoted hiring in the last three years under the opinion of two different federal rules, such as, for example, looking for and verifying the results obtained in these two hiring, during the period of three years, presenting the relevant aspects of the processes involved. The data were analyzed and analyzed through simple and exploratory descriptive research, collected in public access portals, as well as institutional documents through the Access to Information Law. It was evident that, in addition to improving the services perceived by the public user, an organization optimized resources, making or dimensioning the adequate size of demand, that in case of cleaning is a clean physical area due to the frequency with which services are executed.

Keywords: Cleaning and conservation. Outsourcing. Normative.

1 INTRODUÇÃO

Diante da diversidade de funções exercidas dentro de um órgão público, entende-se que na mesma proporção existam alternativas para o alcance dos objetivos institucionais e prestação de serviços à comunidade. No que tange aos serviços de limpeza e conservação, são tidos como atividades-meio dos órgãos públicos, portanto passíveis de execução indireta, que de maneira geral ocorre com a contratação de mão de obra com dedicação exclusiva.

A evolução normativa em matéria de licitação é constante e, para o caso particular das contratações de serviços, as inovações trazidas pela Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foram um aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações. A exigência de planejamento como fase obrigatória e antecedente à licitação consagrou significativo aprimoramento das contratações públicas.

O estudo pretende abordar a problemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, especificamente em seu órgão da administração central, a Reitoria, no que se refere aos serviços de limpeza e conservação contratados por meio de terceirização, em seus aspectos qualitativos e quantitativos, decorrente da aplicação das inovações dos normativos recentes que tratam o tema.

A necessidade de integração e aplicação de estratégias e iniciativas do mercado privado às organizações públicas é evidente e busca melhorar o planejamento e gerenciamento para atingir a finalidade para a qual a instituição está designada, no caso do IFRO é a promoção de ensino, pesquisa e extensão, o que exige adequações e inovações para ganho de produtividade, redução ou eliminação de custos e riscos, bem como qualidade nos serviços prestados.

O serviço de limpeza, asseio e conservação é um dos principais consumidores de recursos de custeio das organizações públicas. Dados do Painel de Custeio do Ministério da Economia dão conta de que os gastos com limpeza e conservação pela instituição foco deste estudo, totalizaram R\$ 4.461.309,42 em 2018, algo em torno de 16,6% de todo o orçamento de custeio administrativo do órgão. Em 2019, o montante foi de R\$ 4.830.639,75 (BRASIL, 2019).

A escolha do objeto de estudo ocorreu em virtude de a totalidade dos órgãos públicos necessitarem deste tipo de serviço para garantir a limpeza e conservação dos bens móveis e a conservação predial, disponibilizando aos servidores, colaboradores e visitantes um ambiente limpo e asseado para o desenvolvimento de suas funções. Assim, aperfeiçoar este tipo de contratação é um benefício direto para sociedade, na medida que estudos relacionados aos métodos empregados na contratação indireta podem impactar na otimização e redução de gastos com os serviços de limpeza e conservação.

Partindo deste objetivo, buscou-se desenvolver um referencial teórico sobre a temática, de forma a explorar seus conceitos e, assim, por meio de uma análise quantitativa e qualitativa, evidenciar aspectos essenciais para o alcance do sucesso nas contratações de serviços de limpeza, de forma a extrair subsídios para avaliar a relação deste procedimento de gestão pública com os mecanismos dispostos predominantemente na literatura.

2 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

A terceirização é a transferência da incumbência de realizar determinados serviços para outra empresa. Almeida e Lima (2018, p. 227) defende que:

A terceirização é um processo de gestão planejado e criterioso, que visa à transferência de atividades da empresa, das quais está fora do escopo do seu negócio principal, chamadas atividade-meio, para terceiros que possuem o domínio operacional e técnico especializados dessas atividades [...].

Neste processo, a empresa que terceiriza se concentra em sua atividade principal e os serviços terceirizados, acessórios da atividade principal, são destinados às empresas especializadas naquele ramo de atuação. Embora notadamente aumente a capacidade competitiva das organizações e promovam o aperfeiçoamento técnico dos serviços, a terceirização é sempre envolta de vantagens e riscos.

A decisão estratégica por se adotar a terceirização tem sempre como premissa básica a redução de custos e a obtenção de serviços qualificados. A primeira pela redução das despesas de pessoal a longo prazo e pela simplificação da gestão de pessoas e de outros encargos. A última é em razão de que empresas com foco em determinados serviços tem a possibilidade de diluir melhor seus custos operacionais e manter quadro de funcionários mais bem treinados.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na Administração Pública brasileira, os serviços de natureza acessória, serviços auxiliares e instrumentais podem ser executados de forma indireta e isto não é novidade. Desde a Reforma do Estado, com o Decreto-Lei nº 200/1967 já se preconizava o uso de

empresas terceirizadas e especializadas para a execução de tais tarefas, desincumbindo o Estado e lhe proporcionando foco nas atividades finalísticas.

Art. 10. - § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

A decisão por terceirização de serviços sempre está relacionada com a ideia de redução de custos, mas também está intrinsecamente ligada à busca pela especialização dos serviços prestados, ainda que meramente auxiliares.

Relativamente aos serviços de limpeza, a terceirização passou a ser a regra na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional com a extinção de cargos correlatos a estes serviços, por meio da Lei nº 9.632/1998.

2.1.1 Principais normativos e regras

No Brasil, nos termos do inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, os órgãos públicos devem licitar as contratações de obras, serviços, fornecimentos de bens ou alienações.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Para regulamentar esta previsão constitucional, tem-se a Lei nº 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos da referida lei (BRASIL, 1993), a licitação é um procedimento formal que visa a obter a proposta mais vantajosa, sob a observância de diversos princípios, dos quais destaca-se isonomia, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.

Para a contratação de serviços, os órgãos públicos realizam licitações para a seleção da proposta mais vantajosa. Mas, para se determinar os requisitos e a modelagem dessas contratações, são adotadas frequentemente normas infralegais, a exemplo do Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre a contratação de serviços executados de forma indireta, onde são inseridas as terceirizações:

Art. 3º - § 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado (BRASIL, 2018).

A modelagem para contratação de limpeza é definida na IN SEGES/MPDG nº 05/2017, contudo observa-se que não há uma uniformidade nos aspectos técnicos destas contratações. A referida IN estabelece padrões de produtividades referenciais e proporciona a adoção, pelos órgãos contratantes, de produtividades diferenciadas em função das características de suas edificações, bem como em razão da frequência com que os serviços são prestados.

Os serviços de limpeza são comumente contratados por área física (m²) e não por postos de trabalho, em estreita relação e atendimento à IN SEGES/MPDG nº 05/2017:

d.2. estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço ou por outros mecanismos capazes de aferir a qualidade, seguindo-se, entre outros, os parâmetros indicados nos Cadernos de Logística (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2017).

É primordial que haja adequado dimensionamento dos serviços para o sucesso de uma contratação, sob o risco de, em não existindo planejamento prévio, a contratação subsequente atrair prejuízos ao erário.

2.1.2 Os serviços especializados de limpeza

É inquestionável a importância dos serviços de limpeza para todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas. A qualidade da limpeza nos prédios é essencial em qualquer ambiente, pois é notada de imediato pelo público-alvo, impactando diretamente na satisfação dos consumidores, bem como na produtividade dos colaboradores.

Além da ótica dos resultados, do ponto de vista financeiro, os serviços de limpeza, embora muitas vezes negligenciados pelos gestores, apresentam gastos elevados, que representam na ordem de 20% a 40% do orçamento operacional das instalações prediais (Campbell *apud* Santos, 2014).

Os serviços de limpeza são usualmente contratados por metro quadrado, em atendimento à Instrução Normativa nº 02/2008, expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, revogada pela Instrução Normativa nº 05/2017, mas que manteve a mesma característica:

d.1. estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de forma que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2017).

Este normativo ainda determina aos órgãos a realização de estudo com a finalidade de adequar as produtividades genéricas estabelecidas na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 à realidade institucional. Tal medida visa a redução de custos determinada pelo Decreto nº 8.540/2015, *in verbis*:

Art. 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão avaliar os contratos e os instrumentos congêneres relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços relacionados no Anexo, com o objetivo de reduzir o gasto público, observado o disposto nos art. 58, art. 65, art. 78, caput, inciso XII, e art. 79, caput, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2015).

Tal medida encontra-se fundamentada na IN SEGES/MPDG nº 05/2017, trecho a seguir transcrito:

ANEXO VI-B - SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

2. Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

2.1. Os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2017).

Neste estudo, será evidenciado tão somente o montante de recursos envolvidos nas contratações, bem como os instrumentos de mensuração de resultados utilizados e, ainda, o nível de satisfação dos usuários frente aos mecanismos implementados na consecução dos objetivos estabelecidos.

Não obstante, levando em conta o dever da Administração Pública em alcançar a excelência na entrega de seu produto à sociedade e considerando a necessidade da aplicação dos recursos públicos em estrito cumprimento ao princípio da economicidade e eficiência, merece relevo a personagem do gestor e fiscal de contratos administrativos, incumbidos de fiscalizar e acompanhar a execução das contratações firmadas com o ente público.

Ao longo dos anos, especialmente na esfera federal, as contratações de conservação e limpeza, assim como outras atividades que visam dar suporte à estrutura dos serviços prestados pelos órgãos à sociedade, gradativamente passaram a ser objeto de execução indireta e constituindo uma alternativa para a melhoria do desempenho da gestão das atividades de apoio, pois trata-se de serviço essencial para a Administração. Essas alterações encontram amparo no Decreto nº 9.507/2018, o qual define que as atividades acessórias à atividade fim da Instituição podem ser terceirizadas.

2.2 OS SERVIÇOS DE LIMPEZA NA REITORIA DO IFRO

O Instituto Federal de Rondônia (IFRO) é uma instituição de ensino do governo federal Brasileiro vinculada ao Ministério da Educação criada por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a qual criou a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica composta por Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia distribuídos em todo o território Brasileiro, além de 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II.

Os Institutos Federais predominantemente ofertam programas e cursos do ensino médio integrado ao técnico, cursos tecnológicos superiores e cursos de pós-graduação na área tecnológica.

O estudo buscou abordar a problemática do IFRO, especificamente em seu órgão da administração central, a Reitoria, no que se refere aos serviços de limpeza e conservação contratados por meio de terceirização, em seus aspectos qualitativos e quantitativos, decorrente da aplicação das inovações dos normativos recentes que tratam o tema.

A necessidade de integração e aplicação de estratégias e iniciativas do mercado privado às organizações públicas é evidente e busca melhorar o planejamento e gerenciamento para atingir a finalidade para a qual a instituição está designada.

A finalidade do IFRO é a oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade, por meio da integração entre ensino, pesquisa e extensão, o que exige adequações e inovações para ganho de produtividade, redução ou eliminação de custos e riscos, bem como qualidade nos serviços prestados.

2.2.1. Os mecanismos de controle e das inovações adotadas

É notável que o advento da IN SEGES/MPDG nº 05/2017 permitiu a solidez de mudanças significativas referentes ao controle da execução dos serviços, conforme afirma Gusmão (2018), o foco da nova legislação foi o aperfeiçoamento da governança e da gestão

das contratações realizadas pela Administração Pública Federal, com destaque para a previsão de uma fase de planejamento de contratações bem clara.

O Pregão Eletrônico nº 05/2018, realizado pela Reitoria do Instituto Federal de Rondônia, cujo objeto é a contratação do serviço de limpeza, evidencia a necessidade de utilização do Instrumento de Medição de Resultado - IMR, sendo definidas as diretrizes de aplicação do instrumento na contratação.

Inferre-se que a sua utilização efetiva contribui com bastante relevo à atividade de fiscalização dos serviços e essencialmente à mensuração dos serviços efetivamente prestados, o que notadamente encadeia o maior engajamento no compromisso e acompanhamento dos serviços pela empresa contratada e pelos atores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual.

Validando este entendimento, o Tribunal de Contas da União destaca que o objeto executado deve ser acompanhado e fiscalizado desde a concepção até o recebimento definitivo, de modo a constatar a conformidade da execução do objeto em tempo hábil de saneamento de eventuais irregularidades, conforme ressalta o Acórdão nº 1632/2009.

(...) 9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (BRASIL, 2009).

Corroborando com a importância da figura do fiscal de contrato e a implementação de instrumentos de controle, visando o atendimento das demandas sociais de maneira satisfatória, o TCU, por meio do Acórdão nº 226/2009 - Plenário orienta:

5. Ressalte-se que esse mecanismo de controle, além de obrigatório, é de grande importância para a higidez da execução dos contratos. É certo que a ausência de acompanhamento ou fiscalização acerca da execução dos ajustes propicia, sem dúvida, o surgimento de ambiente lesivo ao interesse público e de insegurança para o contratado. Aliás, há situações que o controle deva ser concomitante, pois as consequências podem ser insanáveis ou de difícil equacionamento quando detectadas após a execução. (BRASIL, 2009).

Contribuindo para que o usuário dos serviços públicos alcance o nível mínimo esperado de qualidade na prestação dos serviços de limpeza, surge a figura do Instrumento de Medição de Resultados - IMR definido pelo Art. 47 da IN SEGES/MPDG nº 05/2017:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- VI - a satisfação do público usuário (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2017).

Vale ressaltar que o IMR surge com o objetivo exclusivo de aferir os resultados obtidos em relação às expectativas da contratação, e não como mecanismo sancionatório, com isso o contratante detém de subsídios para pagar de fato pelo serviço que está recebendo, propiciando que a empresa contratada zele pela excelência na prestação do serviço.

Como consequência da maior participação social no processo político, agregado aos inúmeros avanços e inovações tecnológicas e às diversas alterações na legislação afeta à Administração Pública, o setor público brasileiro vem buscando se modernizar, democratizar e tornar mais transparente seu modelo de gestão, para que assim possa atender de maneira mais efetiva as crescentes demandas da sociedade e, mais do que isso, melhore a qualidade dos serviços prestados e racionalize a aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, a adoção de ferramentas como a pesquisa de satisfação pelo setor público, com o objetivo de avaliar a percepção de satisfação dos usuários daqueles serviços contratados e daqueles prestados pelo órgão, com vistas ao aprimoramento da qualidade do atendimento e economicidade na aplicação do recurso público, contribui diretamente para redesenhar o papel do Estado, no sentido de construir uma Administração Pública orientada para resultados e para a efetividade das ações.

Assim, a pesquisa de satisfação, ou seja, a percepção do usuário que usufrui diretamente do serviço, auxilia direta e indiretamente para o alcance da eficiência, da efetividade e da economicidade nas contratações públicas, contribuindo para melhoria da qualidade e se mostrando uma importante ferramenta para tomada de decisões.

Em se tratando da análise do serviço de limpeza e conservação, que devido a lacuna deixada pela Lei nº 9.632/1998 e ratificada recentemente pelo Decreto 9.507/2018, é terceirizado pela Administração Pública, conhecer a percepção do usuário do serviço, colocando-o na condição de cliente, é de suma importância para garantir que uma parcela expressiva de recurso público está sendo aplicada numa contratação que atende a qualidade mínima definida no processo licitatório e demonstrar a satisfação efetiva das necessidades da Administração.

Ter qualidade no serviço de limpeza e conservação é determinante para que a Administração alcance seus objetivos precípuos, afinal, afeta diretamente a saúde e bem-estar dos servidores e demais membros da comunidade interna e externa, bem como a conservação predial e dos bens móveis.

O IFRO aponta que na Reitoria foram realizadas duas pesquisas de satisfação referente ao serviço de limpeza e conservação contratado pela instituição, sendo a primeira aplicada em agosto/2018 e a segunda em maio/2019.

Com foco no controle da qualidade dos serviços terceirizados e consequente alcance da efetividade da contratação, o setor competente pela fiscalização e gestão de contratos da organização focal, elaborou 20 perguntas baseadas em critérios que permitem conhecer a percepção do usuário em relação a qualidade da limpeza.

A ferramenta utilizada para elaboração e aplicação das pesquisas foi o *Google Forms* e o link para acesso e participação das pesquisas foi enviado a todos os servidores da Reitoria através do e-mail institucional. Na primeira pesquisa, houve 28 participantes e na segunda, 22 participantes. Obteve-se acesso aos resultados consolidados destas pesquisas por meio de consulta formal ao órgão, através do sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (eSIC), conforme prevê a Lei de Acesso à Informação.

Ao avaliar as duas pesquisas de satisfação aplicadas, observa-se que os usuários mudaram sua percepção em relação ao serviço de limpeza, visto que, inicialmente, na primeira pesquisa, a maioria acreditava que os seus ambientes de trabalho deveriam ser limpos todos os dias e, na última pesquisa, já diante da nova modelagem de contratação, afirmaram que as salas poderiam ser limpas em menor periodicidade, no caso 3 vezes na semana.

A partir deste resultado e, pelos comentários apresentados nas questões subjetivas da pesquisa, os quais consistem em elogios aos serviços, pode-se concluir que o grau de satisfação com os serviços aumentou a tal ponto que os usuários perceberam que é possível reduzir a periodicidade de limpeza de seus ambientes de trabalho sem afetar o desenvolvimento de suas atividades e seu bem-estar. Com isso pode-se considerar um possível aumento na qualidade dos serviços, bem como uma mudança na cultura organizacional na busca de efetividade e economicidade dos serviços terceirizados.

É válido registrar uma incongruência nos resultados das pesquisas, visto que na primeira, na qual foram apresentadas diversas críticas e insatisfações aos serviços prestados, foram atribuídas notas mais altas aos serviços (nas questões objetivas) do que na segunda pesquisa, na qual nas questões subjetivas foram relatados apenas elogios aos serviços. Acredita-se que houve alguma dificuldade de interpretação pelos usuários quando do preenchimento. Portanto, adotou-se como preponderante na análise deste estudo o fator qualitativo das respostas consignadas.

Em se tratando do dimensionamento dos serviços é primordial que seja feito em função dos perfis distintos de edifício, porque para fins de contratação por unidade de medida, essa diferenciação se torna um grande diferencial.

Com relação à modelagem da contratação, a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 estabelece, como referência, que um servente de limpeza realiza, numa jornada diária, a limpeza de 800 a 1200 metros quadrados (BRASIL, 2017), em áreas internas simples. Estabelece, ainda, a possibilidade de o órgão contratante adequar a produtividade e a frequência de acordo com suas peculiaridades, seja quanto ao tipo da edificação, que pode exigir mais ou menos esforço, seja pela frequência com que os ambientes são saneados.

Para contextualizar, é provável que a limpeza num laboratório demande mais esforço e cautela do que a limpeza de uma sala administrativa. Da mesma maneira, é possível que haja ambientes que não necessitam ser limpos diariamente e outros que demandem, inclusive, mais de uma limpeza ao dia, como é o caso de banheiros públicos.

A norma, então, concebe um novo patamar no planejamento das contratações de limpeza na busca pela eficiência, efetividade e melhor emprego de recursos.

A partir da análise das duas contratações realizadas pelo IFRO, constata-se que a primeira contratação foi modelada com base nas produtividades genéricas estabelecidas na IN SLTI/MPOG nº 002/2008. Na última contratação, o IFRO utilizou-se do cálculo de produtividade e frequência (IFRO, 2018), tendo por base as contratações anteriores, bem como as características das áreas a serem limpas, o esforço de trabalho e o tempo de execução das tarefas, conforme verificado no Estudo Preliminar da Contratação, obtido através de solicitação realizada ao órgão via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Dessa forma, tem-se uma contratação muito mais racional e aplicável à realidade institucional.

No modelo apresentado no Estudo Técnico Preliminar do IFRO, para cada ambiente foi determinada uma produtividade individual, considerando o tempo em função do esforço de trabalho da equipe e a frequência com que o ambiente é limpo, transformando-a, sem seguida, em uma produtividade-padrão (cuja frequência é diária), conforme limite mínimo das faixas dispostas no Item 3 do ANEXO VI-B da IN SEGES/MPDG nº 005/2017.

A produtividade diária leva em conta as perdas por deslocamento, operação de equipamentos, reabastecimento de material, paradas para descanso, café, água, banheiro, etc, de forma que são considerados para jornada efetiva diária uma carga horária de 7h30min. Nessa metodologia, as áreas que são limpas mais de uma vez ao dia, como é o caso dos banheiros e salas de aulas, acabam por resultar numa produtividade menor que a referencial, assim como os ambientes com frequência "dia sim, dia não" ou semanal, por exemplo, resultam numa produtividade maior que a referencial (IFRO, 2018).

Ainda com base no Estudo Técnico Preliminar apresentado pelo IFRO, para exemplificar a dinâmica (IFRO, 2018), se uma determinada sala administrativa tem 100m² de área física e o tempo gasto para uma equipe de 2 serventes são 30min, tem-se que numa jornada diária de 7h30min (450min) estes serventes limpam 1.500m² cada um. Nesta mesma lógica, caso a sala administrativa seja limpa 3 vezes na semana, proporcionalmente a produtividade alcança 3.500m². Sendo assim, através deste estudo criterioso, adequou-se as produtividades em função da rotina de limpeza atual e frequência. Um fator importante para o êxito dessa modelagem é que para não se ter um preço para cada ambiente (produtividades diferentes), mas sim um preço único por tipo de área, a área física deve ser convertida pela produtividade-padrão resultando no quantitativo de Área Total Convertida ("área virtual") que é a métrica da contratação.

Da análise dos contratos da organização foco, observa-se que no primeiro era adotada a produtividade referencial padrão, situação em que eram alocados 3 serventes para a limpeza de 2.430 metros. Já no contrato atual, regido pela IN SEGES/MPDG nº 05/2017, é alocado o mesmo número de serventes para uma área quase 3 vezes maior (IFRO, 2018), por conta da adequação das frequências de limpeza anteriormente mencionadas.

Um ponto de destaque é que a organização foco realizou mudança de sede no final de 2018, sendo a nova edificação maior e mais complexa que a anterior, conforme dados disponibilizados pelo órgão. Do ponto de vista financeiro, atualmente o contrato é de R\$ 11.350,34 mensais, e a área física total é de 7.225 metros. Se fosse adotada a metodologia anterior, o contrato seria em torno de 40% mais caro, considerando os valores unitários diferenciados para cada tipo de área.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa, ficou evidenciado que as inovações normativas, com destaque para a IN SEGES/MPDG nº 05/2017, somadas a um planejamento adequado da contratação e um acompanhamento e fiscalização rigorosos da prestação dos serviços, trazem para as contratações públicas um aumento na qualidade dos serviços, perceptível aos usuários, e uma redução significativa nos custos. Como benefícios diretos, tem-se a racionalização na aplicação dos recursos públicos e a efetividade dos serviços prestados à sociedade, com obediência aos princípios da legalidade, eficiência e eficácia.

Em se tratando do acompanhamento e fiscalização rigorosos, ficou nítido que trazer o usuário para dentro desse processo, se utilizando da pesquisa de satisfação como um instrumento de mensuração da qualidade dos serviços e consequente tomada de decisões, é vital para se construir a excelência no serviço público. Nesse contexto, destaca-se, ainda, a figura do Instrumento de Medição de Resultados que veio para aferir os resultados obtidos em relação às expectativas da contratação para que a Administração pague, de fato, pelo serviço que está recebendo, propiciando que a empresa contratada zele pela excelência na prestação do serviço.

Diante disso, observou-se que a remodelagem feita pelo IFRO na contratação do serviço de limpeza e conservação, com fulcro nas inovações trazidas pela IN SEGES/MPDG nº 05/2017 trouxe mais qualidade, efetividade e economicidade ao serviço prestado, com significativa redução dos custos, mesmo tendo havido o aumento da área.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi alcançado através da realização do levantamento dos valores despendidos nas contratações de limpeza da Reitoria do IFRO, no qual analisou-se a série histórica de gastos e se comprovou que o emprego das inovações trazidas pelos normativos às contratações contribui diretamente para o aumento da qualidade do serviço prestado, racionalização dos gastos e melhor emprego dos recursos públicos.

Como sugestão para estudos futuros, sugere-se ampliar o escopo da pesquisa, para evidenciar as contratações de limpeza nas outras unidades da organização foco, tendo em conta que realizam licitações e contratações de forma autônoma. Sugere-se, ainda, a comparação dos resultados dos Institutos Federais, traçando um paralelo entre as instituições mais eficientes e definindo características comuns a serem seguidas, como forma de *benchmarking*⁶.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Paulo Marques; LIMA, Thales Batista. Terceirização: o processo de implantação e gerenciamento dos serviços de limpeza. **Administração de Empresas em Revistas**. Curitiba/PR, vol. 18, n. 19, pp. 224-249. 2018. Disponível em : <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/search/authors/view?firstName=Jo%C3%A3o&middleName=Paulo%20Marques%20e&lastName=ALMEIDA&affiliation=Universidade%20Federal%20da%20Para%C3%ADba&country=>

⁶ Processo empresarial que visa identificar as melhores práticas do mercado, por meio da comparação, a fim de incrementar a performance de uma companhia.

BR>. Acesso em 08 jun 2020.

BRASIL, **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 13 fev 2020.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 10 fev 2020.

BRASIL, **Decreto nº 8.540**, de 9 de outubro de 2015. Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8540.htm>. Acesso em 27 jan 2020.

BRASIL, **Decreto nº 9.507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm>. Acesso em 10 fev 2020.

BRASIL, **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em 27 jan 2020.

BRASIL, **Lei nº 9.632** de 7 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9632.htm>. Acesso em 30 jan 2020.

BRASIL, **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui a Modalidade de Licitação Pregão, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37. Inciso XXI da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em 10 fev 2020.

BRASIL, **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em 27 jan 2020.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **(Revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017)**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em 27 jan 2020.

BRASIL. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em 27 jan 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos e Decisões**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10 fev 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**. 9 ed. Manole, 2014.

GUSMÃO, Diego da Fonseca Hermes Ornellas de. **IN 01 x IN 05: O DIÁLOGO DAS FONTES NO REGIME DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS**. 2018. Disponível em: <<http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/in01xin05-dialogo-fontes-regime-planejamento-contratacoes-publicas-federais20062018.html>>. Acesso em 10 fev 2020.

IFRO. **Estudo Técnico para contratação de empresa especializada para prestação continuada de serviços de limpeza**. Porto Velho/RO; 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo** 13 ed., 2002.

Painel de Custeio. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://paineldecusteio.planejamento.gov.br/custeio.html>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

SANTOS, Franklin Brasil. **Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.12.2014.tde-11122014-175209. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11122014-175209/pt-br.php>> Acesso em: 10 fev 2020.