

Destino(s): Prefeitura Universitária (PU)

Assunto: Consulta sobre planilha de formação de preços

NOTA DE AUDITORIA Nº 09/2019

1. Trata-se de resposta à CI ° 075/2019/PU, de 03 de abril de 2019, cujo tema versa sobre a padronização da análise das planilhas de formação de preço na contratação de serviços terceirizados com emprego de mão de obra.
2. Justificamos, inicialmente, o longo prazo decorrido para apresentação de resposta em razão do acúmulo de atividades da Auditoria Interna, conforme informado anteriormente.
3. A seguir, passaremos a analisar cada um dos tópicos apresentados quanto às questões que envolvam riscos e controles internos, visto que a Auditoria Interna deve zelar para não praticar atos de gestão, passíveis de comprometer sua independência, bem como não interferir nas atribuições da Procuradoria Jurídica ou discricionariedade da Administração Superior.
4. **1. Existe algum caderno técnico e/ou modelo de planilha que já inclua as mudanças feitas pela Instrução Normativa nº 7 de 2018? Existe alguma nota técnica que oriente sobre as mudanças na hora da renovação contratual?**

Avaliação da Auditoria Interna

- 1.1 Existem cadernos técnicos da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento. Ressaltamos haver constantes alterações legais, divulgadas por meio de portarias, como as que tratam de **valores limites para serviços de limpeza e conservação ou de vigilância**, a serem utilizados como parâmetro pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Os cadernos técnicos estão disponíveis no endereço <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos-tecnicos-e-valores-limites>, e são acessíveis por Unidade da Federação;
- 1.2 Esta Auditoria Interna aconselha o acompanhamento das alterações infra legais aplicáveis ao gerenciamento e fiscalização de contratos e ao planejamento de licitações, especialmente as que constam das instruções normativas da Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação, as

portarias e cadernos técnicos da Secretaria de Gestão do agora Ministério da Economia – Seges;

- 1.3 Quanto aos cadernos técnicos, eles são elaborados levando-se em conta convenção ou acordo coletivo da(s) categoria(s) abrangida(s). Isso não exige a responsabilidade da Administração de verificar se o parâmetro adotado na composição é o mais indicado/fidedigno;
- 1.4 Além disso, indica que as alterações nas planilhas de composição do custo da prestação de serviços a serem tomados pela Administração são apontadas em critérios formais, a exemplo do art. 2º da IN SLTI nº 07/2018;
- 1.5 Quando da renovação de contratos, recomenda-se, como na condição de licitação, a reavaliação dos cenários, como critério legal aplicável, necessidade da administração, parâmetro de cálculo e de produtividade aplicável, e, por fim, os eventuais custos não renováveis, tais como o aviso prévio (observado o artigo 1º, parágrafo único, da Lei 12.506/2011) ou o cômputo das férias.

5. 2. Módulo 2.1 item B - Férias e Adicional de Férias

“O percentual no referencial de encargos do MPU é de 11,11% (1/12 + 1/12/3), porém na IN 05 temos uma tabela de encargos para a conta-depósito vinculada em que os encargos de Férias e 1/3 Constitucional são de 12,10%. Como utilizamos a conta vinculada, deveríamos utilizar o valor de 12,10%?”

Nosso entendimento é que deveríamos utilizar 12,10%

A nota 3 incluída pela IN 07 diz que no momento da prorrogação a rubrica férias torna-se custo não renovável. Neste momento devemos continuar incluindo o custo do adicional de férias? Este valor será 2,78% ou devemos utilizar 3,025%?

1/ 12 meses x 1/3 adicional = 2,78%

12,10% = férias + adicional, então férias = 9,075% e adicional igual 3,025%

Nosso entendimento é que deveríamos utilizar 3,025%”

Avaliação da Auditoria Interna

2.1 A recomendação da Auditoria Interna é de que sejam realizados estudos a respeito da composição dos custos aplicáveis, institucionalizando-se controle interno de gestão a ser adotado pelos profissionais que compuserem equipes de planejamento de contratações envolvendo dedicação exclusiva de mão-de-obra. Nesse caso, não caberia à Auditoria Interna informar percentual linearmente aplicável às contratações de serviços diversos, pois a avaliação se constitui em

dever da Administração em observar as especificidades e alterações legais, conforme consta do item 1, acima.

2.2 Na oportunidade em que o controle for debatido, a consulta ao órgão central do sistema de compras e de licitações do Governo Federal é alternativa para a consolidação do entendimento, como o é, em outra dimensão, o treinamento dos agentes responsáveis;

2.3 Sugestão de contato para o esclarecimento de dúvidas quanto à composição de preços é a área específica de estudos de encargos sociais adicionado a seguir:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/ENAP---Planilha-de-Custos-e-Formao-de-Preos.pdf>

E-mail: cgnor.seges@planejamento.gov.br Telefone: (61) 2020-1395 e 2020-1184

6. **3. Módulo 2.2 item C - Seguro acidente do trabalho (RAT x FAP)**

A nota 2 da IN diz que o SAT pode variar entre 1 a 3%. Porém o SAT (na GFIP consta como RAT ajustado) pode variar entre 1 a 6%. Qual o valor que devemos utilizar como parâmetro na formação de preço: 3% ou 6%?

No momento da repactuação, devemos utilizar o RAT ou o RAT ajustado?

Nosso entendimento é que deveríamos utilizar 3% como parâmetro inicial e no momento da repactuação utilizar o RAT atualizado da GFIP (sem ser o RAT ajustado)

Avaliação da Auditoria Interna

3.1 Conforme consta do Anexo V do Regulamento da Previdência Social, o Decreto 3.048/99, o percentual de Risco Ambiental do Trabalho (RAT) varia entre 1%, 2% e 3% da massa salarial da empresa prestadora de serviço, conforme for a sua atividade econômica (CNAE). Na oportunidade de planejamento do certame, indica-se o CNAE preponderante da atividade a ser licitada e o percentual de referência;

3.2 O Fator Acidentário de Prevenção, após o cálculo anual pela Secretaria de Previdência Social da Receita Federal do Brasil, retorna um índice composto, que se constitui no FAP a ser multiplicado pelo percentual do RAT a ser indicado (conforme item 3.1);

3.3 Recomenda-se consulta à Assessoria Jurídica para o esclarecimento desejado neste item da consulta, mas antecipa-se a avaliação de que cada fornecedor deve apresentar proposta com base nos parâmetros que lhe forem aplicáveis após o cálculo anual pela Secretaria de Previdência Social;

3.4 Ajustar parâmetro a fim de homogeneizar as propostas pode resultar em contratação mais onerosa à Administração, à medida que o fornecedor pode estar na faixa do FAP bônus (menor do que 1,0000, que, multiplicado pelo RAT, resultaria em custos efetivos menores do que os apresentados). Imaginemos situação em que o RAT está padronizado em 3%. Nesse exemplo, caso o FAP seja 0,85 (FAP *bônus*), teríamos RAT Ajustado de 2,55%. Nessa situação, a contratação com padronização geraria contratação com encargo previdenciário indevidamente majorado em 0,45% (zero vírgula quarenta e cinco por cento).

3.5 Há também a hipótese de contratação com custos subavaliados, quando o custo efetivo é maior para o fornecedor do que a previsão do certame. Imaginemos a mesma situação de RAT padronizado em 3%; se o fornecedor está na faixa *malus*, com FAP maior que 1,0000, o RAT ajustado gerará RAT maior do que 3% - indicando penalização). Nesse caso, pode o fornecedor solicitar reequilíbrio após a realização do processo licitatório, alegando potencial enriquecimento ilícito da Administração – que não oportunizou apresentação de sua proposta conforme era a sua efetiva tributação sobre a folha de pagamentos.

3.6 Nos dois casos, seriam geradas propostas fictícias, em que o próprio ajuste posterior evidenciaria falha no planejamento da contratação;

3.7 Para melhor esclarecer, informa-se que o Fator Acidentário de Prevenção, a partir do qual se extrai o RAT Ajustado (FAP x RAT), foi instituído pela Lei 10.666/2003, artigo 10. Nele, consta que:

“Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.”
(grifo nosso).

3.8 O espírito da Lei Geral de Licitações e Contratos é permitir a competição dos licitantes em condição de isonomia, o que pressupõe que a regra permite a todos a concorrência justa. Esta Auditoria Interna avalia que todos os licitantes têm a condição de realizar investimentos e de aplicar controles internos de gestão em suas respectivas empresas a fim de que estejam sob controle os

riscos potenciais ensejadores de sinistros, razão por que as empresas devem apresentar o RAT ajustado calculado e em vigor no exercício do certame, apresentado o documento previdenciário correspondente;

3.9 Ademais, como o FAP é publicado anualmente em mesmo período, interferindo na alíquota previdenciária que deverá vigorar no exercício subsequente, recomenda-se, complementarmente, que o estudo sobre a vantajosidade da renovação de contratos leve em conta a eventual majoração dos encargos pelo fornecedor, quando da publicação do novo indicador, em respeito ao que prevê a Lei Geral de Licitações e Contratos, art. 57, II (o estudo para a renovação já está recomendado no item 1.5, acima);

3.10 Ressaltamos que há serviços de limpeza e de higienização que podem ser caracterizados como análogos aos de contato com lixo urbano, como os de limpeza de banheiros públicos. Nesses casos, além do cômputo do adicional de insalubridade em grau máximo na planilha de custos, na forma do Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15, deverá ser acrescentada alíquota adicional previdenciária, à razão de 6%, para financiamento da aposentadoria especial aludida no art. 57 da Lei 8.213/91. Tal analogia ao contato com microorganismos em banheiros públicos ensejando adicional de insalubridade em grau máximo e, por conseguinte, alíquota adicional, consta da jurisprudência do TST, identificável por meio da Súmula nº 448 do órgão. Nesse caso, faz-se o parêntese de que, mesmo tendo a Reforma Trabalhista trazido entendimento sobre a ausência de legitimidade de súmulas e enunciados para criar obrigações não previstas em Lei, esta não invalida a jurisprudência das cortes superiores. O tema, naturalmente, deve ser previamente submetido à avaliação da Assessoria Jurídica para consideração ou não do item na composição formal de custos em processo a ser licitado.

7. **4. Módulo 3 item A- Aviso prévio indenizado**

“Qual deve ser a base de cálculo e qual a metodologia de cálculo?”

O referencial de encargos do MPU utiliza a remuneração como base de cálculo (módulo 1), porém na Apresentação da Planilha de Custos - ENAP (Atualizado) utiliza-se Remuneração integral, Férias, adicional de férias e 13º salário proporcionais, FGTS, inclusive multa sobre o saldo de depósitos e Benefícios mensais e diários [Módulo 1 + Módulo 2 (sem a incidência dos encargos previdenciários correspondentes ao GPS)].

As metodologias de cálculo também divergem. O MPU utiliza um fator estatístico de 5,5% no aviso indenizado e nenhuma proporção entre o aviso trabalhado, já no guia ENAP do portal de compras utiliza-se uma proporção entre o aviso trabalhado e o aviso indenizado.

Nosso entendimento é que devemos utilizar uma proporção entre o aviso trabalhado e o aviso indenizado e que a base de cálculo deveria ser módulo 1 + submódulo 2.1

No momento da prorrogação contratual, como esta rubrica deve ser calculada? Devemos contabilizar o acréscimo de 3 dias da Lei 12.506/2011 ou devemos não renovar este custo como consta na Nota Técnica 652/2017?

Nosso entendimento é que devemos passar a utilizar 0,83% (1 / 12 meses / 30 dias x 3 dias) devido a lei 12.506/11, considerando a proporção entre aviso indenizado e trabalhado”

Avaliação da Auditoria Interna

4.1 Semelhantemente ao que consta nos itens 2.1, 2.2 e 2.3, sugere-se consulta ao agora Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, por meio dos contatos mencionados no item 2.3, a fim de que sejam esclarecidas dúvidas sobre percentuais e elaborado controle interno de gestão competente.

8. 5. Módulo 3 item C - Multa do FGTS e contribuições sociais sobre o aviso prévio indenizado

No referencial do MPU utiliza-se 0,07% da remuneração como base de cálculo;

No portal de compras, a metodologia é calcular 50% (40%+10%) do valor retido mensalmente do FGTS já calculado no submódulo 2.2, item H.

Porém na IN 05 temos que a soma deste item com o item F (Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado) deve ter o encargo de 5% para a conta vinculada.

Qual metodologia devemos utilizar? Qual a base de cálculo?

Nosso entendimento é seguir a proporção entre o aviso prévio trabalhado e indenizado sugerida no item A, totalizando a soma em 5%, conforme a IN. A base de cálculo deve ser a remuneração (módulo1).”

9. 4. Módulo 3 item D- Aviso prévio trabalhado

Qual deve ser a base de cálculo e qual metodologia de cálculo?

O referencial de encargos do MPU utiliza a remuneração como base de cálculo (módulo 1), porém na Apresentação da Planilha de Custos - ENAP (Atualizado) utiliza-se o Módulo 1 + Módulo 2.

As metodologias de cálculo também divergem. O MPU calcula o valor de 7 dias de trabalho, sem utilizar proporção com o aviso indenizado, já no guia ENAP do portal de compras utiliza uma proporção entre o aviso trabalhado e o aviso indenizado, mas calcula o valor de 30 dias.

Nosso entendimento é que devemos utilizar uma proporção entre o aviso trabalhado e o aviso indenizado e que a base de cálculo deveria ser módulo 1 + submódulo 2.1. Devemos contabilizar o valor de 7 dias de aviso que dariam 1,94% (1/12/30x7)

No momento da prorrogação contratual, como esta rubrica deve ser calculada? Devemos contabilizar o acréscimo de 3 dias da Lei 12.506/2011 ou devemos não renovar este custo como consta na Nota Técnica 652/2017?

Nosso entendimento é que devemos passar a utilizar 0,83% (1 / 12 meses / 30 dias x 3 dias) devido a lei 12.506/11, considerando a proporção entre aviso indenizado e trabalhado

10. **5. Módulo 3 item F - Multa do FGTS e contribuições sociais sobre o aviso prévio trabalhado**

No referencial do MPU utiliza-se 0,02% da remuneração como base de cálculo;

No portal de compras, a metodologia é calcular 50% (40%+10%) do valor retido mensalmente do FGTS já calculado no submódulo 2.2, item H.

Porém na IN 05 temos que a soma deste item com o item C (Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado) deve ter o encargo de 5% para a conta vinculada.

Qual metodologia devemos utilizar? Qual a base de cálculo?

Nosso entendimento é seguir a proporção entre o aviso prévio trabalhado e indenizado sugerida no item A, totalizando a soma em 5%, conforme a IN. A base de cálculo deve ser a remuneração (módulo 1).

11. **6. Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente**

No referencial do MPU utiliza-se a remuneração (módulo 1) como base de cálculo, já no caderno técnico do portal de compras utiliza-se a soma dos módulos 1,2 e 3.

Qual a base de cálculo devemos utilizar?

Nosso entendimento é utilizar a soma dos módulos anteriores, visto que o funcionário que fará a reposição do posto também faz jus aos encargos elencados nos outros módulos. Porém optamos pelos índices do MPU para os cálculos.

12. **7. Módulo 6 itens A e B – Custos Indiretos e Lucro**

Temos estudos sobre os percentuais máximos para estes itens em contratos de serviço de limpeza e vigilância.

Para os demais contratos de terceirização existe algum limite máximo destes percentuais?

Vamos utilizar os percentuais sugeridos no caderno técnico ou o histórico da administração, dependendo do tipo de serviço contratado.

Avaliação da Auditoria Interna

Os últimos itens constantes da lista dizem respeito às bases de cálculo ou percentuais aplicáveis para composição de custos ou encargos;

Em todos os casos, esta Auditoria Interna se abstém de indicar percentuais aplicáveis a todas as eventuais situações concretas, por ser atribuição imperativa da Administração;

Conforme já mencionamos nos itens 2.3 e 4.1 acima, o meio adequado para a realização deste estudo é o contato com a área responsável na Secretaria de Gestão, além de, evidentemente, a promoção de qualificação específica aos profissionais responsáveis por tais tarefas;

Isso permitirá um planejamento adequado e aderente à legislação aplicável, mitigando o risco de falhas na indicação de parâmetros lineares, vez que são diversos os casos de serviços possíveis de contratação com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

13. Por fim, quanto à dúvida da gestão entre seguir os parâmetros do que é indicado na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (do Governo Federal) bem como as Instruções Normativas expedidas por órgãos próprios do Governo Federal, ou seguir as práticas do Referencial elaborado pela Auditoria Interna do Ministério Público, recomenda-se que busque referência nos primeiros, tendo em vista tratar-se de orientação direta aos órgãos integrantes dos Sistemas Governamentais, enquanto o segundo, como dito na apresentação do próprio documento, trata-se “(...)de instrumento disponibilizado ao gestor público **do** Ministério Público da União, como ferramenta de consulta e base de conhecimento para auxiliá-lo(...)” **no âmbito daquele órgão**. [Grifamos].

14. Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Santo André, 23 de julho de 2019.

Rosana de Carvalho Dias
Auditora chefe