



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 420/2020**

Referência : Despacho. PGEA nº 0.02.000.000069/2020-11.

Assunto : Administrativo. Contratação de serviços de copeiragem. Fator k.

Interessado : Diretoria Regional. Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região.

A Senhora Diretora Regional da Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região solicita manifestação desta Auditoria Interna do Ministério Público da União – Audin/MPU sobre a possibilidade de contratação da prestação de serviços de copeiragem com o Fator K acima do estabelecido por meio do Ofício Circular nº 11/2006, tendo em vista contratação conjunta de fornecimento de materiais.

2. Explica que o Ofício Circular Audin/MPU nº 11/2006 orienta que o Fator K para os serviços de copeiragem deve respeitar o patamar entre 2,5 e 2,7. No entanto, prossegue, a planilha de custos e formação de preços para a contratação em questão, resultou em Fator K, cujo índice é 3,4, mas com a justificativa de o custo dos materiais estarem diluídos na remuneração do posto.

3. Esclarece ainda que, caso fossem retirados os materiais da composição dos custos, o mencionado Fator K da contratação ficaria em 2,63, portanto, dentro dos parâmetros estabelecidos. Nesse sentido, pede urgência à análise do caso e questiona o seguinte:

- a) a PRT4 poderá contratar os serviços de copeiragem com o fator K superior ao patamar indicado no Ofício Circular AUDIN/MPU nº 11/2006, uma vez justificado pela contratação conjunta de fornecimento de materiais? e;
- b) Caso haja a possibilidade, o fator K poderia ser entre 3 e 3,5, conforme orientado para as contratações dos serviços de limpeza?

4. Extrai-se, ainda, do item 5 do Despacho nº 3027.2020, fl.361, que a inclusão para fornecimento de material na prestação de serviço de copeiragem tem como fundamento a indisponibilidade, “na estrutura Trend”, de local para estocagem.

5. Em exame, importante registrar que o cálculo do indicador de economicidade, denominado Fator K, correspondente à razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração e indica quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador<sup>1</sup>.

6. Referido fator de economicidade tem sido adotado por esta Audin/MPU para fixação de limites máximos para a composição de custos da prestação de serviços com mão de obra residente, exceto para os serviços de limpeza e conservação e de vigilância, os quais devem observar os parâmetros de valores mínimos e máximos determinados pelas portarias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), para cada unidade da federação, razão pela qual não é mais possível delimitar limites de Fator K para o serviço de limpeza e conservação e vigilância.

7. Aliás, sobre essa questão, vale transcrever trecho do Parecer Seori/Audin – MPU nº 699/2014, o qual tratou de critério para contratação de serviços de limpeza e conservação, vejamos:

2. Em exame, cumpre registrar que, no âmbito do Ministério Público da União – MPU, a utilização do indicador de economicidade de despesas de serviços terceirizados de natureza contínua – Fator K – foi formalmente recomendada por meio do item 6 da Norma de Execução nº 1/2007, aprovada pela Portaria AUDIN/MPU nº 1/2007.

3. Todavia, a primeira menção a esse indicador consta do Ofício-Circular nº 11/2006-AUDIN/MPU, de 15/9/2006, que estabelece o seu critério de cálculo e os respectivos parâmetros de aceitabilidade a seguir:

(...)

5. Ocorre que, com o cálculo do valor máximo da licitação sendo efetuado por área a ser limpa, sem a especificação do quantitativo de serventes (Ofício-Circular nº 2/2010-AUDIN/MPU), bem assim com a aplicação dos limites máximos por metro quadrado fixados por Portaria da SLTI/MPOG para cada estado da Federação, tornou-se inviável a aplicação

<sup>1</sup> Conceito constante do Parecer Seori/Audin – MPU nº 1.878/2014, disponível em [www.mpu.mp.br](http://www.mpu.mp.br).

do fator K na contratação dos serviços de limpeza e conservação.  
(destacamos)

8. Por sua vez, para se alcançar limites razoáveis para as contratações de serviços com mão de obra residente, é de suma importância observância dos termos contidos na Instrução Normativa Seges/MPDG nº 5/2017, a qual disciplina sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços. Nesse ponto, destaca-se o que dispõe o Anexo III, da referida norma, em especial os seguintes tópicos:

2. São diretrizes gerais para a elaboração dos Estudos Preliminares:

- a) Listar e examinar os normativos que disciplinam os serviços a serem contratados, de acordo com a sua natureza;
- b) Analisar a contratação anterior, ou a série histórica, se houver, para identificar as inconsistências ocorridas nas fases do Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, com a finalidade de prevenir a ocorrência dessas nos ulteriores Termos de Referência ou Projetos Básicos;
- c) Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares, avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

(...)

3.4. Estimativas das quantidades:

- a) Definir e documentar o método para a estimativa das quantidades a serem contratadas;
- b) Utilizar informações das contratações anteriores, se for o caso;
- c) Incluir nos autos as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte;
- d) Para os casos em que houver a necessidade de materiais específicos, cuja previsibilidade não se mostra possível antes da contratação, avaliar a inclusão de mecanismos para tratar essa questão.

3.5. Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo e solução a contratar:

- a) Considerar diferentes fontes, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- b) Em situações específicas ou nos casos de complexidade técnica do objeto, poderá ser realizada audiência pública para coleta de contribuições a fim de definir a solução mais adequada visando preservar a relação custo-benefício;

(...)

3.8. Justificativa para o parcelamento ou não da solução:

- a) O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de

capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

b) Definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:

b.1) ser técnica e economicamente viável;

b.2) que não haverá perda de escala; e

b.3) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade;

3.9. Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis:

a) Declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão ou entidade almeja com a contratação, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (por exemplo, diminuição do consumo do papel ou energia elétrica), bem como, se for o caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços oferecidos à sociedade. (sublinhamos)

9. O que se percebe com a leitura das disposições transcritas é a necessidade de se verificar nas contratações anteriores, para o mesmo objeto, inconsistências ocorridas, com vistas a preveni-las nos novos termos de referência. Destaca-se nos autos em análise que, embora haja previsão no termo de referência da contratação anterior de prestação de serviços de copeiragem de materiais de consumo, não consta informação de que esses materiais foram utilizados nas quantidades mensais estipuladas. A propósito, também não se percebeu estudo do método utilizado para definir os quantitativos para uso mensal, outra questão prevista no normativo. A seguir, os quantitativos de materiais previstos (p. 327) e o valor total estimado mensal (p. 356), extraídos dos autos eletrônicos, senão vejamos:

ITEM	MATERIAL	QUANTIDADE MENSAL/ESTIMADA/ UNIDADES
1	Papel toalha, tipo Bobina, Branco, gramatura mínima de 30g/m <sup>2</sup> , 20 cm de largura por 200 m de comprimento.	40
2	Guardanapo de papel com dimensões mínimas de 20 x 20cm, folha simples, pacote com 100 unidades	20
3	Pano de prato 100% algodão(unidade)	30
4	Pano de chão, tipo saco, alvejado, duplo, com barrado feito, 100% algodão etiqueta de identificação, dimensões mínimas: 400 mm x 700 mm, 1ª qualidade(unidade)	10
5	Flanela 30 x 40 cm com bordas overlocadas, 100% algodão e máxima absorção (unidade)	30
6	Detergente líquido biodegradável neutro para lavagem de louças em geral (500ml)	25
7	Água sanitária a base de hipoclorito de sódio e água, com teor de cloro ativo entre 2,0-2,5%, envasada em frascos plásticos (litro)	5
8	Álcool etílico hidratado para limpeza geral com teor alcoólico de 92,8° INPM (96,0° GL),	5

	envasado em frascos de plástico(litro)	
9	Espunja de lã de aço, composição aço carbono, unidade com 60 g embalada em pacote com 8 (oito) unidades.	2
10	Espunja de espuma, tipo multi-uso, dupla face com um lado macio e outro em fibra abrasivo (unidade)	20
11	Limpador multi-uso, tipo Veja ou similar (500 ml)	5
12	Luvas de borracha forrada (par)	10
13	Sabão em barra com 200 gramas, tipo glicerinado, embalado em pacote com 5 (cinco) unidades - Tipo Ypê ou similar	3
14	Sabão em pó de 1ª qualidade - 1 kg	3
15	Balde de 15 litros	2
16	Escova para lavar garrafas, medindo pelo menos 35 cm.	2
	<b>*TOTAL ESTIMADO (extraído da planilha de custos, Módulo 5- Materiais, p.356)</b>	<b>R\$ 792,66</b>

\*Dado adicionado à tabela original.

10. Uma das necessidades da verificação do método utilizado para se alcançar o quantitativo de materiais, deve-se ao fato de que eles serão pagos, independente de serem adquiridos pela empresa contratada e postos à disposição na prestação de serviços. Por esse motivo, a importância de se observar a gestão do contrato anterior com vistas a confirmar com o então fiscal se existem tais informações, de modo a evitar quantidades distorcidas da real necessidade para o contrato em questão. Note, por exemplo, a previsão de 2 baldes de 15 litros, 2 escovas para lavar garrafas, 40 unidades de panos de pratos, 30 flanelas, para utilização em 22 dias úteis (mês), entre outros, os quais podem estar superestimados.

11. Importante também que se justifique o parcelamento ou não da solução, item 3.8 do Anexo III da IN, ou seja, aquisição em separado dos materiais de consumo, por ser esta a regra quando os objetos são divisíveis, bem como a necessidade de pesquisa em outros órgãos para o mesmo objeto pretendido (item 3.5).

12. Ademais, o custo do material na planilha é em torno de 19% (dezenove por cento) relativamente ao valor total do empregado (R\$ 4.192,48/mês), o que eleva sobremaneira a contratação, em torno de R\$ 9.500,00 em 12 meses.

13. A propósito, com vistas a alertar os gestores para que fiquem atentos ao fator economicidade nas contratações com mão de obra residente, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU nº 289/2018 – Plenário, mencionando inclusive esta Audin/MPU, limita o Fator K a 2,70, referencial esse mais conservador possível, senão vejamos:

## Relatório

(...)

36. A esse respeito, remetemos ao trecho a seguir, extraído do relatório de auditoria, no qual se vislumbra que a matéria questionada nas alegações de defesa foi exaurida na fiscalização que originou a presente TCE:

(...)

7.1.6.10 Em outras palavras, depreende-se, de todo o exposto, que o referencial utilizado nesta fiscalização foi o mais conservador possível, uma vez que adotou-se o maior fator 'k' encontrado no mercado (2,70), acima dos valores constantes do Acórdão 1.753/2008 – Plenário, dos contratos similares na Câmara dos Deputados e dos demais serviços terceirizados do próprio Senado, o que se coaduna com o limite estabelecido pelo TCU e adotado pela auditoria interna do Ministério Público da União, bem como com os valores observados na contratação vigente do Senado para a categoria em exame.'

(...)

## Voto Revisor

6. Quanto aos indícios de superfaturamento, considero que os elementos até então existentes nos autos podem caracterizar a irregularidade que motivou a instauração da presente tomada de contas especial. Ressalto que a unidade técnica realizou ampla pesquisa dos preços praticados pela administração pública federal (inclusive Câmara e Senado), para chegar à conclusão de que o fator k máximo a ser admitido em contratações análogas seria de 2,7 ao passo que o fator k associado ao Contrato 100/2006 variava entre 3,6 e 3,9, o que demonstraria o descolamento do preço contratado junto à empresa Aval em comparação com os preços de mercado. (destacamos)

14. Por outro lado, caso reste comprovada a necessidade das quantidades de materiais e que esses devem necessariamente estar diluídos no custo da remuneração dos empregados, esta Audin/MPU tem permitido a contratação ou repactuação, mas com variações pequenas, a exemplo das manifestações a seguir transcritas:

## PARECER CORAG/SEORI/AUDIN - MPU/Nº 0173/2011

(...)

2. Informa que durante o procedimento para contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de manutenção predial preventiva e corretiva dos sistemas elétricos nos imóveis administrados pela Procuradoria Geral da República, a Seção de Negociação de Contratos verificou que o fator "K" ultrapassou o limite recomendado em várias das categorias envolvidas.

3. Em exame, nos parece que o caso em tela assemelha-se ao objeto do Ofício nº 532/2010/AUDIN-MPU, fl. 185, tendo em vista os valores elevados relativos a insumos, em especial o auxílio-alimentação e vale-

transporte, elevando a razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração.

4. Ademais, conforme abordado no referido Ofício, os serviços apontados dependem, sobremaneira, das especificidades das instalações que serão objeto do contrato, bem como da influência dos equipamentos e materiais na composição dos preços, tornando intrincado fixar o fator para cada posto em tais contratações. Dessa forma, somos de parecer pela possibilidade de aceitação dos índices auferidos pela Seção de Negociação de Contratos. (destacamos)

#### PARECER CORAG/SEORI/AUDIN-MPU Nº 015/2012

A Secretaria de Administração submete à apreciação desta Auditoria Interna procedimento administrativo referente ao processo licitatório para contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva dos sistemas de ar condicionado da Procuradoria Geral da República.

(...)

3. Em exame, a situação se amolda à analisada no Parecer CORAG/SEORI/AUDIN – MPU/nº 173/2011, em que foi interessada essa Secretaria. A existência de valores mais elevados relativos a insumos, em especial o auxílio-alimentação e vale-transporte e ainda a inclusão, no custo de cada trabalhador do valor de materiais utilizados, eleva a razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, materiais fornecidos, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração.

4. Conforme abordado no parecer referido, os serviços apontados dependem, sobremaneira, das especificidades das instalações que serão objeto do contrato, bem como da influência dos equipamentos e materiais na composição dos preços, tornando complexa a fixação de fator para cada posto em tais contratações. Dessa forma, somos de parecer pela possibilidade de aceitação dos índices auferidos por essa Secretaria para as referidas categorias.

#### PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 1.878/2014

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República em Minas Gerais, na qual solicita orientação acerca do Fator K, apurado acima do limite máximo estabelecido pela AUDIN-MPU, quando da formação dos custos de serviços de mensageiros a serem contratados no novo procedimento licitatório.

2. Informa o Consultente que a extrapolação do indicador deve-se à alteração de alíquota do ISS, assim como à introdução de custos e benefícios pertinentes ao Programa de Assistência Familiar (PAF), Programa de Qualificação Profissional e Marketing (PQM) e à Contribuição Assistencial para o Sindicato Patronal, estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho

(CCT/2014), alterando conseqüentemente os custos totais do trabalhador.

(...)

5. Assim, no caso concreto, haja vista as inovações da CCT/2014 e a alteração da alíquota do ISS, é possível que o Fator K fique acima do limite estabelecido por esta AUDIN-MPU. Entretanto, antes de aceitar essa possibilidade, é mister que a Unidade certifique-se inexistir, na planilha de custos, itens com sobrepreços, sendo fundamental a realização prévia de ampla pesquisa de mercado com intuito de verificar a compatibilidade dos preços dos itens, bem como do preço máximo estabelecido, e, por conseqüência, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

6. Nesse sentido, a Unidade poderá consultar os preços recém-contratados por outros órgãos públicos, o Sistema de Registro de Preços e os fornecedores.

7. Ante o exposto, somos de parecer que, adotadas as precauções acima consignadas, a Unidade poderá estabelecer o preço definido na planilha de custos como preço máximo da licitação, mesmo estando o Fator K acima do limite referencial indicado.” (destacou-se)

15. Importante notar que, entre as orientações desta Audin/MPU, relativamente às exceções ao limite do índice de economicidade, não foi encontrada nenhuma relacionada à prestação de serviço de copeiragem. Diversamente, manteve-se a recomendação de se observar o limite máximo aceitável para o Fator K nas contratações de tais serviços, ainda que com fornecimento de material. Vejamos:

PARECER CORAG/SEORI/AUDIN-MPU/Nº 014/2010

(...)

Mediante o ofício em epígrafe, o Exmo. Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas solicita orientação deste órgão de Controle Interno a respeito do contrato de prestação de serviços de copeiragem, com fornecimento de materiais, nas dependências da PRM-Tabatinga/AM, celebrado com a empresa A.M.S.Garcia Ltda.

2. O i. consulente consigna que esta AUDIN, por meio do Relatório de Auditoria de acompanhamento de gestão, relativo ao ano de 2009, recomendou à unidade que fosse observada a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria profissional no que se refere ao salário normativo a ser pago ao empregado, bem como, adequasse o Fator “K” aos parâmetros estabelecidos.

3. Em atendimento às recomendações supra, providenciados os ajustes, a Coordenadoria de Administração firmou o valor do contrato em R\$ 1.421,49, como preço máximo permitido, estabelecendo o indicador de gestão de economicidade - Fator “K” - em 2,73.



4. Assevera, por fim, que “afigura-se inviável a celebração de contrato de copeiragem com fornecimento de material, com Fator “K” inferior a 2,7 no município de Tabatinga/AM, cuja realidade de mercado é bem diferente e muito mais árdua do que a maior parte dos demais municípios do Brasil”.(grifos acrescidos)

5. Diante disso, faz os seguintes questionamentos, verbis:

“a) É possível a utilização de Fator “K” até o limite 3,5 para os contratos de copeiragem com fornecimento de material, ou tal hipótese restringe-se aos contratos de conservação e limpeza?

b) Caso positivo, a recomendação de redução do Fator “K” do contrato de copeiragem na sede da PRM-Tabatinga/AM, conforme consignado no Relatório de Auditoria do ano de 2009, permanece válida? Considerando-se o contrato em questão prevê o fornecimento de material.

c) Caso negativo, é necessária a revisão do contrato de copeiragem na sede da PR/AM, em que o Fator “K” perfaz 2,72? Ademais, considerando a dificuldade de se estabelecer contrato de copeiragem em Tabatinga-AM com Fator “K” inferior a 2,7 com fornecimento de materiais, é possível a contratação de empresa com índice superior a tais limites?”

(...)

7. Quanto ao mérito, ressalta-se que **o limite máximo aceitável para o Fator “K” nas contratações dos serviços de copeiragem, ainda que com fornecimento de material, é de 2,7, restringindo a faixa de 3,0 a 3,5 aos contratos de conservação e limpeza**, conforme preceitua o item 11 do Ofício-Circular nº 11/2006 – AUDIN/MPU.

(...)

10. Dessa forma, configuradas as alterações indicadas por este órgão de Controle Interno, com efeitos na redefinição do Fator “K” para 2,73; ou seja, próximo ao limite estabelecido para os serviços de copeiragem e, ainda, considerando as peculiaridades locais da unidade, somos de parecer pela possibilidade da repactuação e prorrogação do contrato com a empresa A.M.S Garcia Ltda. Nesse sentido, o contrato da PR/AM, cujo Fator é de 2,72 está em conformidade com os parâmetros adotados, devendo ser mantido na forma avençada.

11. Por oportuno, recomendamos à unidade que se abstenha de incluir material de limpeza nas próximas contratações de serviço de copeiragem, excetuando aqueles necessários à higiene dos materiais utilizados, como esponja e detergente líquido lava-louça.

16. Em face do exposto, somos de parecer que os elementos apresentados não atendem aos termos do Ofício Circular nº 11/2006, tampouco justificam a exceção pretendida.

É o Parecer

Brasília, 26 de maio de 2020.

**ROGÉRIO DE CASTRO SOARES**  
Analista do MPU/Direito

**JOSÉ GERALDO DO ESPÍRITO SANTO**  
Coordenador de Orientação de Atos  
de Gestão

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU Nº 420/2020.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

**MICHEL ÂNGELO OCKÉ**  
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU Nº 420/2020.  
Encaminhe-se à DR/PRT 4ª Região e à SEAUD.  
Em 26/5/2020.

**EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**  
Auditor-Chefe Adjunto

**RONALDO DA SILVA PEREIRA**  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001392/2020 PARECER nº 420-2020**

.....  
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **27/05/2020 10:55:26**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **26/05/2020 22:02:26**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **26/05/2020 15:47:57**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **26/05/2020 21:22:56**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **27/05/2020 11:19:27**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2640AD15.437E69E4.0A0E596C.8292A69C