



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 06/2023 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal  
**Processo n°:** 00480-00006153/2023-91  
**Assunto:** Auditoria de Conformidade - Serviços de limpeza e conservação da Caesb  
**Ordem de Serviço:** 21/2023-SUBCI/CGDF de 31/01/2023  
**Nº SAEWEB:** 0000022256

## 1. INTRODUÇÃO

Este relatório visa informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. São registradas desconformidades, caso detectadas, e apresentadas recomendações pertinentes para melhoria da gestão.

A auditoria foi realizada no(a) Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, durante o período de 07/06/2023 a 11/08/2023, com o objetivo de avaliar a prestação dos serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da CAESB.

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00092-00011832/2022-02	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb	Termo de Referência (Anexo XIV do id. 0608143) ao valor de R\$ 22.117.025,04, Pregão Eletrônico nº 60/2022 (id. 0612522), Proposta apresentada pela licitante (id. 0677851 e anexos) e Contrato (id. 0717652) Valor Total: R\$ 17.428.999,56



Processo	Credor	Objeto	Termos
00092-00043179/2022-19	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de julho de 2022, ao valor de R\$ 1.327.388,25 Valor Total: R\$ 1.327.388,25
00092-00049168/2022-47	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de agosto de 2022, ao valor de R\$ 1.327.519,22 Valor Total: R\$ 1.327.519,22
00092-00053226/2022-30	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de setembro de 2022, ao valor de R\$ 1.327.519,22 Valor Total: R\$ 1.327.519,22
00092-00057509/2022-52	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de outubro de 2022, ao valor de R\$ 1.327.519,22 Valor Total: R\$ 1.327.519,22
00092-00062488/2022-86	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de novembro de 2022, ao valor de R\$ 1.328.785,30 Valor Total: R\$ 1.328.785,30
00092-00064749/2022-33	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de dezembro de 2022, ao valor de R\$ 1.327.519,22 Valor Total: R\$ 1.327.519,22
00092-00006308/2023-95	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de janeiro de 2023, ao valor de R\$ 1.327.519,22 Valor Total: R\$ 1.327.519,22



Processo	Credor	Objeto	Termos
00092-00011249/2023-28	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de fevereiro de 2023, ao valor de R\$ 1.403.682,33 Valor Total: R\$ 1.403.682,33
00092-00015595/2023-26	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de março de 2023, ao valor de R\$ 1.403.682,33 Valor Total: R\$ 1.403.682,33
00092-00020198/2023-97	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de abril de 2023, ao valor de R\$ 1.403.682,33 Valor Total: R\$ 1.403.682,33
00092-00025626/2023-20	REAL JG FACILITIES LTDA (08.247.960/0001-62)	Contrato de prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, jardinagem nas unidades Administrativas da Caesb e copeiragem no Centro de Gestão Águas Emendadas e no Parque de serviços do SIA.	Processo de pagamento relativo ao mês de maio de 2023, ao valor de R\$ 1.403.682,33 Valor Total: R\$ 1.403.682,33

Após o encerramento dos trabalhos de campo, foi elaborado o Relatório Preliminar de Auditoria nº 01/2023 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 11/08/2023, que foi encaminhado à CAESB em 25/09/2023, por meio do Ofício Nº 1348/2023 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto aos apontamentos de auditoria. Em 28/11/2023, a CAESB encaminhou o Ofício Nº 229/2023 - CAESB/PR com as justificativas para o contido no RPA nº 01/2023 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, as quais foram consideradas na elaboração final desse Relatório de Auditoria.

Também é preciso consignar que este relatório foi assinado pelo Diretor de Auditoria de Contratações e Serviços, tendo em vista que o Auditor de Controle Interno designado para a realização dos trabalhos, conforme Ordem de Serviço Interna 021/2023 SUBCI/CGDF, de 31 de janeiro de 2023, encontra-se afastado para estudos desde o dia 01 de setembro de 2023, conforme publicado no DODF de 19/07/2023.

## 2. QUESTÕES E RESPOSTAS

**Questão de Auditoria****Resposta**

1. A Unidade planeja, gerencia e fiscaliza a execução da contratação de forma adequada e suficiente? - Parcialmente

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. QUESTÃO 1 - A Unidade planeja, gerencia e fiscaliza a execução da contratação de forma adequada e suficiente?

Parcialmente. Conforme itens 3.1.1 e 3.1.2.

##### 3.1.1. REQUISITOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE INEXISTENTES

Classificação da falha: Tipo B

No curso das atividades da Auditoria de Conformidade para avaliar a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, verificou-se que o Termo de Referência e posterior Contrato não trouxeram os requisitos de análise qualitativa, avaliados mediante o mecanismo de Instrumento de Medição de Resultados (IMR).

A Instrução Normativa nº 5/2017 de 5 de maio de 2017, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 38.934 de 15 de março de 2018, traz no Anexo I, o conceito do IMR, conforme a seguir:

[...] IX - INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR): mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. [...]

O art. 50, II da IN 5/2017 traz adicionalmente as informações a seguir:

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei n.º 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes:

[...]

II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:



- a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;
- b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e
- c) comunicar a empresa para que emita a **Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR)**, observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso (**grifo nosso**)

A referida norma traz ainda, no Anexo V-B, um modelo de IMR de modo que ao se elaborar o Termo de Referência, a Unidade disponha de um referencial para desenvolvimento dos seus próprios mecanismos de aferição da qualidade.

Durante o curso da Auditoria, mediante análise dos processos de pagamento, não foi verificado em nenhum deles, em qualquer documento, a menção a requisitos e/ou métricas para aferição da qualidade dos serviços prestados.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 27/2023 - CGDF/SUBCI/COLES /DATCS (SEI nº 117625779) foram requeridas da Unidade as informações a seguir:

- I - Apresentar os documentos abaixo discriminados:
- a) Relatórios mensais de execução contratual (julho de 2022 a maio de 2023)
  - b) Instrumento de Medição de Resultado (Termo de Referência)
  - c) Instrumento de Medição de Resultado (Execução Contratual)
  - d) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da CAESB.

Quanto aos itens b) e c), como resposta à referida Solicitação, a Unidade apresentou Despacho CAESB/PR/PRG/PRGC (SEI nº 118362144) com a finalidade de comprovar a existência de IMR no Termo de Referência bem como na Execução Contratual, o que se segue:

*Trata-se da Auditoria de Conformidade para avaliar atos e fatos relacionados aos Serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, o qual encontra-se em andamento na Companhia pela CGDF.*

O auditor da CGDF encarregado da auditoria emitiu a Solicitação de Informação nº 27/2023 (118287285), à qual solicitou a remessa, **no sistema SEI**, das seguintes **documentações** relacionadas ao objeto da auditoria, atinente ao Contrato nº 9488/2022:

- a) Relatórios mensais de execução contratual (julho de 2022 a maio de 2023);
- b) Instrumento de Medição de Resultado (Termo de Referência);
- c) Instrumento de Medição de Resultado (Execução Contratual);
- d) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da CAESB.

Objetivando atender a SI nº 27/2023, a SSA encaminhou, anexados ao Despacho nº 118356104, o Termo de Referência e a Execução Contratual solicitados pela CGDF na SI nº 27/2023. Além disso, o *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da CAESB*



e os *Relatórios mensais de execução contratual - medições (julho de 2022 a maio de 2023)*, requeridos pela CGDF, foram também disponibilizados pela SSA (118359621) para fins de serem enviados à CGDF. Ademais, cumpre esclarecer que o anexo 118249043 referente a medição de resultado Janeiro/2023 está compilada no arquivo (118359621), sendo incluído em duplicidade.

Diante do exposto, cumpre-nos solicitar o envio do presente Processo à PRS para conhecimento e elaboração de ofício-PR, devidamente assinada pelo Sr. Presidente, com vistas a encaminhar à CGDF as informações/documentações disponibilizadas pela SSA/DS, conforme disposto a seguir: (118285990; 118287285; 118356104; 118357123; 118359621; 118361619).

A resposta enviada pela Unidade consiste na apresentação da quase integralidade dos processos de pagamento, os quais são constituídos de:

- a) Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica- DANFE (02 vias);
- b) Medição;
- c) Certidão de Regularidade do FGTS — CRF;
- d) Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e a Dívida Ativa da União;
- e) Certidão GDF;
- f) Certidão negativa de débitos trabalhistas;
- g) Folha de Pagamento;
- h) Comprovante de transferência bancária referente ao pagamento de salário dos prestadores de serviço;
- i) Guia da previdência Social;
- j) Guia de recolhimento do FGTS;
- k) Relação de funcionários — SEFIP;
- l) Relação de Tomador Obra — RET;
- m) Resumo do fechamento — EMPRESA;
- n) Resumo do fechamento — EMPRESA — FGTS;
- o) Resumo das informações á previdência social constantes no arquivo SEFIP — EMPRESA;
- p) Comprovante da Declaração das Contribuições a recolher à Previdência Social;
- q) Protocolo de envio de arquivos — Conectividade Social;
- r) Comprovante de Vale alimentação e Vale transporte dos prestadores de serviços;



s) Comprovante de Pagamento do Plano de Saúde.20- Relação de Funcionários CBO

O que se verificou é que a Unidade apresentou documentos relativos comprovação documental para fins de pagamento, não existindo nenhuma referência a qualquer espécie de métrica estabelecida no Termo de Referência, no Contrato ou mesmo em qualquer processo de pagamento que analise ou faça aferição de qualidade.

A Unidade também informou por meio do Despacho SSA Resposta à SI nº 27 /2023 (SEI nº 118356104) o que se segue:

Senhora Diretora, em complementação ao Despacho - SSA (1273671), anexamos ao presente o Termo de Referência e seus anexos (descritos ao final do presente) relativos ao Contrato Nº 9488/2022 e, oportunamente, frisamos, conforme já explicitado pela Coordenadoria de Conversação e Manutenção de Próprios (SSAOM) (1266520) que o instrumento de medição de resultado é realizado em observância ao capítulo 4 do Termo de referência: *“o critério de medição adotado no citado contrato é baseado no número de postos efetivados, levando em consideração as características do objeto, o que está demonstrado nos processos de pagamento de faturas”*.

Pela resposta apresentada pela Unidade, percebe-se que o conceito de Instrumento de Medição de Resultado - IMR está sendo mal interpretado, tendo em vista Critério de Medição não se confunde com o IMR.

Mais uma vez, informa-se, que o estabelecimento de um mecanismo de aferição dos resultados tem a finalidade de verificar não apenas o cumprimento quantitativo da obrigação avençada, mas também a qualidade esperada desse serviço.

Muito embora, o termo IMR seja razoavelmente novo, trazido pela IN em 2017, a norma anterior a esta IN 2/2008 já trazia conteúdo similar e era denominado de Acordo de Nível de Serviço – ANS, já amplamente analisado pelas Cortes de Contas.

Segue Trecho de Relatório/Voto exarado pelo TCDF em sede de análise do processo 00600-00000208/2020-11e – TCDF, o qual versou sobre representação efetuada pelo MPjTCDF (e-DOC AD7C8F73).

[...]

De modo que processos de pagamento são autuados pela Gerência de Acompanhamento de Contratos de Terceirização e Concessionárias (SES/SUAG/DACC/GACTC) e encaminhados aos executores para atesto, elaboração de relatório analítico e inclusão do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), instrumento através do qual é definido os **níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento, bem como o cálculo do valor a ser glosado**, conforme disposto no Projeto Básico da contratação.

(...)



10. Nos casos em que foi constatada alguma inconsistência, os executores se utilizaram do **Instrumento de Medição de Resultado (IMR)** para a conversão da falha observada em percentual de glosa, a ser aplicada nos valores das faturas dos serviços (**grifo nosso**).  
(...)

Ademais tais falhas foram suficientemente tratadas pela Secretaria, de acordo com o **Instrumento de Medição de Resultado (IMR), que define os níveis esperados de qualidade da prestação de serviços, respectivas adequações de pagamento** e o cálculo do valor a ser glosado, o que resultou na efetiva glosa de valores referentes à prestação dos serviços, como foi possível observar no mês de abril/2020 (**grifo nosso**).  
[...]

Além do TCDF, o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou sobre o assunto conforme Acórdãos abaixo apresentados:

#### **Acórdão 84/2020 - TCU - Plenário**

[...] 9.2.7.2. Inclusão de mecanismos que definam, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço da empresa supervisora, e respectivas adequações de pagamento, a ser formalizado em instrumento de controle, a exemplo do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), previsto na IN-MPDG 5/2017, ou instrumento similar;

9.2.8. Promover a padronização das atividades de fiscalização levando em conta os critérios de avaliação da supervisora, utilizando o IMR, previsto na IN-MPDG 5/2017  
[...]

#### **Acórdão 2641/2020 - TCU - Plenário**

[...] 1.7.1.3. ausência de definição dos indicadores de avaliação para aplicação do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) previsto no item 14.9 do Termo de Referência, com os requisitos de qualidade dos serviços e as respectivas faixas de readequações de pagamentos quando não ocorrer o desempenho e qualidade desejados na execução pela contratada, de acordo com a Instrução Normativa 5/2017 Segesa/MP e Acórdãos 84/2020, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 2.681/2018, da relatoria do Ministro Walton Alencar, ambos do Plenário deste Tribunal; [...]

#### **Acórdão 2681/2018 – TCU - Plenário**

[...]150. O art. 11, §4º, da IN MPDG 2/2008 dispunha que “para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos”. A novel IN MPDG 5/2017, que revogou a IN MPDG 2/2008, por seu turno, em seu anexo V, estabelece que “d.5. O Instrumento de Medição do Resultado (IMR) ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas”.

151. Se a ausência de definição dos requisitos da qualidade dos serviços ou produtos se verificou em 43% das entidades auditadas, mais preocupante é a ausência de vinculação dos pagamentos aos requisitos de qualidade do serviço ou do produto. Dentre as quatorze entidades auditadas, em dez delas (71%) não havia uma vinculação clara e objetiva entre os pagamentos e os requisitos da qualidade do produto ou do serviço. [...]





Conforme se depreende a partir da leitura das Decisões apresentadas anteriormente, a Administração Pública necessita ao efetuar a fiscalização da execução dos seus serviços contratados, atentar não somente para o requisito quantitativo, mas também para o requisito qualitativo.

A título de exemplo, tem-se disponível no site da Bolsa Eletrônica de Compras SP, um Caderno de Serviços Terceirizados – CADTERC ([https://www.bec.sp.gov.br/bec\\_servicos\\_ui/CadTerc/ui\\_CadTercApresentacao.aspx](https://www.bec.sp.gov.br/bec_servicos_ui/CadTerc/ui_CadTercApresentacao.aspx)). Nesse endereço é possível ter acesso a um vasto conteúdo técnico que apresenta diversas métricas de aferição dos serviços contratados.

O Volume 3 trata dos serviços de Limpeza, asseio e conservação predial e fornece no Anexo VII - AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL, bem como os Anexos VII.1 e VII.2 uma série de requisitos para aferição de qualidade, conforme a seguir:

#### 4. REGRAS GERAIS

##### 4.1. Conceitos da Pontuação a ser Utilizada em Todos os Itens

A avaliação da Contratada na Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial se faz por meio de pontuação em conceitos de Ótimo, Bom, Regular e Ruim em cada um dos itens vistoriados.

a) ÓTIMO – Refere-se à conformidade total dos critérios, como:

Inexistência de poeira;

Inexistência de sujidade;

Vidros limpos;

Todos os dispensadores limpos e abastecidos corretamente;

Recipientes para o acondicionamento dos resíduos limpos, com embalagens adequadas e volume até 2/3;

Empregados devidamente treinados, uniformizados e utilizando EPIs adequados;

Materiais e produtos padronizados e em quantidade suficiente.

b) BOM – Refere-se à conformidade parcial dos critérios, como:

Ocorrência de poeira em local isolado;

Ocorrência isolada de lixeira fora do padrão;

Ocorrência isolada no reabastecimento.

c) REGULAR – Refere-se à desconformidade parcial dos critérios, como:

Ocorrência de poeira em vários locais;

Ocorrência de várias lixeiras fora do padrão;

Ocorrências por falta de reabastecimento;

Piso sujo e molhado.



- d) RUIIM – Refere-se à desconformidade total dos critérios, como:
- Poeira e sujidades em salas, escritórios e demais dependências;
  - Ocorrência de poeira em superfícies fixas e visíveis;
  - Não reabastecimento de descartáveis, uso incorreto dos sacos de lixo nos recipientes;
  - Lixeiras sujas e transbordando;
  - Piso molhado ou sujo, oferecendo risco de acidentes;
  - Não cumprimento do plano de atividades e do cronograma de limpeza sem justificativas ou sem comunicação com o Contratante;
  - Empregado com uniforme e EPIs incompletos;
  - Execução de limpeza sem técnica adequada;
  - Materiais, produtos ou equipamentos incompletos ou em quantidade insuficiente;
  - Sanitários e vestiários sujos.

A definição precisa da rotina de atividades para cada ambiente, bem como a forma pela qual a fiscalização aferirá a qualidade do serviço são elementos imprescindíveis para que a prestação do serviço seja executada com a qualidade necessária.

Quanto a esse apontamento de auditoria a Unidade auditada apresentou os seguintes esclarecimentos:

Conforme já verificado no trabalho de auditoria realizado, a gestão/ fiscalização do contrato realiza o ateste para pagamento da fatura por meio de um Sistema próprio da Companhia para Gestão e Fiscalização de Contratos - GCTO. Vale lembrar que, de acordo com o GCTO, existe outra etapa obrigatória a ser efetivada no referido Sistema, antes do recebimento de cada fatura, que é a emissão da "autorização de faturamento" pelo gestor/ fiscal, onde o valor da fatura já é definido, de acordo com o pactuado em Contrato, levando em consideração tanto o aspecto quantitativo como também o qualitativo em relação aos serviços prestados. Assim sendo, após emitida a "autorização de faturamento", a Contratada emite e apresenta a fatura, a qual é protocolada no GCTO e posteriormente atestada pelo gestor/fiscal diretamente no Sistema, onde é gerado eletronicamente um "despacho de atesto", conforme pode ser observado em cada processo de pagamento de fatura.

No entanto, entendemos ser pertinente a constatação da equipe de autoria quando cita que houve uma "falha" no planejamento da contratação, por não ter sido incluído no Termo de Referência, um modelo de "Instrumento de Medição de Resultado - IMR", conforme previsto na IN 5/2017, como um "mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento", o que iria corroborar com os procedimentos já adotados para pagamento de fatura, conforme exposto acima, prevenindo a execução, atesto e pagamento de serviços qualitativamente não formalmente avaliados

Ante ao exposto, concluímos sobre a viabilidade de atendimento à Recomendação da auditoria. Nesse sentido, a gestão/fiscalização do contrato, em conjunto com a Superintendência de Suporte Administrativo - SSA, elaborou um modelo de "Instrumento de Medição de Resultado - IMR" (1496163.4 - Modelo - IMR - CT 9488.2022.pdf) com os requisitos de análise qualitativa capazes de aferir efetivamente a qualidade dos serviços prestados por meio do Contrato nº 9488/2022, o qual está sendo incluso no 3º Termo Aditivo, conforme (1496163.1 - Sol. de Aditivo - 3º aditamento ao CT 9488.2022 - GCTO.pdf).



Quanto aos argumentos trazidos pela CAESB, conclui-se que a Unidade está adotando medidas para a implementação da recomendação. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e sua recomendação.



### ***Causa***

#### **Em 2022 e 2023:**

Falha na etapa de planejamento da contratação que não previu nenhum Índice de Medição de Resultado para o serviço contratado.

### ***Consequência***

Execução, atesto e pagamento de serviços qualitativamente não formalmente avaliados.

### ***Recomendações***

#### **Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal:**

R.1) Inserir no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Caesb, requisitos técnicos que discriminem as diretrizes para elaboração e execução de Instrumentos de Medição de Resultados – IMR capazes de aferir efetivamente a qualidade na prestação de serviços a serem aplicados aos contratos da Unidade.

### **3.1.2. FALHA NA RENOVAÇÃO CONTRATUAL**

Classificação da falha: Tipo B

Ainda no curso da auditoria de Conformidade para avaliar a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, verificou-se que a Unidade, aquando da 1ª renovação contratual (prorrogação de prazo) ocorrida em 13/6/2023 não eliminou os custos não renováveis existentes na Planilha de Custos e Formação de Preços - PCFP regida pela Instrução Normativa nº 05/2017 - MPDG , em virtude da amortização destes custos ocorrida no 1º ano de contrato.

De acordo com o item XV do Anexo A da IN 5/2017, a PCFP é:

documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.



O Anexo VII-D detalha os componentes da PCFP, e possui ao fim desse anexo o quadro a seguir:

## 2. QUADRO-RESUMO DO CUSTO POR EMPREGADO

ITEM	Mão de obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)	Valor (R\$)
A	Módulo 1 - Composição da Remuneração	
B	Módulo 2 - Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários	
C	Módulo 3 - Provisão para Rescisão	
D	Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente	
E	Módulo 5 - Insumos Diversos	
	<b>Subtotal (A + B +C+ D+E)</b>	
F	Módulo 6 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro	
	<b>Valor Total por Empregado</b>	

Para o item C, Módulo 3 - Provisão para Rescisão de acordo com a IN 5/2017 têm-se os seguintes constituintes:

3	Provisão para Rescisão	Valor (R\$)
A	Aviso Prévio Indenizado	
B	Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado	
C	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Indenizado	
D	Aviso Prévio Trabalhado	
E	Incidência dos encargos do submódulo 2.2 sobre o Aviso Prévio Trabalhado	
F	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	
	<b>Total</b>	

O Termo de Referência para a contratação dos serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb (id Caesb nº 0608143) no Anexo I, trouxe relativamente a todos os postos de trabalho, os seguintes percentuais constituintes do Módulo 3:

3	Provisão para Recisão	%	Cálculo
A	Aviso Prévio Indenizado - Art. 7º, XXI, CF /88, 477, 487 e 491 CLT	0,42%	{[(1 / 12) x 5%]}
B	Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado	0,03%	Decreto 6727/09 e Súmula n.º 305 do TST, 8%*0,42%
C	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Indenizado	4,00%	=(0,08*0,4*0,95)*(1+0,0833+0,121)*100
D	Aviso Prévio Trabalhado (Até 01 ano de CT) - Art. 7º, XXI, CF/88, 477, 487 e 491 CLT.	1,94%	(7/30)/12



3	Provisão para Recisão	%	Cálculo
E	Incidência de GPS, FGTS e outras contribuições sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,66%	(33,8)*1,94% 33,8% = total do submódulo 2.2
F	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	-	

Já a proposta vencedora, trazida pela REAL JG FACILITIES, CNPJ 08.247.960/0001-62, (id GDOC 0677851) trouxe relativamente a todos os postos de trabalho, os percentuais abaixo listados:

3	Provisão para Rescisão	%
A	Aviso Prévio Indenizado - Art. 7º, XXI, CF/88, 477, 487 e 491 CLT	1,35%
B	Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado	0,11%
C	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Indenizado	4,00%
D	Aviso Prévio Trabalhado (Até 01 ano de CT) - Art. 7º, XXI, CF/88, 477, 487 e 491 CLT.	1,94%
E	Incidência de GPS, FGTS e outras contribuições sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,70%
F	Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado	-

Quando da primeira renovação contratual ocorrida em 13/6/2023, a PCFP (id Caesb1141145) apresentada pela Contratada para fins de renovação repetiu os mesmos percentuais consignados na assinatura do contrato, relativamente a todos os postos de trabalho.

No entanto, nas eventuais e sucessivas renovações contratuais, para serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra, a repetição integral de custos não renováveis dos percentuais consignados na PCFP inicial do contrato contraria o regramento trazido pela IN 5/2017 bem como pelos Tribunais de Contas.

O anexo VII-F da IN 5/2017, traz entre outros itens:

Conforme o art. 35 desta Instrução Normativa, devem ser utilizados preferencialmente os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observadas as seguintes regras complementares.

1. Vigência contratual e custos renováveis:

1.1. O prazo de vigência contratual, prevendo, inclusive, a possibilidade de prorrogação, quando couber, respeitado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

1.2. Regras estabelecendo que **nas eventuais prorrogações dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, os custos não renováveis já pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação deverão ser eliminados como condição para a renovação.** (grifo nosso)

Já a Nota Técnica 652/2017 - MPDG trouxe o que se segue:



[...] 33.2. Que os eventos "passíveis" de eliminação total ou parcial (custos não renováveis), no que tange ao módulo da rescisão, quando da prorrogação contratual, são: Aviso Prévio Indenizado; Incidência do FGTS sobre aviso prévio indenizado; Aviso Prévio Trabalhado; e Incidência dos encargos do submódulo 4.1 sobre o aviso prévio trabalhado, considerando que depende da verificação pelo gestor se esses custos foram pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação, conforme declinado neste documento;

Em adição, o Acórdão 1186/2017 - TCU - Plenário traz:

9.1.1. exclua a parcela referente ao aviso prévio trabalhado, após o primeiro ano de vigência contratual, da planilha de custos e formação de preços de todos os contratos de terceirização de mão de obra, conforme o previsto na jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1904/2007-TCU Plenário e 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2), admitindo-se, a cada ano adicional de execução desses contratos, parcela mensal no percentual máximo de 0,194%, a título de aviso prévio trabalhado, nos termos da Lei 12.506/2011;

Já o Acórdão 1586/2018 - TCU - Plenário informa:

[...] 9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário que: 9.1.1. com fulcro na Constituição Federal, art. 71, inciso IX, e assegurando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, adote, no prazo de noventa dias, **as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas de aviso prévio trabalhado indevidamente contidas nas planilhas de custos e formação de preços**, quando das prorrogações do Contrato 6/2011, firmado com a empresa Works Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 56.419.492/0001-09), comunicando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas para dar cumprimento à determinação; (grifo nosso)

Além dos itens enumerados anteriormente, o próprio Termo de Referência (id. Caesb 0597343), que resultou no Contrato nº 9488/2022, trouxe a previsão de diminuição do percentual do Aviso Prévio Trabalhado para o 2º ano de contrato, conforme a seguir:

1. O Aviso Prévio Trabalhado é de 1,94% (Até 01 ano de CT) - Art. 7º, XXI, CF/88, 477, 487 e 491 CLT e 0,194% (a partir do 2º ano de Contrato) - Acórdão 1186/2017-TCU - Plenário;

O que se verifica, a partir dos normativos/julgados apresentados anteriormente, é que os componentes (Aviso Prévio Trabalhado e Aviso Prévio Indenizado) do Módulo 3 da PCFP quando pagos e amortizados no 1º ano de contrato, devem ser excluídos ou minimizados aquando da renovação contratual.

Para fins de pronunciamento da Unidade a respeito do tema ora citado, mediante a Solicitação de Auditoria nº 32/2023-CGDF/SUBCI/COLES/DATCS (118261769) foi requerida a apresentação das seguintes informações:

I. Descrição dos custos não renováveis, contidos na Planilha de Custos e Formação de Preços consignados no Contrato nº 9488;



II. Documentos e/ou planilhas que comprovem a diminuição dos percentuais dos custos não renováveis, aquando da renovação contratual concretizada em 7/6/2023 (id. CAESB 1165907)

III. Rotinas, procedimentos e/ou check-lists utilizados para cálculo de valores a serem ressarcidos, em decorrência dos pedidos pleiteados pelo contratado, em decorrência do pagamento de valores retidos a título de conta vinculada.

IV. Relação detalhada dos ressarcimentos efetuados, com discriminação pormenorizada de cada componente financeiro, ao longo de toda a execução contratual.

Em resposta ao questionamento ora citado, a Unidade encaminhou o Ofício N° 75 /2023 - CAESB/PR/PRS (SEI n° 118855374), o qual trouxe:

- 1) Em atenção à Solicitação de Informações n.º 32/2023-CGDF/SUBCI/COLES /DATCS (118261769), relativa à auditoria de conformidade para avaliar atos e fatos relacionados aos serviços de limpeza, conservação e higienização de bens móveis e imóveis desta Companhia, encaminhamos as informações prestadas pela Superintendência de Suporte Administrativo - SSA/DS, convalidadas pela Diretoria de Suporte ao Negócio - DS, por meio dos seguintes anexos: 118736284, 118743932, 118744198, 118746227, 118746474, 118747970, 118748656, 118756342, 118769722, 118770850, 118771436 e 118787162.

Em análise das considerações apresentadas pela Unidade, informa-se:

- a) Nenhuma das respostas apresentadas pela Unidade versou sobre os itens I e II, os quais faziam referência a elementos existentes à época da renovação contratual.
- b) A resposta apresentada pela Unidade mediante Despacho (SEI n° 118744198) datada de 27/7/2023 traz uma comunicação efetuada entre a Caesb e a Contratada no dia 26/7/2023 (SEI n° 118747970) na qual a Unidade requer da Contratada conforme a seguir:

Solicitamos que seja ajustado o percentual da rubrica “Aviso Prévio Trabalhado (Até 01 ano de CT) - Art. 7º, XXI, CF/88, 477, 487 e 491 CLT”, contida nas Planilhas de Custos e Formação de Preços, no Módulo 3, letra “D”, pois, de acordo com as regras contidas no edital/processo licitatório que deu origem ao citado contrato, tal percentual deve ser alterado de 1,94% para 0,194% a partir do 2º ano de Contrato - Acórdão 1186 /2017-TCU-Plenário, ou seja, a partir de 01/07/2023 (mês corrente), uma vez que o contrato foi assinado em 01/07/2022.

Solicitamos retorno ainda hoje, 26/07/2023, para que possamos validar as novas planilhas e adotar as medidas pertinentes para alteração do valor contratual, visando ainda o envio de resposta à Solicitação de Informação n° 32/2023-CGDF, anexa, formulada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF.





- c) O que se verificou, mediante análise do Documentação Comprobatória Anexo IV (SEI nº 118748656) enviada pela Contrata é que apenas o Aviso Prévio Trabalhado foi reduzido para 0,194%.

A Nota Técnica 652/2017 - MPDG, muito acertadamente, estabeleceu que não apenas o Aviso Prévio Trabalhado, como também o Aviso Prévio Indenizado deveriam ser eliminados e/ou ajustados aquando da renovação contratual.

Assim sendo, a equipe de auditoria, efetuou recálculos, consignando o percentual de 0,135% (10% de 1,35% apresentado na proposta vencedora) para a rubrica Aviso Prévio Indenizado e 0,194% (10% de 1,94% apresentado na proposta vencedora) para a rubrica Aviso Prévio Trabalhado e a diferença total anual importou em R\$ 196.410,84, conforme quadro a seguir:

RESUMO - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS					
VALOR CONFORME CCT SINDISERVIÇOS/2023					
RESUMO					
		CGDF		UNIDADE	
Equipe técnica	QTDE	Custo unitário (R\$)	Custo total /mês (R\$)	Custo unitário (R\$)	Custo total/mês (R\$)
Encarregado Geral	1	8.619,00	8.619,00	8.780,26	8.780,26
Encarregado de Limpeza	16	7.077,42	113.238,72	7.203,27	115.252,32
Encarregado de Limpeza com Adicional de Insalubridade	6	8.094,23	48.565,38	8.228,38	49.370,28
Servente de Limpeza	185	4.762,01	880.971,85	4.807,55	889.396,75
Servente de Limpeza com Adicional de Insalubridade	57	5.778,77	329.389,89	5.832,68	332.462,76
Jauzeiro com Adicional de Periculosidade	2	6.332,60	12.665,20	6.412,73	12.825,46
Encarregado de Jardinagem	1	7.077,42	7.077,42	7.203,27	7.203,27
Auxiliar de Jardinagem	2	4.890,85	9.781,70	4.938,53	9.877,06
Jardineiro	7	6.231,58	43.621,06	6.310,04	44.170,28
Copeira	7	4.409,28	30.864,96	4.469,41	31.285,87
Garçom	6	5.777,15	34.662,90	5.866,89	35.201,34
		<b>VALOR MENSAL</b>	<b>1.519.458,08</b>	<b>VALOR MENSAL</b>	<b>1.535.825,65</b>
		<b>VALOR ANUAL</b>	<b>18.233.496,96</b>	<b>VALOR ANUAL</b>	<b>18.429.907,80</b>
<b>DIFERENÇA MENSAL</b>					<b>R\$ 16.367,57</b>
<b>DIFERENÇA ANUAL</b>					<b>196.410,84</b>



Informa-se ainda, que nessa verificação não foram considerados outros eventuais custos não renováveis que eventualmente possam ter sido amortizados no primeiro ano de contrato, bem como custos com equipamentos totalmente ou parcialmente depreciados.

Quanto a esse apontamento de auditoria a Unidade auditada apresentou os seguintes esclarecimentos:

o Contrato de nº 9488/2022 foi assinado e teve início em 01/07/2022. A data da proposta da licitante vencedora é 11/04/2022 (0677851). Conforme previsto nos itens 16.1.3 e 16.6.1 do edital (0612522), o reajuste sobre os insumos é necessário após cada aniversário contratual, aplicado a partir da data da proposta (Io) . Como pode ser observado nas Planilhas de Custos e Formação de Preços - PCFP (1141145.5 - PLANILHAS DE CUSTOS DE FORMAÇÃO DE PREÇOS - CAESB - 1º T.A..pdf) que deram origem ao 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 9488/2022 (1165907), assinado em 13/06/2023, foi aplicado ao contrato, o reajuste sobre os insumos , com base no índice definido na contratação ( IPCA ), apurado para o 1º aniversário da proposta em 4,47% , passando o valor anual do contrato de R\$18.429.907,80 para R\$18.499.583,76 (representando um valor total do reajuste de R\$ 69.675,96 ) e prorrogando o prazo de vigência do contrato por mais 365 dias.

No momento da assinatura do 1º Termo Aditivo (13/06/2023), que deveria ser antes do encerramento do prazo de vigência atual do contrato (30/06/2023), embora já ciente da necessidade de alteração do "Aviso Prévio Trabalhado", conforme previsto no Termo de Referência da contratação, não foi feita a alteração desse item, uma vez que a aplicação de 02 (duas) variações de preços sobre fatores distintos ao contrato no mesmo ajuste , e com início de efeitos financeiros também distintos ( reajuste sobre os insumos a partir de 11/04/2023 e diminuição do percentual do aviso prévio a partir de 01/07/2023 ) traria problemas no cálculo do pagamento.

Porém, logo em seguida, foi elaborado o 2º Termo Aditivo (1337046), assinado em 29/08/2023, com a diminuição do "aviso prévio trabalhado" de 1,94% para 0,194% (conforme previsto no edital), reduzindo o valor anual do contrato de R\$18.499.583,76 para R\$18.328.344,48 (representando um valor total de SUPRESSÃO de R\$171.239,28 ) conforme demonstrado nas PCFP (1298348.3 - PLANILHAS DE CUSTOS DE FORMAÇÃO DE PREÇOS REDUÇÃO AV.PRÉVIO 2023 - CAESB - 2º T.A..pdf), com efeitos financeiros a partir de 01/07/2023 (início do 2º ano do contrato, que realmente se considera como início da 1ª renovação contratual ).

Agora, mediante recomendação dos auditores da CGDF, para diminuição também do "aviso prévio indenizado" para 0,135% (10% de 1,35% apresentado na proposta vencedora), será finalizado e publicado nos próximos dias, o 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 9488/2022 , conforme (1496163.1 - Sol. de Aditivo - 3º aditamento ao CT 9488.2022 - GCTO.pdf), reduzindo o valor anual do contrato de R\$18.328.344,48 para R\$ 18.233.779,68 (representando uma nova SUPRESSÃO de R\$94.564,80 ), conforme demonstrado nas PCFP (1496163.2 - Planilhas 3º T.A. CAESB - Ajuste Av. Prévio Indenizado.pdf).

Quanto aos argumentos trazidos pela CAESB, conclui-se que a Unidade está adotando medidas saneadoras para a falha identificada nesse ponto de auditoria. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e sua recomendação.

### ***Causa***

**Em 2023:**

Fragilidade nos controles internos de 1ª linha.

**Consequência**

Prejuízo potencial de R\$ 196.410,84 caso não seja efetivado o ajuste mediante aditivo

**Recomendações****Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal:**

R.2) Elaborar termo aditivo ao Contrato 9488, para o valor anual de R\$ 18.223.496,96, de modo a consolidar a exclusão/diminuição dos percentuais de Aviso Prévio Indenizado bem como do Aviso Prévio Trabalhado.

## 4. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1. e 3.1.2.	Tipo B

Brasília, 27/12/2023

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 28 /12/2023, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **926781CC.1E54F23F.320A00E2.E3B87F69**

