

GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Roberto Meizi Agune e Horácio Jose Ferragino

O Cadastro de Serviços Terceirizados (Cadterc) – um dos aplicativos que compõem o Sistema Estratégico de Informações da Casa Civil, gerido pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), em parceria com a Corregedoria Geral da Administração (CGA) da Casa Civil – tem como objetivo “consolidar as informações disponíveis sobre todos os contratos de serviços prestados por terceiros para a administração pública estadual”. Essa consolidação torna mais ágil e eficiente o gerenciamento dos contratos, uma vez que fornece subsídios às novas contratações e negociações com prestadores de serviços.



O Cadastro de Serviços Terceirizados é um claro exemplo de que transformações na gestão (1) antecedem as inovações tecnológicas e (2) produzem resultados mais profundos que a mera incorporação de tecnologia. A grande mudança ocorrida graças ao Cadastro de Serviços Terceirizados deu uma outra visão de conjunto a um dos temas mais críticos da gestão pública: a contratação e gestão de terceiros.

A grande economia resultante desta inovação organizacional deveu-se à **padronização** – com base nas melhores práticas identificadas na própria gestão do Estado de São Paulo – **das formas de contratar terceiros**, nas seguintes áreas: limpeza, vigilância, portaria, transportes, alimentação e outras de igual natureza.

Assim como as grandes inovações científicas não se dão apenas pelo aprofundamento das respostas e do conhecimento que se tem sobre determinado tema, mas sim pela formulação de perguntas que não foram até então, as grandes mudanças na gestão são produzidas pelo questionamento do que vem sendo feito, ao repensar a inércia no gerenciamento dos processos, a inovação e a mudança.

Toda esta inovação recente na administração do Estado de São Paulo e a economia por ela gerada foram ocasionadas graças ao espírito desafiador do então governador Mário Covas, ao lançar as seguintes questões:

- Quanto se gasta com terceiros?
- Quais os serviços contratados?

- De que forma?
- Quais são os principais prestadores de serviços?
- Qual o valor médio unitário de cada serviço?
- Há valores referenciais e padronizadas sobre os serviços demandados?
- Quem melhor sabe contratar cada tipo de serviço?
- Qual o critério de contratação que se deve utilizar?

De imediato, não houve respostas, e nem poderia haver, pois não havia controles centralizados que permitissem resolver essas questões. E o que é pior: era só por meio de notícias veiculadas pela imprensa que se tinha conhecimento, no governo, das dispersões de valores pagos para a obtenção do mesmo tipo de serviço. No entanto, era notória a

diversidade dos modos de licitar e contratar o mesmo tipo de serviços, utilizadas pelos diversos órgãos do Estado.

Alguns exemplos disto:

- Para checar as informações sobre a inadequação das formas de contratar e sobre a falta de gerenciamento dos contratos firmados, o próprio governador Mário Covas pôde verificar que, no Palácio dos Bandeirantes, o critério de cálculo estabelecido no contrato assinado com a empresa prestadora de serviços de limpeza tinha como base o chamado “homem-mês”. O contrato determinava que seriam necessários 90 homens para executar a tarefa. Mas o levantamento do número de pessoas realmente encarregadas de limpar as dependências do Palácio permitiu constatar que, na prática, o número era muito inferior ao previsto no contrato. Mas era hora de perguntar: como é que tinha sido definido que 90 era o “número exato”? A definição da quantidade de pessoas necessárias para realizar qualquer tarefa depende sempre de estudos prévios, feitos por especialistas – o que, claramente, não é uma habilidade que se possa exigir de todos os gestores públicos. A análise de outros contratos de limpeza mostrou que não havia uma forma padronizada de contratar e que a questão fundamental não estava devidamente focada nos contratos mesmos firmados. O que de fato se precisava estabelecer era critérios, normas, padrões e preços referenciais para a contratação de serviços.
- Outro exemplo bastante emblemático: segundo um relato feito pelo presidente da Corregedoria Geral do Estado, em palestra proferida no Cedec, em novembro de 1999: havia um prédio na região central de São Paulo onde cada andar era ocupado por um órgão do governo do Estado ligado ao setor de transporte público. Cada órgão tinha firmado contrato específico para realizar os serviços de limpeza – mas não apenas de seu andar, e sim do prédio inteiro. Ou seja, havia sete contratos firmados para realizar o mesmo trabalho – e os sete contratos haviam sido firmados com a mesma empresa. Em vista disso, era preciso implementar – imediatamente – sistemas gerenciais que transformassem os dados existentes e dispersos em informações úteis para a efetiva gestão dos contratos. O que se fez, então, foi identificar as melhores práticas adotadas no Estado. E, para a área de limpeza, essas eram, na ocasião, as praticadas pelo Metrô de SP, adotava, como critério para contratar serviços de limpeza, o “metro quadrado limpo”, sem a preocupação de saber quantas pessoas seriam necessárias para realizar o serviço. Foram então definidos: (1) os critérios e padrões de qualidade para garantir a boa execução dos serviços; (2) uma unidade padrão para calcular o custo unitário do serviço; e (3) todos os insumos necessários, índices de produtividade média adotados, toda a legislação pertinente, os custos diretos, indiretos, o lucro obtido etc.

Com tudo isso, o que se buscava era padronizar o modo de contratar, definir o modelo de edital a ser adotado e de veiculação das informações disponíveis, o melhor modo de tornar público, em todos os seus detalhes, os custos referenciais de cada serviço (seja por meio de cadernos impressos, distribuídos gratuitamente, seja também através de sítio próprio, na Internet). Graças as essas medidas tomadas, todos os envolvidos – gestores públicos e fornecedores – passaram a ter acesso aos mesmos dados e às mesmas informações. A padronização do modo de contratar traz simplificação processual e grande redução de custos.

Foi essa mudança conceitual que permitiu a enorme redução de valores contratados, demonstrada a seguir.

Além disso, provocou outras mudanças importantes: serviu como incentivo ao aumento da produtividade do setor privado e à maior competitividade, já que qualquer empresa com menos trabalho intensivo e mais tecnologia intensiva consegue executar a tarefa demandada a um custo menor. Ao criar regras mais fundamentadas visando ao disciplinamento do mercado, o Estado – com uma postura nada paternalista – funciona como catalisador da mudança social.

O Cadastro de Serviços Terceirizados é um sistema que procurou dar respostas a todas estas questões e foi – também – um dos primeiros mecanismos utilizados para inibir e controlar os riscos de corrupção na administração pública.

A implementação do sistema de Cadastro de Serviços Terceirizados só se tornou possível graças ao envolvimento pessoal do governador Mário Covas e de toda a sua equipe, para o que foi fundamental:

- a coordenação exercida pela Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (por meio de Antonio Angarita e Dalmo Nogueira);
- a atuação do Sistema Estratégico de Informações, SEI (coordenado por Roberto Meizi Agune);
- o apoio da Prodesp (presidida por Julio Semeghini); e
- a participação da Corregedoria Geral da Administração (presidida por Saulo de Abreu Filho), que implementou uma sistemática de correição preventiva, direcionada não apenas a regularizar, mas também a bem direcionar a renegociação e a redução de custos dos contratos, com base nas informações geradas no Cadastro de Serviços Terceirizados. [Por exemplo, em 1997, foram selecionados do Cadterc 58 contratos de serviços cujos preços estavam acima do valor referencial definido. Em todos os casos foram constatadas irregularidades; destes contratos, 48 foram completamente anulados e dez foram renegociados. Ou seja, a Corregedoria, atuando em conjunto com o SEI, formou uma eficiente rede para garantir o controle interno da administração do Estado.];

Atualmente, o banco de dados do Cadastro de Serviços Terceirizados (atualizado até 12.07.06) reúne informações sobre 48.321 contratos (7.223 ativos e 41.098 encerrados) firmados para a execução de cerca de 800 tipos de serviços, nas áreas de limpeza, vigilância, alimentação, transportes etc. Desde que foi implantado, em janeiro de 1995, tem sido um eficiente instrumento no processo de ajuste das contas públicas, devido ao acompanhamento sistemático dos preços unitários, gastos mensais, negociações e novas contratações. O banco de dados disponibilizado informações essenciais sobre cada contrato existente nos diversos órgãos da administração pública estadual: objeto, preços, fornecedor, condições de contratação, data de referência, gastos mensais etc. A coleta periódica de dados mantém o banco sempre atualizado, possibilitando ao governo uma visão geral e exata da situação da terceirização no Estado e servindo como um instrumento gerencial eficaz para melhor administração dos contratos. O banco de dados reúne informações.

O valor total dos contratos ativos no Estado – segundo informações obtidas no banco de dados do Cadterc – é de R\$ 10,88 bilhões, com gasto mensal (janeiro/2006) de R\$ 259,0 milhões. Por meio de relatórios sintéticos e analíticos, o sistema permite: (1) acompanhar os dados sobre todas as despesas mensais com terceirização, (2) identificar dispersões de preços existentes na contratação de um mesmo tipo de serviço por diferentes órgãos, bem como (3) conhecer referenciais de preços para gestão de contratos em andamento e parâmetros para novas licitações.

O principal resultado obtido foi a redução de 30,7% nos gastos mensais com serviços terceirizados, o que significou uma economia de R\$ 12,6 bilhões no período de janeiro de 1995 a janeiro de 2006.

Além da dispersão de preços, o Sistema de Gestão de Contratos Terceirizados trouxe uma grande diversidade nas formas de contratar. Para padronizar os procedimentos em toda a administração, estão sendo definidas normas e critérios mais adequados para contratar os serviços mais comuns. Para tanto, grupos de trabalho e representantes de vários órgãos da administração pública desenvolveram estudos específicos, com orientações gerais sobre contratação, especificações técnicas, composição de custos e preços referenciais de um determinado serviço. Estes estudos abrangem também o levantamento e a análise da legislação geral e específica de todos os serviços terceirizados objetos de estudo. Já foram concluídos os seguintes estudos:

- Volume 1: Prestação de Serviços de Vigilância / Segurança Patrimonial;
- Volume 2: Prestação de Serviços de Controle, Operação e Fiscalização de Portarias e Edifícios;
- Volume 3: Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial;

- Volume 4: Prestação de Serviços de Transporte de Funcionários, sob Regime de Fretamento Contínuo;
- Volume 5: Prestação de Serviços de Nutrição e alimentação das unidades subordinadas às Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária
- Volume 6: Prestação de Serviços de Nutrição e alimentação nas unidades subordinadas à Febem;
- Volume 7: Limpeza Hospitalar;
- Volume 8: Alimentação Hospitalar;
- Volume 9: Alimentação de Empregados;
- Volume 10: Lavanderia Hospitalar;
- Volume 11: Prestação de Serviços de Moto-Frete;
- Volume 12: Gases Medicinais;
- Volume 13: Vigilância Eletrônica;

Os estudos apresentam a composição dos custos dos serviços terceirizados, compara valores e estabelece preços referenciais para que sejam utilizados pelos órgãos da administração pública estadual, como parâmetro de preços na gestão e nas licitações de serviços terceirizados, em conformidade com o estabelecido no decreto de execução orçamentária.

Estes estudos são revisados anualmente e atualizados com base em pesquisa de preços dos insumos que fazem parte da composição de preços de cada um dos serviços. Esses estudos são realizados em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), da USP.

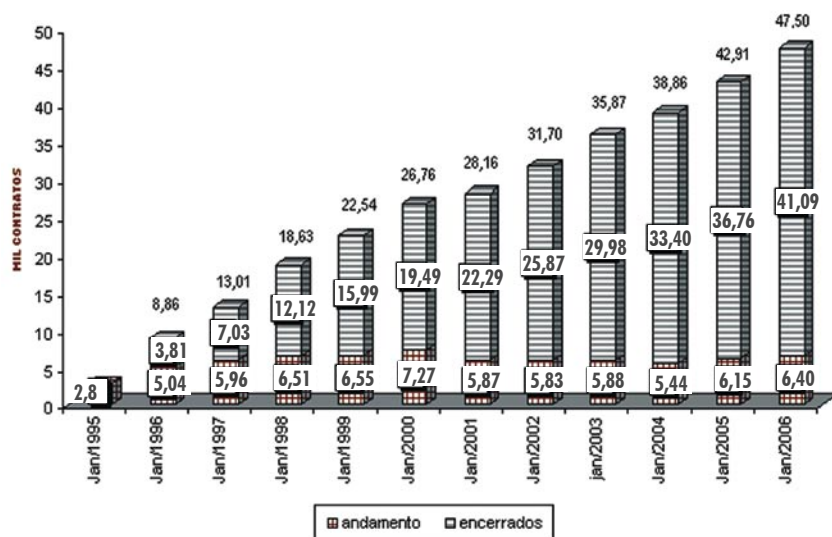
As informações relativas ao Cadastro de Serviços Terceirizados, bem como os estudos, preços referenciais praticados e legislação pertinente, encontram-se disponíveis na Internet, no endereço: www.cadterc.sp.gov.br.

Esse sistema de gestão de contratos tem despertado grande interesse, tanto de órgãos do setor público como de empresas do setor privado. Os governos dos estados da Bahia, Ceará, Pará e Pernambuco, dentre outros, já formalizaram termo de cooperação técnica com o governo do Estado de São Paulo, para implantação do aplicativo.

A tabulação dos dados constantes nos contratos de serviços terceirizados permitiu obter as seguintes informações:

- **Contratos Cadastrados:** o número de contratos cadastrados chegou a 47.495 na atualização de janeiro de 2006, sendo 6.397 vigentes e 41.098 encerrados (Gráfico 1). Em relação à última coleta de dados (janeiro de 2005), houve um acréscimo de 4,02% no número de contratos ativos (representando 247 contratos). Cabe destacar que a quantidade apresentada refere-se à soma dos números de contratos firmados, independente da quantidade de itens de serviços contemplados em cada contrato.

GRÁFICO 1
CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRATOS CADASTRADOS
TOTAL DO ESTADO



A participação na redução efetiva das empresas excluídas foi da ordem de 2,61 milhões de Ufesp (CPFL, Ceagesp, Fepasa, Eletropaulo Metropolitana, Elektro, Empresa Bandeirantes, Comgás, Cesp-Paranapanema e Cesp-Tietê), correspondendo a 11,25% dos 19,57% atingidos.

Quadro 01
Contratos de serviços Terceirizados / Gastos Mensais ⁽¹⁾

Mês	Valores em R\$/Mil	Índice de Evolução	Valores em UFESP/Mil (*)	Índice de Evolução	Inflação no período do IGP-DI/FGV (**)
Janeiro/1995	118.367	100,00	23.200	100,00	100,00
Julho/1995	102.586	86,67	17.016	73,34	110,97
Janeiro/1996	113.543	95,92	21.932	94,53	115,27
Julho/1996	112.370	94,93	15.729	67,80	121,97
Janeiro/1997	144.749	122,29	19.220	82,84	125,77
Julho/1997	149.566	126,36	19.192	82,72	129,92
Janeiro/1998	146.469	123,74	18.377	83,52	134,28
Julho/1998	138.236	116,79	16.950	73,06	134,62
Janeiro/1999	122.328	103,35	14.711	63,41	136,95
Julho/1999	120.782	102,05	14.669	63,23	149,21
Janeiro/2000	119.924	101,32	14.139	60,94	164,11
Julho/2000	124.370	105,07	13.416	57,83	171,37
Janeiro/2001	141.888	119,87	15.306	65,97	179,25
Julho/2001	139.968	118,25	14.238	61,37	189,86
Janeiro/2002	150.583	127,22	14.314	61,70	203,28
Julho/2002	152.041	128,45	14.452	62,29	221,54
Janeiro/2003	160.123	135,28	15.221	65,61	290,96
Julho/2003	159.984	135,16	13.924	60,02	299,09
Janeiro/2004	182.250	153,97	15.862	68,37	315,27
Julho/2004	161.788	136,68	12.953	55,83	345,42
Janeiro/2005	210.940	178,21	16.888	72,79	363,48
Janeiro/2006	248.168	209,66	18.659	80,43	371,01

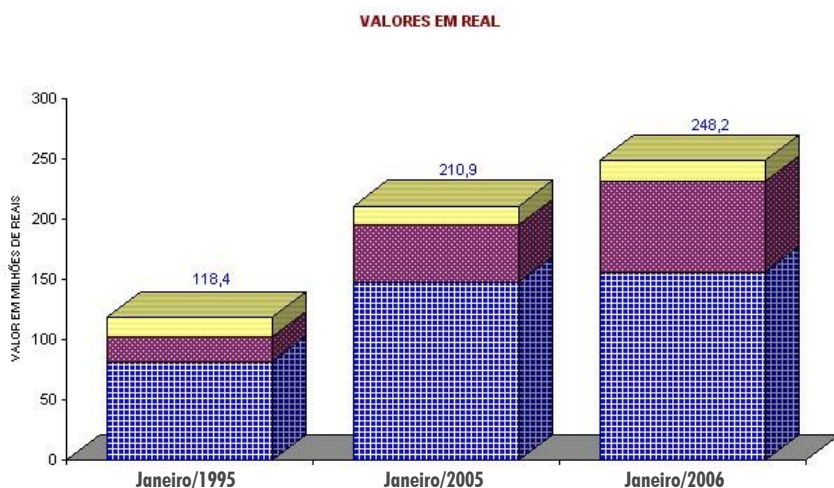
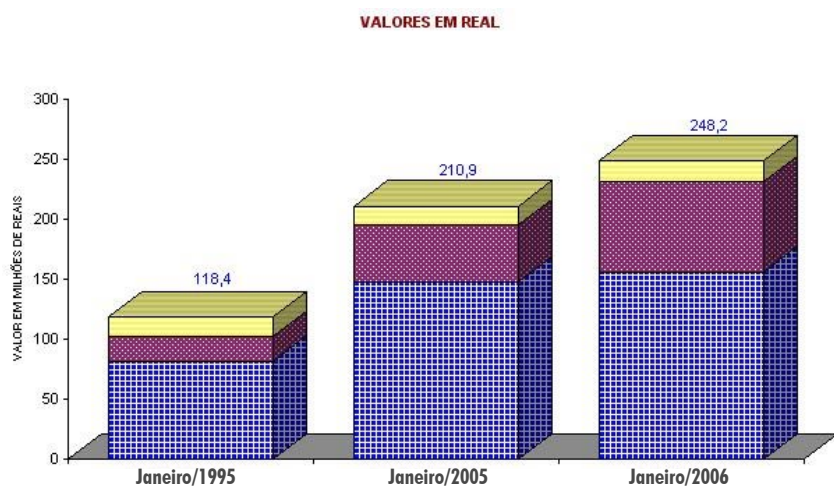
Nota (1): Os valores [em cruzeiros reais] dos gastos mensais apurados nos contratos de serviços terceirizados, em janeiro de 1995, apresentaram data base de referência de preços muito diversificadas. A conversão de “cruzeiros reais” para “reais” foi feita a partir de 1 de julho de 1994; conseqüentemente, a maioria dos valores convertidos para a nova moeda passaram a ter uma nova data base de referência de preços [que se concentrou em julho e agosto de 1994]. A Ufesp de julho de 1994 era de R\$ 5,01; a de agosto era de R\$ 5,19. A conversão dos valores individuais de cada contrato em Ufesp foi feita tendo como parâmetro a data de referência de preços definida nos próprios contratos, ou seja (basicamente) julho/94 e agosto/94. Portanto, o valor total dos contratos – que foi de R\$118,367 milhões em janeiro de 1994 – equivaleu na época a 23,200 milhões de Ufesp.

(*) Ufesp: Refere-se à Unidade Fiscal do Estado de São Paulo – Variação Anual.

(**) IGP-DI/FGV : Fonte: Conjuntura Econômica

Gráfico 2.1

Contratos de Serviços Terceirizados – Gasto Mensal Total



- **Economia [período: janeiro de 1995 a janeiro de 2006]:** a redução no total de gastos mensais com serviços terceirizados nos últimos 133 meses do período analisado representou uma economia de R\$ 12,6 bilhões (Quadro 2), ou seja: uma redução de 30,7%, para o mesmo período (Gráfico 2.2).

O Gráfico 2.3 apresenta os gastos totais com três grupos de serviços: Administrativos Gerais, Técnicos e de Engenharia. A comparação de dados sobre os gastos registrados no período de janeiro/2006 e janeiro/1995, em valores históricos e corrigidos pelo IGP/DI – FGV (271,01%) permite constatar que o grupo de Serviços de Engenharia foi o que apresentou a maior redução de gastos (71,68%), seguido pelo grupo de Serviços Administrativos (48,72%). O grupo de Serviços Técnicos, por sua vez, registrou um pequeno acréscimo de 0,11%.

Quadro 2

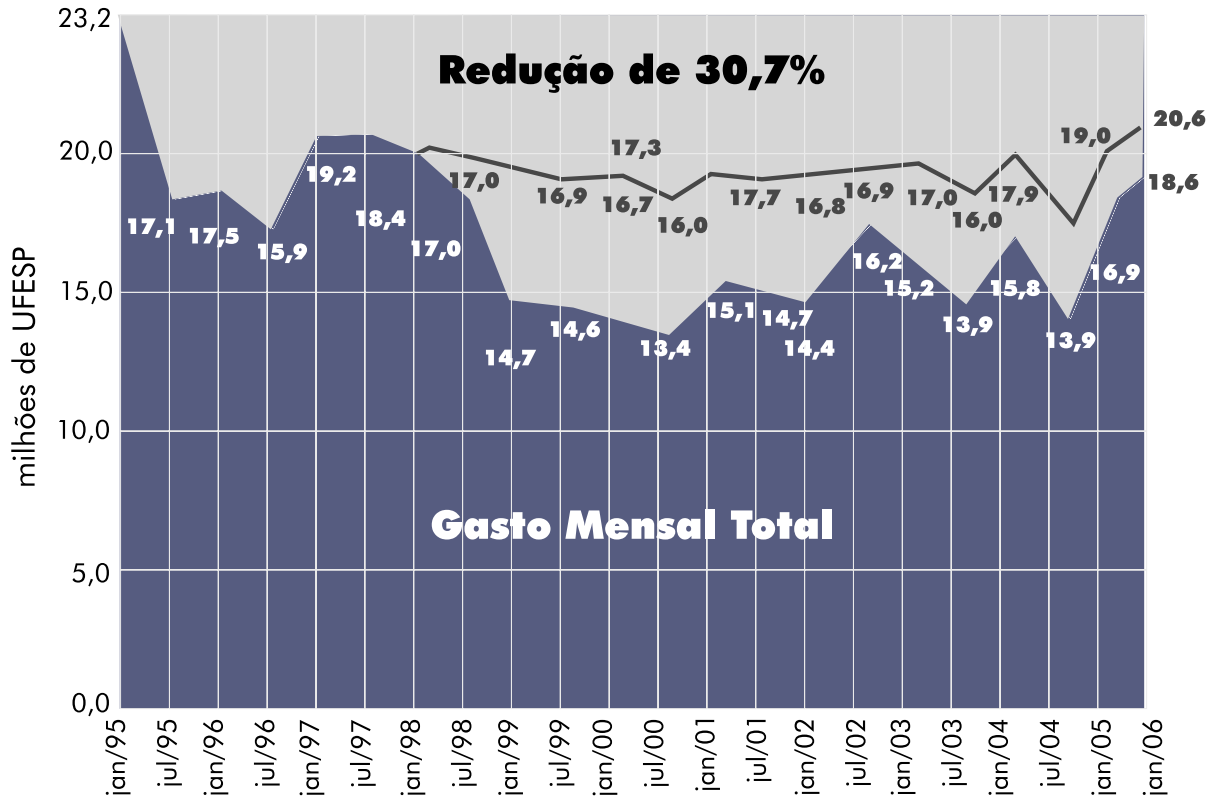
Contratos de Serviços Terceirizados – Gastos Mensais Acumulados – Jan./1995 a Jan./2006

CÁLCULOS	Quantidade de UFESP's em Jan/1995 UFESP A	Valor da UFESP's em Dez/2005 Em R\$ B	Quantidade de meses do Período C	TOTAL GERAL Em R\$ D = A + B + C
Despesa Total Mantendo Pagamentos na Base de Janeiro de 1995	23.200.000			41.098.480.000,00
Despesa Total Considerando a Média de UFESP's no Período de Jul/1995 a Jan/2006 (*)	16.055.619	13,30	133	28.400.784.533,33
DIFERENÇA (Economia)				12.637.784.533,33

(*) Média simples, calculada levando-se em conta as quantidades de Ufesp de cada mês de apuração, conforme Quadro 1

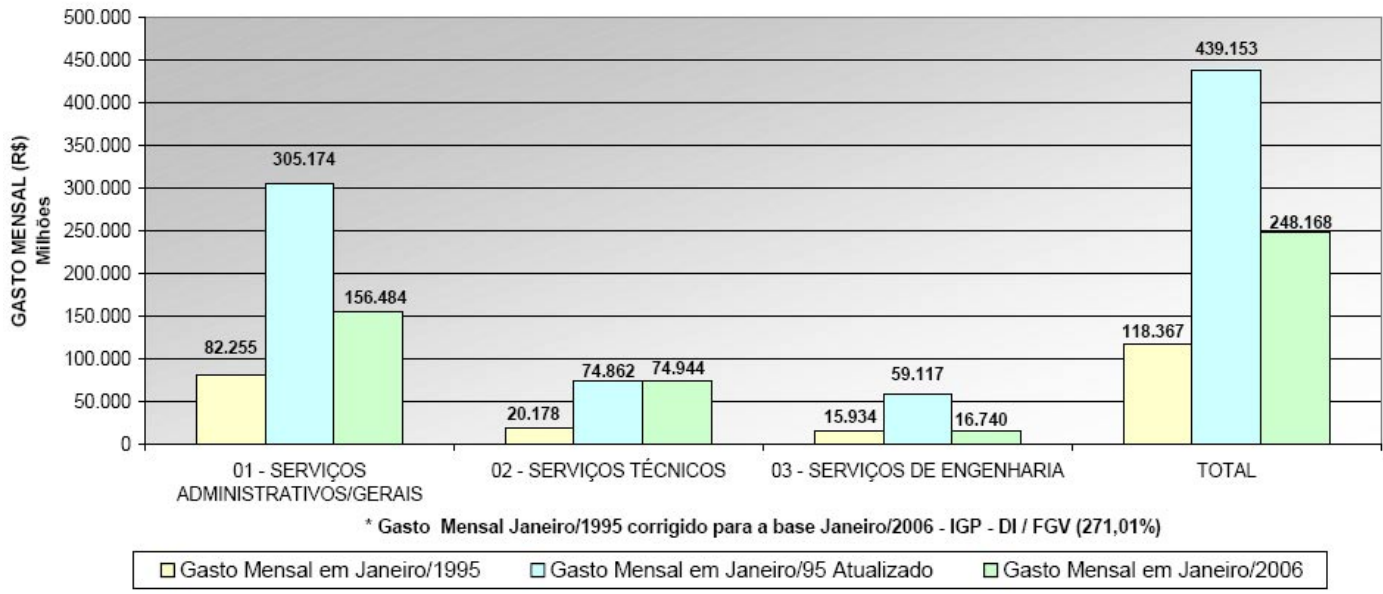
Gráfico 2.2

Contratos e Serviços Terceirizados
Evolução dos Gastos Mensais
Total do Estado em UFESP



(*) Observação: Parcela relativa aos contratos da CPFL, Ceagesp, Fepasa, Eletropaulo Metropolitana, Elektro, Empresa Bandeirantes – EBE, Comgás, Cesp-Paranapanema e Cesp-Tietê que foram excluídos do Cadastro de Serviços Terceirizados.

GRÁFICO 2.3
CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS
COMPARAÇÃO DE GASTOS
JANEIRO/1995 E JANEIRO/2006



- **Valores Referenciais:** com a finalidade de definir preços unitários referenciais, foram selecionados 212 serviços administrativos, considerados representativos, em janeiro de 2006. Esses valores referenciais dos serviços disponíveis podem ser consultados na opção de consulta “Preços Vigentes”, deste sítio.

Categoria	Quantidade de Contratos
Serviços Administrativos	4.875
Serviços Técnicos	1.309
Serviços de Engenharia	213
Total	6.397

Categoria	Quantidade de Serviços
Serviços Administrativos	12.634
Serviços Técnicos	1.783
Serviços de Engenharia	384
Total	14.801

Especialidades Selecionadas	
Serviços Administrativos (212)	6.684
Total	6.684

Representatividade da Amostra	
Serviços Administrativos	52,90%
Total dos Serviços	45,16%

Próximos passos: elaboração de três novos estudos

O estudo sobre Terceirização dos Serviços de Impressão Corporativa, em fase de elaboração e com veiculação prevista para este semestre, tratará de atividades como: instalação de impressoras gerenciáveis, de software de gerenciamento, reposição de suprimentos e consumíveis (toners, cilindros etc.), manutenção preventiva e corretiva com substituição do equipamento, treinamento do pessoal.

Está prevista ainda, para divulgação em 2007, a elaboração de dois novos estudos relacionados a contratos de Aluguel de Veículos e de Transporte Escolar, tratando de:

- Especificação dos serviços e suas variantes;
- orientação sobre o procedimento de contratar;
- critérios para elaborar preços e fórmulas de cálculo dos serviços, com especificação dos principais insumos;
- preços de referência para todos os serviços especificados;
- simulador de preços para uso dos agentes responsáveis pela formulação de planilhas de custos e estimativas de despesas;
- indicadores de resultado, orientando o processo de recebimento dos serviços. [NM](#)

ROBERTO MEIZI AGUNE

Superintendente da Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap e coordenador geral do Grupo Técnico de Licitações Sustentáveis

HORÁCIO JOSE FERRAGINO

Horácio Jose Ferragino é bacharel em ciências contábeis e coordenador de diversos projetos do Sistema Estratégico de Informações (SEI) do governo do Estado de São Paulo, voltados para a política de contratação de materiais e serviços, incluindo a ampliação dos sistemas eletrônicos de aquisições. É coordenador de diversas publicações na área de serviços terceirizados e integrante do grupo de trabalho responsável pela implantação do pregão no Estado de São Paulo. Atualmente na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), coordena o Programa de Capacitação em Compras.