

PROCESSO Nº : 3910/2013 B (3 Anexos)

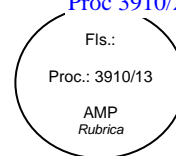
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado de Saúde - SES

ASSUNTO: Contrato

EMENTA: Dispensas de Licitação. Serviços de vigilância em unidades da SES/DF. Inspeção. Índícios de falhas. Encaminhamento do Relatório de Inspeção para manifestação dos interessados (Decisão nº 3732/2013). Nesta fase, a unidade técnica considera parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados pelos interessados, relevando-se algumas falhas em face da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e de os contratos serem anteriores à fixação e entendimento sobre a matéria pela Corte (Decisão nº 6038/2013). Parecer parcialmente convergente: necessidade de maiores esclarecimentos quanto a alguns pontos da planilha de custos. Voto pelo acolhimento das sugestões da unidade técnica. Esclarecimentos parcialmente procedentes. Ressalva das falhas remanescentes em face da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e de os ajustes terem sido celebrados antes da fixação de entendimento sob a matéria por esta Corte. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise de contratações diretas, fundamentadas no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, para a prestação de serviços de vigilância armada e desarmada em unidades da SES.



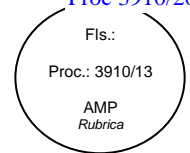
Em 23/01/2013, foram publicados os extratos dos Contratos nos 186 a 190/2012 (fls. 2/3), decorrentes das Dispensas de Licitação de nos 111, 127 e 210/2012, conforme detalhamento a seguir:

Contrato N°	Dispensa de Licitação o N°	Vigência	Processo N° (Contratação)	Contratada	Valor (R\$)
186/2012	210/2012	26/12/12 a 25/06/13	060.008.926/2012	Ipanema Segurança Ltda.	6.981.346,62
187/2012	127/2012		060.005.228/2012	Ipanema Segurança Ltda.	8.811.176,22
188/2012	111/2012		060.005.192/2012	Ipanema Segurança Ltda.	24.835.293,00
189/2012	111/2012		060.005.192/2012	Brasília Empresa de Segurança S/A	14.826.617,76
190/2012	111/2012		060.005.192/2012	Confederal Vigilância de Transportes de Valores Ltda.	17.162.123,34
Total					72.616.556,94

Após analisar as cópias dos Processos n°s 060.005.192/2012, 060.005.228/2012 e 060.008.926/2012 (Anexos I a III), a unidade técnica constatou a ocorrência de possíveis falhas nos processos de contratação direta dos serviços de vigilância armada e desarmada em unidades da SES. Entre as impropriedades detectadas, destacam-se: indícios de direcionamento de certames e diferenças dos preços de mão-de-obra em relação aos respectivos parâmetros.

Em face disso, mediante a Decisão n° 3732/2013, a Corte encaminhou cópia do Relatório de Inspeção à Secretaria de Estado de Saúde para os fins do art. 41, § 2º, da LC 01/94, facultando, ainda, às empresas Ipanema Segurança Ltda., Brasília Empresa de Segurança S/A e Confederal Vigilância de Transportes de Valores Ltda. a apresentação dos esclarecimentos que entenderem pertinentes.

No afã de atender a essa deliberação, a SES/DF encaminhou à Corte o Memorando n.º 469/2013 – DFLCC/COR (fls. 142/155), contendo os documentos que passara a integrar o anexo IV.



As empresas BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A. e IPANEMA Segurança Ltda. apresentaram as manifestações de fls. 72/83 e 105/118, respectivamente.

Já a CONFEDERAL Vigilância e Transporte de Valores Ltda. não fez uso da faculdade concedida pela Corte.

Examinando essas respostas, a unidade técnica teceu as seguintes considerações:

Da razão da escolha do fornecedor
(...)

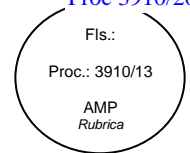
11. *Aquela Pasta (fls. 29/30 do anexo IV), por meio da DAPA/SUAG, no que tange ao pequeno número de participantes da dispensa argumentou que (i) foram adotadas providências para a divulgação do ato convocatório, com a convocação de empresas do ramo que constavam no banco de dados, inclusive daquelas que não prestavam serviço para a Secretaria, por meio de e-mail eletrônico; (ii) foi afixado, no quadro de aviso do hall da entrada da Instituição, o aviso de convocação para apresentação de propostas; e (iii) não tem como garantir a participação de todas as empresas convocadas no certame, haja vista que a convocação não vincula a empresa a participar da dispensa de licitação.*

12. *O reexame dos processos de contratação pública (anexos I a III) demonstra que realmente houve publicidade dos atos de dispensa de licitação com a convocação de várias empresas do ramo. Às fls. 74 e 115 do anexo I, foi noticiado que 23 empresas do ramo foram convocadas para o Ato Convocatório n.º 210/2012, tendo apenas 02 empresas apresentado suas propostas (OMNI Empresa de Vigilância e Segurança Ltda. e IPANEMA Segurança Ltda.). Às fls. 43 e 65 do anexo II, consta que foram convocadas 24 empresas do ramo para o Ato Convocatório n.º 127/2012, bem como foram realizados diversos contatos via telefone, tendo apresentado propostas apenas 03 empresas (OMNI Empresa de Vigilância e Segurança Ltda., IPANEMA Segurança Ltda., GLOBAL Segurança Ltda.). Às fls. 72 e 79 do anexo III, consta notícia de que foram convocadas 23 empresas, bem como foram realizados diversos contatos via telefone, tendo o Ato Convocatório n.º 111/2012 contado com a participação de 03 (três) 03 empresas (BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A, IPANEMA Segurança Ltda. e CONFEDERAL Vigilância de Transportes e Valores Ltda.).*

13. *Ademais, cabe informar que não foi detectada relação societária entre as empresas participantes dos atos convocatórios em exame (fls. 166/170).*

14. *Dessa forma, somos pela procedência dos esclarecimentos prestados pela SES/DF.*

15. *No que se refere ao tempo transcorrido entre a apresentação das propostas e a efetiva contratação das empresas, a SES/DF (fls 29/30 do anexo IV), por meio da DAPA/SUAG, informou que decorreu do fato de a instrução processual ser realizada por diversos setores daquela Secretaria, com a produção de inúmeros atos, tais como: elaboração e análise do termo de referência, pesquisa de preços (solicitação de proposta, busca por preços públicos, composição das planilhas de custo por posto), elaboração dos atos e abertura da dispensa de licitação, recebimento de documentação e proposta,*



elaboração do mapa comparativo, diligência com diversos setores daquela Pasta para atender apontamentos da AJL e Procuradoria.

16. A Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições -DAPA/SUAG utilizou em média 31,3% do tempo total gasto para efetivação das contratações (37% - anexo I, 31% - anexo II, 26% - anexo III), sendo que o restante do tempo foi dispendido com diligência e tramitação dos autos nos diversos setores daquela Secretaria. Tal dado indica que **a demora na celebração dos contratos está mais relacionada com os procedimentos burocráticos presentes no processo de contratação pública daquela Secretaria do que efetivamente com um possível direcionamento da contratação. Logo, somos por considerar procedentes as razões apresentadas para justificar a ocorrência apontada pela Instrução.**

1.2. Da justificativa do Preço

1.2.1 Do adicional de insalubridade.

(...)

18. A questão divide-se em duas frentes: i) **ausência de laudo pericial atestando que a atividade é insalubre;** e ii) **irregularidade da base de cálculo do adicional de insalubridade.**

1.2.1.1 Ausência de Laudo Pericial.

19. Em relação ao tema em epígrafe, a Diretora da DIAU/SULIS esclareceu que **os laudos encontram-se arquivados** naquela Diretoria (fls. 51 do anexo IV).

20. Cópias dos laudos referentes aos Contratos n.ºs 186 a 190/12 **encontram-se às fls. 52/358 do anexo IV.**

21. Portanto, **a questão encontra-se devidamente saneada.**

1.2.1.2 Base de Cálculo do Adicional de Insalubridade (AI)

22. A BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A (fls. 72/83) e a IPANEMA Segurança Ltda. (fls. 105/113), representados pelo mesmo patrono, divergindo da Instrução, asseveram que a base de cálculo para o adicional de insalubridade (AI) **é o salário normativo da categoria, conforme fixado pela Convenção Coletiva da Categoria vigente à época da apresentação das propostas que dispõe: 'o percentual do adicional de insalubridade, quando devido, será calculado sobre o salário normativo mínimo da categoria'**

23. De acordo com o artigo 192 da CLT, com redação dada pela Lei nº 6.514 de 1977, a base de cálculo do AI é o salário mínimo da região, e não a remuneração do empregado: Art. 192 - O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do **salário-mínimo da região**, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo. (grifo nosso)

24. Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi garantido aos trabalhadores o direito ao salário mínimo, vedando, porém, sua vinculação como índice ou base de cálculo:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

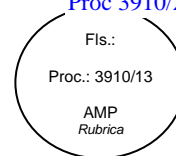
IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (grifo nosso)

25. De plano, verifica-se que a Carta Magna de 1988 **não recepcionou** o artigo 192 da CLT, no que tange a utilização do salário-mínimo como base de cálculo do AI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



26. Neste sentido, em 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula Vinculante nº 4, nos seguintes termos:

Salvo nos casos previstos na constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial. (grifamos)

27. Nesse cenário, surgiram duas correntes a respeito da base de cálculo do AI. A primeira, ***prega a utilização da remuneração do trabalhador como base de cálculo***, já que a CF/88 proíbe a utilização do salário mínimo, e a norma trabalhista deve ser interpretada na defesa dos direitos do trabalhador, destacando a inconstitucionalidade do artigo 192 da CLT. A segunda, ***prega a manutenção do salário mínimo como base de cálculo, em respeito ao princípio constitucional da legalidade***, uma vez que não existe lei prevendo base de cálculo do AI diversa ao salário mínimo e, segundo artigo 5º inciso II da Carga Magna, ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei.

28. Diante dessa polêmica, o Tribunal Superior do Trabalho – TST redigiu a ***Súmula n.º 228***, a qual garantia a permanência do salário mínimo, como base de cálculo do adicional de insalubridade:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BASE DE CÁLCULO. O percentual do adicional de insalubridade incide sobre o salário mínimo de que cogita o art. 76 da CLT, salvo as hipóteses previstas na Súmula n.º 17.

29. A aludida Súmula fazia menção (i) ao artigo 76 da CLT, que define salário mínimo, e (ii) à Súmula 17 do TST, que trazia uma exceção ao uso do salário mínimo como base de cálculo das contribuições:

Art. 76 da CLT - Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Sumula 17 do TST. ***ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. O adicional de insalubridade devido a empregado que, por força de lei, convenção coletiva ou sentença normativa, percebe salário profissional será sobre este calculado.***

30. Entretanto, haja vista que a Súmula Vinculante nº 4 do STF ***expressa que é absolutamente vedada a utilização do salário mínimo***, como base de cálculo de qualquer vantagem ao empregado, o TST, ainda em 2008, alterou a Súmula n.º 228, passando a indicar o salário básico do trabalhador como base de cálculo.

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BASE DE CALCULO. A partir de 9 de maio de 2008, data da publicação da Súmula Vinculante nº 4 do Supremo Tribunal Federal, o adicional de insalubridade será calculado sobre o salário básico, salvo critério mais vantajoso fixado em instrumento coletivo.

31. Em 2009, o STF ***suspendeu liminarmente a nova redação da Súmula 228 do TST***, na Reclamação Constitucional nº 6.266-0. Além disso, asseverou que, conforme ficou decidido no RE 565714/SP, não é possível que o Judiciário substitua o salário mínimo como indexador, antes da edição de lei que o faça.

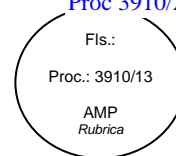
32. Diante disso, ***a Súmula n.º 228 do TST encontra-se suspensa e a de n.º 17, cancelada.***

33. Atualmente, segundo o TST, ***o adicional de insalubridade deve continuar sendo calculado com base no salário mínimo***, enquanto não superada a inconstitucionalidade do art. 192 da CLT ***por meio de lei ou convenção coletiva.*** Em outras palavras até que novo critério seja adotado, por lei ou por negociação ou sentença coletiva, ele continuará



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



a ser aplicado quando a categoria **não tiver piso salarial**, conforme julgados abaixo transcritos:

(...)

34. No caso em questão, **observa-se que Convenção Coletiva da Categoria vigente à época da apresentação das propostas previa que ‘o percentual do adicional de insalubridade, quando devido, será calculado sobre o salário normativo mínimo da categoria, fixado no caput da Cláusula Terceira em R\$ 1.380,27 (hum mil, trezentos e oitenta reais e vinte e sete centavos.’**

35. Portanto, quanto a este tópico, tendo em conta entendimento da Superior Corte Trabalhista, **entende-se que assiste razão aos manifestantes**, pois, apesar de não haver lei federal superando a inconstitucionalidade do art. 192 da CLT, a convenção coletiva ampara o uso do salário normativo mínimo da categoria como base de cálculo do adicional de insalubridade.

1.3. Intervalo Intrajornada.

37. O intervalo mínimo que deve existir dentro da mesma jornada - intervalo intrajornada - está previsto no art. 66 da CLT. Citado dispositivo estabelece os seguintes intervalos intrajornadas. (i) de 15 minutos, quando o trabalho é prestado por mais de 4 horas e até 6 horas; e (ii) de 1 a 2 horas, nas jornadas excedentes a 6 horas. Frise-se que para o empregado que trabalha até 04 horas diárias não é obrigatória a concessão de nenhum intervalo intrajornada. Já nas jornadas excedentes a 6 horas, para que haja intervalo superior a 2 (duas) horas, a Lei exige previsão em acordo escrito ou contrato coletivo.

38. O intervalo intrajornada não é computado na duração da jornada, salvo casos expressamente ressalvados em Lei específica. No caso de desrespeito ao intervalo mínimo, é devido ao pagamento da hora mais adicional de 50%, independente de haver ou não sobre labor excedente à jornada máxima de trabalho.

39. De acordo com as empresas BRASÍLIA e IPANEMA (fls. 72/83 e 105/113), a diferença apontada pela Instrução **é explicada pelo número de dias de trabalho no mês**. Para o resultado de 10,22%, foi usado o quantitativo de 15 dias trabalhados no mês. Já para o resultado de 10,36%, **foi utilizada a média de dias trabalhados no ano**.

40. No primeiro caso, considera-se o mês comercial de 30 dias. Assim, tendo em vista a escala de 12/36, o vigilante trabalha em um dia e folga no outro, o que resulta ao final de 30 dias, 15 dias trabalhados. Todavia, o calendário do ano civil não contempla somente meses com 30 dias, mas também com 28 e 31 dias, cujo somatório, ao final dos 12 meses, resulta em 365 dias. Na prática, adotar o mês comercial, significa dizer que o posto funciona apenas 360 dias no ano, desprezando-se para o cômputo dos dias trabalhos a período de 05 dias. Essa diferença de 05 dias representa 2,5 dias trabalhados a mais por ano, fato que eleva os dias trabalhados por mês de 15 dias para 15,21.

41. O art. 7º, §2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 estabelece que os serviços somente poderão ser licitados quando ‘existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;’. Portanto, determina a Lei que **o orçamento deve expressar todos os custos dos serviços**. Nesse sentido, não pode a Administração desprezar qualquer fator de custo trabalhista, seja ele significativo ou não. No caso em debate, corresponde a cerca de 2 horas de intervalo intrajornada por ano/vigilante. Pode ser pouco, porém é direito do funcionário, por força da Súmula n.º 437 do TST e dever direto da empresa e, subsidiário da Administração Pública, haja vista a Súmula n.º 331 do TST.

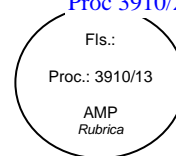
(...)

42. Portanto, **quanto a este tópico assiste razão às Empresas BRASÍLIA e IPANEMA**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**1.4 Feriados Trabalhados.**

(...)

44. As empresas *BRASÍLIA* e *IPANEMA* (fls. 72/83 e 105/113), esclareceram que, para a apuração do percentual de 2,72%, foi considerado que (i) o ano tem 12 feriados, (ii) o valor da hora normal é de R\$ 6,27 (R\$ 1.380,27⁴/ 220 horas⁵); (iii) apenas um vigilante compõe o posto de trabalho no feriado; (iv) a Súmula 444 do TST determina o pagamento de HE a 100% nos feriados, deduzindo-se o valor já pago constante no salário normativo mensal. A partir desses dados, chega-se ao valor de R\$ 37,62 [(R\$ 6,27 x 12)/2], correspondente à 2,72% do salário básico da categoria.

45. A bem da verdade, também o percentual de 2,72% está subestimado.

46. O primeiro equívoco no cálculo é a quantidade de feriados. No Distrito Federal, **são 13 feriados por ano**, pois no dia 30 de novembro é comemorado o Dia do Evangélico.

47. O segundo desacerto no cálculo apresentado pelas Empresas é o fato de utilizarem como base para o cômputo das horas extras apenas o salário básico da categoria, excluindo da avaliação as parcelas relativas aos adicionais de risco, insalubridade e noturno, **fato que contraria as Súmulas n.ºs 60, 132 e 264 do TST**, abaixo transcritas, que determinam que os adicionais pagos em caráter permanente integrem o cálculo de indenização e horas extras.

(...)

49. O terceiro engano refere-se a interpretação errônea da Súmula n.º 444 – TST, verbis:

(...)

50. Uma leitura rasa da aludida Súmula leva-nos à conclusão de que o vigilante que labuta no feriado tem direito a receber (i) o valor já pago constante do salário mensal; e (ii) o pagamento de HE correspondente a 100%, o que resulta no pagamento em dobro no feriado.

(...)

52. Aquele que labuta um feriado, trabalha um dia a mais, simplesmente pelo fato de não estar obrigado a prestar serviço no feriado. Assim, quando o vigilante labuta nesse dia, ele tem direito ao pagamento de remuneração extra ao seu salário mensal, acrescido de 100% de HE. Em outras palavras, ele recebe (i) a remuneração já paga ao final do mês; e (ii) a remuneração do dia que trabalhou excepcionalmente, acrescido de 100% de HE.

(...)

55. Portanto, a expressão ‘assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados’ inserida no texto do Enunciado n.º 444 do TST, tendo em vista o disposto na Súmula n.º 146, significa o pagamento em dobro do dia trabalhado, sem prejuízo do valor remuneratório contido no salário mensal.

56. Dessa forma, **em virtude das incorreções acima apontadas** a parcela de R\$ 37,64 (2,72% do salário básico) destinada a cobrir gastos com dias de feriados trabalhados **encontra-se subestimada e caberia determinação à SES/DF para adoção das providências cabíveis.**

57. Todavia, considerando que (i) ‘Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.’ (art. 29- A, §2º, da IN 08/2008 – MPOG) e (ii) os contratos em exame encontram-se com suas vigências expiradas, **somos por considerar equacionada a questão em debate.**

1.5 Do Descanso Semanal Remunerado - DSR

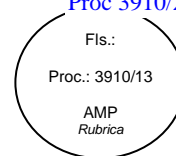
(...)

59. Segundo as empresas *BRASÍLIA* e *IPANEMA* (fls. 72/83 e 105/113), o destaque do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



DSR efetuado nas planilhas corresponde ao reflexo das horas extraordinária apuradas no cálculo da remuneração, tendo sido adotada, para efeito de cálculo, 25 dias úteis e 5 dias não úteis.

60. O informado pelas Empresas está de acordo com a Súmula n.º 172 do TST:

REPOUSO REMUNERADO. HORAS EXTRAS. CÁLCULO. Computam-se no cálculo do repouso remunerado as horas extras habitualmente prestadas

61. A integração das horas extras no descanso semanal remunerado, calcula-se da seguinte forma: (i) somam-se as horas extras do mês; (ii) divide-se o total de horas pelo número de dias úteis do mês; (iii) multiplica-se pelo número de domingos e feriados do mês; (iv) multiplica-se pelo valor da hora extra com acréscimo, conforme fórmula abaixo:

(...)

62. Neste cálculo, o sábado é considerado dia útil, exceto se recair em feriado.

63. Portanto, **entendemos procedentes os esclarecimentos prestados pelas Empresas.**

1.6 Dos Encargos Sociais

64. A instrução apresenta a seguinte ocorrência:

Encargos sociais: nos Contratos nos 51/2011 e 176/2011, referido percentual foi mensurado, respectivamente, em 72,21% e 72,31%. Como se percebe, os percentuais adotados estavam acima do parâmetro estabelecido na Decisão n.º 544/2010, item V, 'd.2', de 70,64%. O detalhamento desse item demonstra que os **itens aviso prévio e aviso prévio indenizado encontram-se acima dos que são estabelecidos nos estudos da Secretaria de Controle Interno do STF⁸ e da SF/SP⁹.**

65. Abaixo transcreve-se o item V, 'd.2' da Decisão n.º 544/2010:

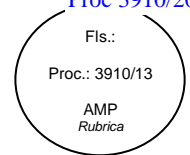
(d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância: (1) observem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado; (2) adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressaltando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes

66. A BRASÍLIA informou que observou o parâmetro de 70,64%, conforme estabelecido na Decisão n.º 544/2010, **não havendo qualquer irregularidade.**

67. A IPANEMA assevera que não há como considerar os estudos feitos pelo STF pois:

(i) trata de atualização dos estudos relativos a percentuais máximos de encargos sociais admissíveis na contratação de serviços com locação de mão de obra apenas no âmbito daquele Tribunal; (ii) foi concluído há quase cinco anos, **o que significa que contemporaneidade comparativa também não foi observada.** E quanto ao parâmetro de São Paulo, (i) as especificidades tratadas nos estudos **são atinentes apenas àquele Estado;** (ii) acaso considerados válidos estes estudos, até o percentual de encargos sociais considerados por aquele Estado **é superior ao parâmetro fixado por esta Corte de Contas, pois o citado estudo considera o percentual de 71,84%.**

68. Ademais, argumentou que esta Corte de Contas, em recente **Decisão n.º 3836** de 15 de agosto de 2013, determinou à SEPLAN que suspendesse a realização do Pregão Eletrônico n.º 263/2013 **para adequação do percentual de encargos sociais** para 78,46%. Complementou o raciocínio registrando que o percentual considerado no Relatório de Inspeção é fruto de decisão desta Corte de Contas do exercício de 2010, ao passo que o de **78,46% reflete a realidade de 2013.**



69. A Tabela II revela que apenas a BRASÍLIA observou o percentual de encargos sociais definido por esta Corte.

(...)

70. O item V, 'd.2' da Decisão n.º 544/10, evidencia que o percentual de 70,64% para encargos sociais é apenas um montante aproximado. Não é um teto ou valor máximo a ser considerado pela Administração Pública. A decisão desta Corte de Contas apenas indica um parâmetro a ser seguido quando da estimativa do valor da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. No caso de divergência com o valor parametrizado, a mesma deverá ser devidamente justificada e comprovada nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes.

71. Quanto à recente Decisão n.º 3836 de 15 de agosto de 2013, que sinaliza para um percentual de encargo da ordem de 78,46%, nos termos fixados pela Convenção Coletiva da Categoria, cabe dizer que se trata de cognição sumária não exauriente, pois a matéria ainda não foi definitivamente avaliada por esta Corte de Contas.

72. Ademais, no âmbito Federal, tendo em vista o art. 13 da Instrução Normativa n.º 02/2008 do MPOG, prevalece o entendimento de 'A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.'

73. De qualquer modo, assiste razão à IPANEMA ao questionar os parâmetros utilizados na Instrução, pois os itens referentes ao aviso prévio e ao aviso prévio indenizado indicados nos estudos da Secretaria de Controle Interno do STF e da SF/SP são parâmetros válidos para o cenário fático das citadas instituições públicas. Não podem ser generalizados ou parametrizados para os demais Entes Públicos.

74. O fundamento legal do Aviso Prévio Indenizado são os seguintes dispositivos: artigos 7º, XXI, da CF/88 e 477, 487 e 491 da CLT. Essa rubrica refere-se ao valor devido ao empregado no caso de o empregador rescindir o contrato sem justo motivo e sem lhe conceder aviso prévio.

75. O seu cálculo é feito da seguinte forma; (i) divide-se 1 (um mês de aviso prévio indenizado não trabalhado) por 12 meses (1 ano); (ii) multiplica-se esse valor pelo percentual de empregados demitidos a pedido do Contratante; e (iii) transforma esse valor em percentual, multiplicando o resultado por 100.

76. A fórmula é a seguinte: $100\% \times (1/12) \times 0,1668] = 1,39\%$

$100\% =$ Remuneração

$1 =$ um mês do aviso prévio indenizado não trabalhado

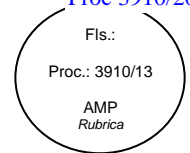
$12 =$ número de meses do ano

$0,1668 = 16,68\% =$ percentual de empregados demitidos a pedido do CONTRATANTE

77. No caso, verifica-se que a IPANEMA indicou um percentual de empregados demitidos a pedido do contratante da ordem de 16,68%.

78. Tal índice mostra-se acima das estatísticas encontradas em diversos certames levados a efeito no Distrito Federal, a exemplo do TCDF e TCU. Todavia, esse fato por si só, não é indício de sobrepreço, pois o exame do módulo 4.4 (provisão para rescisão) revela que o percentual total destinado ao mesmo (2,34%) encontra-se abaixo dos valores praticados no mercado (cerca de 4%).

79. O Aviso Prévio Trabalhado tem fundamento legal nos seguintes artigos: artigos, 7º, XXI, da CF/88, Arts. 477, 487, 488 e 491 da CLT. Essa rubrica refere-se ao provisionamento a ser pago à empresa para que a mesma substitua o empregado que esteja cumprindo aviso prévio e sofra redução de 2 (duas) horas diárias em sua jornada de trabalho no mês de aviso prévio, ou opte por faltar ao serviço por 7 (sete) dias



corridos, no caso de o empregador rescindir o contrato sem justo motivo e conceder aviso prévio.

80. *O seu cálculo é feito da seguinte forma: (i) divide-se 07 dias de ausência do empregado em decorrência do aviso prévio por 30 dias (mês comercial); (ii) divide-se esse valor por 12 meses; (iii) o resultado multiplica-se pela estatística de empregados da empresa que receberam aviso prévio trabalhado; (iv) transforme o valor em percentual multiplicando por 100.*

81. *A Fórmula é a seguinte: $\{[(7/30)/12] \times 0,05 \times 100 \% = 0,097\% \Rightarrow 0,10\%$*

7 = número de dias de ausência do empregado em decorrência do aviso prévio

30 = número de dias no mês

12 = número de meses no ano;

100% = Remuneração

0,05 = 5% = estatística de empregados que recebem aviso prévio trabalhado.

82. *No caso, verifica-se que 5% dos empregados da BRASÍLIA recebem aviso prévio trabalhado no ano.*

83. *A nosso ver, tal quantitativo **não se mostra destoante da realidade**, inclusive, o Edital do Pregão Eletrônico n.º 59/2013 **desta Corte de Contas estabelece como estatística para este item o percentual de 5%** (fls. 174); enquanto o Edital do Pregão Eletrônico 26/2011 do Tribunal de Contas da União **registra o percentual de 100% de empregados que receberam aviso prévio trabalhado** (equivale a 1,944%), fls. 172.*

84. *Diante do exposto, **somos por entender pertinentes os esclarecimentos prestados pelas Empresas.***

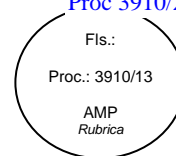
1.7 Do Treinamento e Reciclagem / Exames Admissionais e Periódicos / Supervisão e Fiscalização Externa.

85. *A Instrução aponta as seguintes irregularidades:*

Treinamento e Reciclagem / Exames Admissionais e Periódicos/Supervisão e Fiscalização Externa: corroborando todos os argumentos dispostos às folhas 58/61 do Processo n.º 34.934/11¹⁰, por meio do Relatório de Auditoria - RA n.º 1.2001.12, as despesas correspondentes devem ser consideradas indevidas. De forma sucinta, os argumentos lá dispostos perpassam pela existência de disposições¹¹ dos termos de referência (fls. 14, 30*, 14*** e 30***) que vedam o repasse desses custos à Administração; pela identificação de julgados que propõem a exclusão dessas rubricas das planilhas orçamentárias; bem como a questões conceituais, a exemplo da afirmação que os custos que requerem rateio entre os diversos contratos que a empresa detém, já compõem o BDI*

86. *As Empresas IPANEMA e BRASÍLIA informam que **não há qualquer irregularidade nos valores lançados nas planilhas de preços para os três pontos questionados.***

87. *Quanto ao treinamento e reciclagem apresentam os seguintes argumentos visando cimentar a regularidade da cobrança: (i) nos serviços de vigilância ou segurança patrimonial há necessidade de constante treinamento e reciclagem profissional para o manuseio de armamento, utilização de técnicas de defesa pessoal, estratégias de segurança, utilização de veículos e manuseio de cassetetes, entre outras especificidades só presentes nessa atividade, razão para existir uma legislação específica para o setor; (ii) a Lei n.º 7.102/83 e a Portaria 3.233 da PF exigem curso de formação e reciclagem profissional periódica para o exercício da profissão; (iii) a Convenção Coletiva da Categoria e o Termo de Referência obrigam o profissional a fazer o curso de reciclagem; e (iv) esse custo, por ser exigência prevista na legislação, tem de ser repassado à Administração e não suportado pelo particular*


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU


88. *No que tange aos exames admissionais e periódicos, informaram que: (i) o art. 18 do Decreto n.º 89.056/83 exige que o profissional, pelo menos anualmente, deve submeter-se a exames específicos para o exercício da atividade profissional, razão pela qual não há como afastar a incidência da cobrança dessa rubrica; e (ii) no Termo de Referência consta que o exame psicotécnico deverá ser feito no processo de recrutamento dos vigilantes, cujo custo deve ser considerado.*

89. *Em relação aos custos relativos à supervisão e fiscalização externa, esclareceram que: (i) o Relatório e o Voto Condutores da Decisão n.º 6543/2010, da lavra da e. Conselheira Marli Vinhadeli, autorizam a cobrança; (ii) o próprio TR estabeleceu que é obrigatória a fiscalização externa dos postos.*

90. *Por fim, informaram que consta dos autos de n.º 17.512/2012 o Relatório e o Voto da e. Conselheira Anilcéia Machado autorizando a continuidade de licitação da CEB Distribuição S/A, sem nenhuma vedação aos custos dispostos nas planilhas anexadas ao edital de exames admissional, periódico e demissional e de supervisão externa, salvo determinação de exclusão dos custos com exames admissional e demissional a partir do segundo ano de contrato, em caso de renovação.*

91. *Em relação às questões ora abordadas, faço minhas as palavras do Senhor Gilmar de Souza Moura, Auditor de Controle Externo desta Corte de Contas, quando examinou as contrarrazões apresentadas pela SES/DF, nos autos do Processo 3.4934/2011, cujo objeto é auditoria de regularidade destinada a examinar contratos de prestação de serviços de vigilância armada e desarmada, firmados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, no período de 2007 a 2012.*

Treinamento/Reciclagem

113. *A adequada preparação técnica para o desempenho de suas funções são atribuições inerentes à própria atividade de vigilante¹².*

114. *Há decisões do Tribunal de Contas da União, no sentido de excluir essa rubrica das Planilhas de Custos, a exemplo do Acórdão n.º 362/2007 (Plenário):*

*‘k) **abstenha-se de incluir previsão de dotação específica em planilha de custo para cobrir despesas com treinamento/reciclagem dos funcionários** a serem contratados, uma vez que isso representa interferência indevida na esfera de atuação da empresa privada e onera o contrato sem benefício direto ao Estado (subitem 2.17);’ (grifou-se; Anexo VIII, fls. 65/67)*

115. *No mesmo sentido, o TCU tem decidido pela exclusão dessa rubrica das Planilhas de Custos, conforme consta dos Acórdãos n.ºs 592/2010 (Plenário) e 1.320/2010 (2ª Câmara), nos seguintes termos, respectivamente:*

*‘**não aceite no quadro dos Insumos a presença de item relativo a ‘Treinamento/Reciclagem de Pessoal’**, vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada’ (grifou-se)*

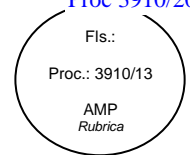
*‘**não preveja nos orçamentos das licitações e não permita a inclusão**, por parte das licitantes, **das seguintes rubricas nas planilhas de preços: reserva técnica, treinamento e/ou reciclagem de pessoal...**’ (grifou-se)*

116. *Ademais, os Projetos Básicos e os Contratos desoneram a Secretaria do pagamento dessa rubrica ao apresentar como obrigação da contratada ‘Realizar, a cada período de dois anos, a reciclagem dos vigilantes, em academia autorizada, **sem ônus para a CONTRATANTE**’ [...]*

117. [...]

Supervisão/Fiscalização

118. *A atividade de supervisão externa consiste em visitar periodicamente os postos de vigilância para verificar a adequação dos serviços prestados pela empresa frente às*



obrigações contratuais. O supervisor pode acompanhar inúmeros contratos, a depender de fatores tais como quantidade de postos e distância entre eles.

119. Trata-se, portanto, de custos que não podem ser atribuídos especificamente ao contrato em exame. Por ter natureza de custo indireto, deve ser coberto por percentual cobrado a título de Despesas Administrativas, que faz parte da rubrica BDI.

(...)

Exames Admissionais e Periódicos

(...)

126. Assim, fica claro que para o exercício da atividade de vigilância, a empresa especializada terá sempre despesas administrativas e operacionais com exames médicos de seus funcionários e com outros gastos inerentes à sua atividade, a exemplo de treinamento/reciclagem (art. 16, incisos IV e V da Lei n.º 7102/83 e art. 109, incisos IV e V da Portaria n.º 387/2006 do Departamento de Polícia Federal). Nesse sentido, em sendo uma despesa indireta, cujo custo deve ser objeto de rateio entre os diversos contratos que a empresa detém, deve ser considerada como Despesa Administrativa/Operacional, não podendo ser cobrada em rubrica específica, pois já compõe a estrutura de custos da rubrica BDI.

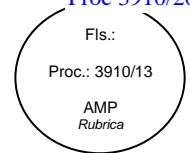
92. Ao analisar o tema, na Sessão Ordinária n.º 4653, de 02.12.2013, esta Corte de Contas proferiu a Decisão n.º 6.038/2013, firmando o seguinte entendimento:

DECISÃO Nº 6038/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas:[...]; c) **não permita a inclusão das rubricas 'Supervisão e Fiscalização', 'Treinamento e Reciclagem' e 'Exames Admissionais e Periódicos' nas Planilhas de Custos e de Formação de Preços que compõem os processos de contratações de serviços continuados (Achado 04);** [...]; III - reiterar à Secretaria de Estado de Saúde o disposto nos itens 'V.d.4' e 'V.c.2' da Decisão n.º 544/2010, no sentido de que justifiquem e comprovem a adoção de valores diferentes de zero para a rubrica Reserva Técnica por ocasião da elaboração das Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância, e **que façam constar dos editais de licitação que a contratada deverá apresentar memória de cálculo dos percentuais referentes a cada uma das rubricas constantes das referidas Planilhas** (Achados 03 e 04); [...]; VI - encaminhar cópia desta decisão à Secretaria de Contas deste Tribunal, para fins de apurar a repercussão nas contas anuais da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal das seguintes falhas: a) ocorrência de prestação de serviços sem cobertura contratual durante o exercício de 2012 (Achado 01); b) recorrente celebração de contratos emergenciais de prestação de serviços de vigilância nos exercícios 2010 e 2011, propiciando retrabalho e desperdício de esforços e dos escassos recursos humanos (Achado 02); [...]; VIII - **determinar à Secretaria de Auditoria que informe se há processos neste Tribunal acerca das matérias relacionadas aos achados apontados no feito e, caso contrário, indique os responsáveis pelas respectivas irregularidades para fins de audiência;** IX - autorizar o retorno dos autos à SEAUD.

93. Portanto, em virtude da recente decisão desta Corte de Contas a respeito do assunto, somos por **considerar improcedentes os argumentos apresentados pelas Empresas.**

94. Tal fato, no entanto, sozinho, não pode ser considerado prejuízo pois, para efeito de comparação de preços, **deve-se avaliar o valor global da contratação e não o individual de cada rubrica.**



(...)

95. Os valores cotados para os postos de vigilante diurno e noturno desarmados estão bem próximos dos valores fixados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o exercício de 2012, para o Distrito Federal (variação de 2,17% a 5,11% a maior), Tabela III. Além disso, trata-se de contratação emergencial, **onde o risco do negócio é maior e o tempo para depreciação dos equipamentos é menor**, quando comparado com um contrato ordinário, cujo período é de 12 meses, com grande possibilidade de prorrogação contratual. Logo, esta Corte pode considerar que os valores praticados para os aludidos postos **estão compatíveis com os de mercado**.

96. Para os demais postos, prevalece a mesma conclusão, pois os valores percentuais das rubricas **são praticamente os mesmos**, sendo a diferença resultado da existência da rubrica equipamentos (posto armado) e insalubridade (posto insalubre).

97. Frise-se que o mesmo desvio foi identificado nos autos do Processo n.º 3.4934/2011, acima mencionado, tendo, naquela oportunidade, a SES/DF informando que: 'as rubricas indevidas são decorrentes da falta de elaboração das planilhas detalhadas e, reiteramos, o motivo possivelmente resida no desconhecimento por parte dos servidores'. A equipe de Auditoria sugeriu que fosse determinado à SES/DF que, na fase de instrução dos processos licitatórios, **proceda ao exame detalhado dos componentes de custos das Planilhas apresentadas para o objeto a ser contratado, inclusive verificando a compatibilidade dos preços propostos com os valores praticados no mercado**, tendo o Tribunal proferido a Decisão n.º 6.038/2013, acima transcrita.

98. Portanto, tendo em vista (i) a **compatibilidade dos preços globais praticados com os de mercado**; e (ii) o fato de os contratos em exame terem sido celebrados antes da citada decisão Plenária, somos por que a Corte releve os desvios apontados.

1.7 Dos equipamentos.

(...)

100. As Empresas IPANEMA e BRASÍLIA refutam a argumentação da Instrução explicitando que a utilização de equipamentos **varia de uma empresa para outra**, inclusive em relação aos turnos de trabalho e ao tipo de vigilância exercida. Os itens componentes do custo entre um e outro parâmetro **são completamente diferentes** entre si, o que indica que não podem ser utilizados com a finalidade pretendida por esta Corte. Não há possibilidade de cotejamento, pois se busca **igualar quem não pode ser igualado**.

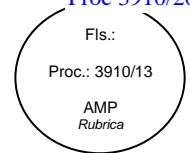
101. **Assiste razão às Empresas**, pois a utilização dos equipamentos **varia de serviço para serviço**.

102. **Todavia**, se compararmos os 05 (cinco) contratos examinados nestes autos (Tabela IV), firmados com diferentes empresas, veremos **uma enorme variação de preços nas rubricas EPI's e Equipamentos**. Neste caso, **não cabem as explicações das empresas BRASÍLIA e IPANEMA**, pois, **existe identidade de obrigações e responsabilidades em todos os contratos**, pois os TR's que deram suporte às contratações possuem **praticamente o mesmo conteúdo**, além do fato de a enorme diferença de preço ocorrer dentro do mesmo tipo de posto.

(...)

104. Ademais, **não foi apresentada memória de cálculo para a rubrica 'EPIs' e 'Equipamentos' pelas empresas prestadoras de serviços**, fato que prejudica uma eventual análise dos custos.

105. Frise-se que o mesmo desvio foi identificado nos autos do Processo n.º 3.4934/2011, acima mencionado, tendo, naquela oportunidade, a SES/DF informando que: 'as rubricas indevidas são decorrentes da falta de elaboração das planilhas detalhadas e, reiteramos, o motivo possivelmente resida no desconhecimento por parte dos servidores'.



A equipe de Auditoria sugeriu que fosse determinado à SES/DF que, na fase de instrução dos processos licitatórios, **proceda ao exame detalhado dos componentes de custos das Planilhas apresentadas para o objeto a ser contratado, inclusive verificando a compatibilidade dos preços propostos com os valores praticados no mercado, tendo o Tribunal proferido a Decisão nº 6.038/2013, acima transcrita.**

106. Portanto, tendo em vista (i) **a compatibilidade dos preços globais praticados com os de mercado** e (ii) **o fato de os contratos em exame terem sido celebrados antes da citada decisão Plenária**, somos por que a Corte releve os desvios apontados.

1.8 Dos bônus e despesas indiretas – BDI

107. A Instrução aponta as seguintes divergências:

BDI: em todos os contratos examinados verificou-se o cumprimento do que dispõe a orientação contida na Decisão nº 2498/11, no sentido de estabelecer esse percentual, salvo exceções, **em 26,44%.**

108. Eis o trecho da Decisão n.º 2498/11, que cuidou do assunto:

IV - em vista do disposto no item IV da Decisão n.º 869/2010, dar conhecimento à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal dos estudos mais atualizados, elaborados pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal, **em que foi fixado o percentual máximo de 26,44% (vinte e seis vírgula quarenta e quatro por cento), a ser adotado como parâmetro, a título de BDI, nos contratos de serviços terceirizados de segurança e vigilância patrimonial**

109. As empresas IPANEMA e BRASÍLIA asseveram que o percentual de BDI está integralmente dentro dos parâmetros estabelecidos na Decisão n.º 2.498/11 desta Corte, não havendo qualquer irregularidade.

110. Os valores dos BDI's lançados em cada contrato estão discriminados na Tabela I retro. Verifica-se que as planilhas **que lastrearam os contratos fixam o percentual de BDI no patamar de 26,44%, portanto, assiste razão às Empresas IPANEMA e BRASÍLIA.**

II – CONCLUSÃO

111. Tendo em vista que **há mais de 3 (três) anos a licitação regular desse tipo de serviço ainda encontrava-se pendente**, sugerimos, assim como proposto em situações similares, que o assunto **seja carreado para o exame das contas anuais da SES/DF.**

112. Quanto o suposto direcionamento da contratação, entendemos pertinentes os esclarecimentos prestados pela SES/DF, pois: o reexame dos processos de contratação pública (anexos I a III) demonstra que realmente **houve publicidade dos atos de dispensa de licitação com a convocação de várias empresas do ramo; e (ii) a demora na celebração dos contratos está mais relacionada com a deficiência técnicas dos profissionais que labutam com o tema licitação e contratos e aos procedimentos burocráticos presentes no processo de contratação pública daquela Secretaria do que, efetivamente, com um possível direcionamento da contratação.**

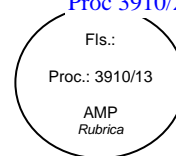
113. Quanto aos desvios em relação aos preços parâmetros, entendemos **que assiste razão à BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A (fls. 72/83) e à IPANEMA Segurança Ltda. (fls. 105/118), nos seguintes temas: adicional de insalubridade, intervalo intrajornada, feriados trabalhados, descanso semanal remunerado, encargos sociais, e BDI. Não sendo procedentes os argumentos relativos às seguintes rubricas: treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, supervisão e fiscalização externa e equipamentos.**

114. Todavia, apesar dos desvios relativos a treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, supervisão e fiscalização externa e equipamentos, **há compatibilidade dos preços globais praticados com os de mercado.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



115. Frise-se que os mesmos desvios foram identificados nos autos do Processo n.º 3.4934/2011, tendo, naquela oportunidade, a SES/DF informando que:

'as rubricas indevidas são decorrentes da falta de elaboração das planilhas detalhadas e, reiteramos, o motivo possivelmente resida no desconhecimento por parte dos servidores'. A equipe de Auditoria sugeriu que fosse determinado à SES/DF que, na fase de instrução dos processos licitatórios, procedesse ao exame detalhado dos componentes de custos das Planilhas apresentadas para o objeto a ser contratado, inclusive verificando a compatibilidade dos preços propostos com os valores praticados no mercado, tendo o Tribunal proferido a Decisão n.º 6.038/2013, de 02/12/2013.

116. Portanto, tendo em vista (i) a compatibilidade dos preços globais praticados com os de mercado; e (ii) o fato de os contratos em exame terem sido celebrados antes da citada decisão Plenária, somos por que a Corte **releve os desvios apontados**. (Fls. 188/219) (Grifos acrescidos pelo Parquet e no original).

Nessa linha, sugeriu que a Corte:

I. tome conhecimento do Memorando n.º 469/2013 – DFLCC/COR/SES-DF e documentação anexa (fls. 142/155 e anexo IV), bem como das contrarrazões da BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A (fls. 72/83) e IPANEMA Segurança Ltda. (fls. 105/118),

II. considere: a) procedentes os esclarecimentos apresentados pelas aludidas Empresas em relação ao adicional de insalubridade, intervalo intrajornada, feriados trabalhados, descanso semanal remunerado, encargos sociais e BDI; e b) improcedentes no que tange às rubricas de treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, supervisão e fiscalização externa e equipamentos, relevando os desvios apurados, em virtude da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e do fato de os contratos em exame terem sido celebrados antes da Decisão n.º 6.038/2013.

III. noticie à Secretaria de Contas que o assunto relativo à morosidade no andamento dos procedimentos licitatórios que cuidam dos serviços de vigilância a serem prestados na SES/DF, implicando na assinatura dos contratos emergenciais tratados nestes autos, pode influenciar o exame das contas anuais da Secretaria de Estado da Saúde, exercício de 2012, Processo n.º 20.240/2012;

IV. autorize o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

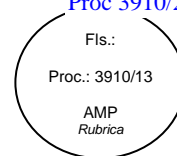
O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, concordando em parte com a unidade técnica, apresentou as seguintes conclusões:

*52. Em síntese, no tocante às irregularidades encontradas na análise das contratações diretas em exame, este Parquet considera que as respostas/providências foram suficientes para esclarecer os itens: **iii) irregularidade no cálculo do adicional de insalubridade; vi) inclusão indevida dos valores do descanso semanal remunerado; vii) irregularidade no cálculo do percentual dos encargos sociais; e x) irregularidade no cálculo do valor do BDI.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



53. De outro lado, o **MPC/DF** considera que as justificativas/providências adotadas, tanto pela **SES/DF**, quanto pelas sociedades empresárias, **não foram consistentes** para responder as irregularidades dos itens **i) morosidade excessiva** na finalização do procedimento regular de licitação; **iv) irregularidade no cálculo do percentual do intervalo intrajornada**; e **viii) inclusão indevida nos custos diretos dos valores de treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, e supervisão e fiscalização**.

54. Para as possíveis irregularidades constantes dos itens **v) irregularidade no cálculo do percentual dos feriados trabalhados** e **ix) irregularidade no cálculo do valor dos equipamentos**, este **Órgão Ministerial** entende serem necessários maiores esclarecimentos conforme propugnado nos parágrafos 37 e 50 deste **Parecer**.

55. Por fim, para o item **ii) direcionamento e morosidade nos procedimentos de contratações emergenciais**, o **Parquet** considera necessário que esta **e. Corte de Contas alerte a Jurisdicionada** quanto à possibilidade, no caso concreto, de requerer a participação mínima de três proponentes nas contratações diretas, como forma de minimizar a possibilidade de direcionamento das contratações, e **carreie para o exame das contas anuais** a notória ineficiência da **SES/DF** na condução dos procedimentos de contratação, sejam eles regulares ou emergenciais.

56. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, com as considerações acima destacadas, **comunga parcialmente** com as conclusões emanadas da sempre percuciente Unidade Técnica na Informação nº 162/2014 (fls. 186/220).

Relatei.

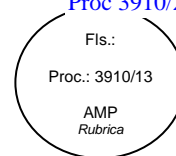
VOTO

Os temas objeto de exame, nesta fase, conforme síntese feita pelo ilustre Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, são os seguintes:

- i) morosidade excessiva na finalização do procedimento regular de licitação;
- ii) direcionamento e morosidade nos procedimentos de contratações emergenciais;
- iii) irregularidade no cálculo do adicional de insalubridade;
- iv) irregularidade no cálculo do percentual do intervalo intrajornada;
- v) irregularidade no cálculo do percentual dos feriados trabalhados;
- vi) inclusão indevida de valores do descanso semanal remunerado;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



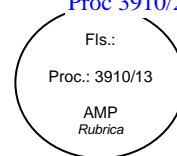
- vii) irregularidade no cálculo do percentual dos encargos sociais;
- viii) inclusão indevida nos custos diretos dos valores de treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, e supervisão e fiscalização;
- ix) irregularidade no cálculo do valor dos equipamentos; e
- x) irregularidade no cálculo do valor dos bônus e despesas indiretas – BDI.

Passo ao exame de cada um desses pontos.

Primeiro, acerca da morosidade excessiva na finalização do procedimento regular de licitação, comungo da conclusão dos pareceres. De fato, a demora na concretização de certames licitatórios era fato recorrente na SES/DF no período de 2012 a 2013. Com isso, diversas contratações emergenciais tiveram que ser realizadas, mormente aquelas essenciais a assegurar o direito à saúde dos usuários do SUS.

Frise-se, contudo, que essa questão já está sendo examinada pela Corte, entre outros, nos Processos nºs 14260/2014 e 14244/2014. Dessa forma, mostra-se escorreita a sugestão dos pareceres no sentido de remeter o exame do tema para o Processo n.º 20240/2012, que cuida do exame das contas anuais da Secretaria de Estado da Saúde, exercício de 2012.

Segundo, no que pertine ao possível direcionamento de contratações emergenciais, também comungo da opinião dos pareceres. É que, conforme demonstrado nos autos, a despeito de, no caso vertente, somente duas empresas terem participado dos procedimentos, foi dada publicidade satisfatória aos atos convocatórios das dispensas de licitação sob análise. Dessa forma, considero afastados os indícios de direcionamento da contratação.



Sem embargo disso, considero pertinente expedir o alerta sugerido pelo *Parquet* para que a jurisdicionada adote, em cada caso concreto, medidas tendentes à participação mínima de três proponentes nas contratações diretas, como forma de minimizar a possibilidade de direcionamento desses procedimentos. Deveras, malgrado essas contratações tenham sido precedidas de comunicação a potenciais interessados, a medida sugerida pelo Ministério Público coaduna-se com os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, prestigiando, ainda, princípios específicos das licitações públicas, a exemplo da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ainda nessa seara, mas especificamente acerca da morosidade nos procedimentos de contratações emergenciais, entendo que as falhas constatadas caracterizam, em alguns casos, a ineficiência da gestão. Mais do que isso, na linha defendida pelo douto *Parquet*, podem levar à descontinuidade dos serviços de saúde, causando sérios prejuízos à sociedade. Também aqui se justifica o envio do alerta referido no parágrafo precedente.

Terceiro, quanto à possível irregularidade no cálculo do adicional de insalubridade, penso ter sido satisfatoriamente afastada pelas informações vindas aos autos. Com efeito, consoante jurisprudência colacionada pelos pareceres, por estar expressamente estipulado na Convenção Coletiva de Trabalho, mostra-se escorreita a adoção do salário mínimo da categoria como base de cálculo para o referido adicional.

Quarto, no que tange à possível irregularidade no cálculo do percentual do intervalo intrajornada, verifico que as falhas na metodologia empregada (número de dias trabalhados/mês) gerou uma diferença de até 0,14% na planilha de custos. Na jornada de 12x36h, o cálculo pode ser assim representado: $15/220 \times 1,5 = 10,22\%$. Entretanto, foram adotados parâmetros variando de 10,22% a 10,36%.

* Como subsídio, o RI nº 1.2010.13, constante do Processo nº 39.420/08, e Acórdão do TRT 2ª Região, disponível em <http://br.vlex.com/vid/03924200608902006-55433895>.



Nesse caso, malgrado o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 assevere que o orçamento deve expressar todos os custos unitários dos serviços, entendo que a diferença é insignificante, não justificando maiores apurações, mormente se se considerar que os contratos já não estão mais em vigor.

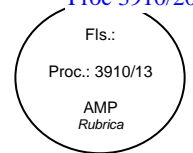
Inobstante, penso ser necessário alertar a jurisdicionada de que, nos próximos certames ou contratações da espécie, observe os parâmetros que vierem a ser fixados no Processo nº 39420/2006.

Quinto, a respeito da alegada irregularidade no cálculo do percentual dos feriados trabalhados, comungo do entendimento esposado pelo pareceres no sentido de considerar regulares os procedimentos adotados. De fato, à luz das Súmulas nºs 146 e 444 do TST, é assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. Assim, a parcela destinada a cobrir gastos com os dias de feriados laborados encontra-se subestimada.

Sem embargo disso, no ponto acompanho a ponderação feita pelo diligente corpo técnico. Isso porque se aplica perfeitamente ao caso o art. 29-A, § 2º, da IN nº 08/2008-MPOG, *in verbis*: “Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.”

Ademais, consoante ressaltado pela instrução, os contratos sob exame já não estão mais vigentes, podendo, assim, ser considerada equacionada a questão.

Sexto, no que diz respeito à inclusão indevida de valores do descanso semanal remunerado, entendo assistir razão aos pareceres uniformes. De fato, as contratadas lograram afastar os indícios apontadas pela Corte, valendo-se, para tanto,



da Súmula nº 172 do TST, que permite o cômputo das horas extras habituais no cálculo do repouso semanal remunerado.

Sétimo, acerca da alegada irregularidade no cálculo do percentual dos encargos sociais, na linha dos pareceres, considero, de plano, justificado o patamar adotado pela sociedade Brasília Empresa de Segurança S/A, uma vez que a proposta seguiu o parâmetro estipulado pela Decisão nº 544/2010.

Ainda nessa seara, relativamente à empresa Ipanema Segurança Ltda., verifico que o percentual adotado, de 72,62%, encontra-se um pouco acima do parâmetro de 70,64%, adotado pela Corte. Contudo, essa pequena divergência (1,98%) foi devidamente fundamentada na razoabilidade dos percentuais dos encargos dispostos separadamente. Ademais, consoante enfatizado nos pareceres, o estudo que embasou a adoção do patamar de 70,64% não é contemporâneo aos ajustes sob exame.

Oitavo, sobre a inclusão indevida nos custos diretos dos valores de treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, e supervisão e fiscalização, entendo ser acertada a ponderação feita pelo corpo técnico. No caso, os argumentos apresentados pelas empresas são improcedentes, uma vez que a Corte, por meio da Decisão nº 6038/2013, proferida no Processo nº 34934/2011, firmou entendimento pela vedação à inclusão dessas rubricas nas planilhas custos, nestes termos:

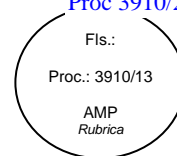
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas:[...]; c) não permita a inclusão das rubricas 'Supervisão e Fiscalização', 'Treinamento e Reciclagem' e 'Exames Admissionais e Periódicos' nas Planilhas de Custos e de Formação de Preços que compõem os processos de contratações de serviços continuados (Achado 04); [...]; III - reiterar à Secretaria de Estado de Saúde o disposto nos itens 'V.d.4' e 'V.c.2' da Decisão n.º 544/2010, no sentido de que justifiquem e comprovem a adoção de valores diferentes de zero para a rubrica Reserva Técnica por ocasião da elaboração das Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância, e que façam constar dos editais de licitação que a contratada deverá apresentar memória de cálculo dos percentuais referentes a cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

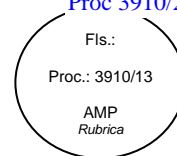


uma das rubricas constantes das referidas Planilhas (Achados 03 e 04); [...]; VI - encaminhar cópia desta decisão à Secretaria de Contas deste Tribunal, para fins de apurar a repercussão nas contas anuais da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal das seguintes falhas: a) ocorrência de prestação de serviços sem cobertura contratual durante o exercício de 2012 (Achado 01); b) recorrente celebração de contratos emergenciais de prestação de serviços de vigilância nos exercícios 2010 e 2011, propiciando retrabalho e desperdício de esforços e dos escassos recursos humanos (Achado 02); [...]; VIII - determinar à Secretaria de Auditoria que informe se há processos neste Tribunal acerca das matérias relacionadas aos achados apontados no feito e, caso contrário, indique os responsáveis pelas respectivas irregularidades para fins de audiência; IX - autorizar o retorno dos autos à SEAUD.

Contudo, penso que as ponderações feitas pela unidade técnica devem ser acolhidas pela Corte. É que essa falha, isoladamente, não tem o condão de caracterizar prejuízo, devendo ser avaliado o valor global da contratação. Sob esse prisma, a instrução demonstrou que os valores cotados para os postos de vigilante diurno e noturno desarmados estão muito próximos dos valores fixados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ano: 2013) para a região do DF. A variação de 2,17% a 5,11% a maior, *in casu*, pode ser considerada aceitável, mormente por se tratar de contratação emergencial, que tem um prazo de depreciação dos equipamentos menor que o dos contratos ordinários, com duração de 12 (doze) meses, prorrogáveis até 60 (sessenta).

Além disso, tenho por relevante o fato de a referida Decisão nº 6038/2013, por meio da qual a Corte fixou entendimento pela vedação à inclusão dessas rubricas nas planilhas custos, ser posterior aos fatos sob análise. Dessa forma, as falhas apontadas podem ser relevadas pelo Plenário.

Nono, a respeito da irregularidade no cálculo do valor dos equipamentos, os esclarecimentos apresentados pelas empresas também são improcedentes. É que não se mostra justificável a enorme variação de preços nas rubricas EPI's e Equipamentos quando existe uma identidade de obrigações e responsabilidades nos ajustes, conforme se extrai das semelhanças entre os termos de referências.



Sem embargo, consoante ressaltado pela unidade técnica, falha similar foi constatada no Processo nº 34934/2011, dando origem à determinação constante da Decisão nº 6038/2013, anteriormente transcrita. Dessa forma, aplica-se a esse ponto o mesmo entendimento dado à questão anterior. Assim, na linha defendida pela SEACOMP, entendo dever ser relevada a falha em face da compatibilidade dos preços globais com os de mercado e de os contratos sob exame serem anteriores à referida deliberação plenária.

Décimo e último, relativamente à possível irregularidade no cálculo do valor dos bônus e despesas indiretas – BDI, penso, na linha dos pareceres uniformes nesse ponto, ter sido devidamente afastada pelas empresas. Com efeito, o patamar do BDI, fixado em 26,44% em todos os contratos (vide tabela II – fl. 205), encontra-se em conformidade com a Decisão nº 2498/2011.

Diante do exposto, acolhendo, na essência, os fundamentos e conclusões da unidade técnica e, em parte, a opinião do Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

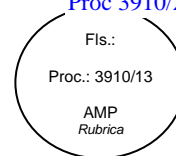
I. tome conhecimento do Memorando n.º 469/2013 – DFLCC/COR/SES-DF e documentação anexa (fls. 142/155 e anexo IV), bem como das contrarrazões da BRASÍLIA Empresa de Segurança S/A (fls. 72/83) e IPANEMA Segurança Ltda. (fls. 105/118),

II. considere:

- a) procedentes os esclarecimentos apresentados pelas aludidas empresas em relação ao adicional de insalubridade, intervalo intrajornada, feriados trabalhados, descanso semanal remunerado, encargos sociais e BDI; e
- b) improcedentes no que tange às rubricas de treinamento e reciclagem, exames admissionais e periódicos, supervisão e fiscalização externa e equipamentos, relevando as falhas apuradas, em virtude da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e do fato de os

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



contratos em exame terem sido celebrados antes da Decisão n.º 6038/2013.

III. noticie à Secretaria de Contas que o assunto relativo à ineficiência da SES/DF na condução dos procedimentos de contratação, sejam eles regulares ou emergenciais, deverá ser carreado para o exame das contas anuais daquele órgão, exercício de 2012, Processo n.º 20240/2012;

IV. alerte a jurisdicionada da necessidade de participação mínima de três proponentes nas contratações diretas, como forma de minimizar a possibilidade de direcionamento desses procedimentos;

V. autorize o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2015.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator