



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Processo nº: 12.593/2016

Assunto: Licitação

Ementa

- Análise do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 17/2015, levado a efeito pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, para atender o Distrito Federal;
- Representações do Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Curso de Informação e Transportes de Valores no DF - SINDESP/DF (eDOC 0A019852-c), BRASFORT Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 71D62F44-c e eDOC 6A213A59-c) e MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC 16D39866-c), todas com pedido de medida cautelar para suspensão do pregão;
- Despacho Singular n.º 154/2016 – CMM (eDOC DF63267C-e): Conhecimento do Edital e das representações acima citadas, deferimento do pedido de medida cautelar; postergação do exame de mérito do aludido edital para ser realizado em conjunto com o das representações ofertadas;
- Decisão nº 2.376/2016 (eDOC 284F35ED-e): Ratificou o Despacho Singular 154/2016 – CMM e admitiu as representações das empresas BRASÍLIA e IPANEMA e do cidadão ARISTÁCIO PEREIRA DE OLIVEIRA JÚNIOR;
- **Fase atual:** Análise do edital e do mérito das Representações;
- Corpo Técnico: Pugna pela procedência parcial das representações, medidas corretivas e continuidade do certame;
- MPJTCDF: Aquiesce às propostas apresentadas pela Unidade Técnica, com exceção das constantes dos **itens III- “b.3”** (procedência das insurgências relativas ao adicional noturno e intervalo intrajornada), **IV-“j”** (exclusão do redutor de 75% do cálculo do adicional noturno) e **IV-“k”** (aplicação do fator 1,5, em vez de 0,5 no cálculo do intervalo intrajornada), as quais opinou pela supressão;
- Superveniência da representação da GLOBAL SEGURANÇA LTDA., versando sobre inconstitucionalidade da figura do “carona”. Exame de Admissibilidade. Não conhecimento da representação da GLOBAL, por não atender aos requisitos do art. 196 do RI/TCDF;
- **VOTO** parcialmente convergente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

RELATÓRIO

Cuidam os autos inicialmente do exame formal do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 17/2015, levado a efeito pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, para atender o Distrito Federal (e-DOC C38E75DA-e).

Inicialmente, a Área Técnica, por meio da Informação 115/2016 (eDOC 3B0BBB5D-e) realizou o exame do edital e informou que os elementos insertos nele sinalizavam a sua regularidade, à luz da legislação de regência e das jurisprudências e normativos citados, e, por conseguinte, sugeriu a continuidade da licitação e o arquivamento do feito.

Concluída a análise formal do instrumento convocatório pela Unidade Técnica, foram protocolizadas nesta Corte as representações, com pedido de medida cautelar de suspensão imediata do pregão, efetuadas pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no Distrito Federal – SINDESP/DF (eDOC 0A019852-c), pelas empresas BRASFORT Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 71D62F44-c e eDOC 6A213A59-c), MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC 16D39866-c), contra possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº. 17/2015 – SEPLAG.

Por meio do Despacho Singular n.º 154/2016 – CMM (eDOC DF63267C-e), tomei conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico 17/2015 – SEPLAG; do Ofício nº 145/2016-MPC/DF, do Ofício nº 78/2016/GAB/SEG/SEPLAG e das representações acima citadas, postergando o exame de mérito do aludido edital para ser realizado em conjunto com o das representações ofertadas.

Na mesma oportunidade, deferi o pedido cautelar *inaudita altera pars*, determinando à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG que paralisasse o certame na fase em que se encontrava, até ulterior deliberação da Corte; bem assim concedi o prazo de 10 (dez) dias à SEPLAG para apresentar os esclarecimentos a respeito de todos os pontos suscitados nas Representações.

Em seguida, a BRÁSILIA Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 57510CDD-c), a IPANEMA Segurança Ltda. (eDOC C2D1C458-c) e o cidadão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Aristácio Pereira de Oliveira Júnior (eDOC 93B573B5-c) também apresentaram representações versando sobre irregularidades no edital do aludido certame.

Por meio da Decisão nº 2.376/2016 (eDOC 284F35ED-e), a Corte ratificou o Despacho Singular 154/2016 – CMM e admitiu as aludidas representações, nos seguintes termos:

“I - ratificar o mencionado despacho singular; II - tomar conhecimento das representações da BRÁSILIA Empresa de segurança Ltda. (eDOC 57510CDD-c), da IPANEMA Segurança Ltda. (eDOC C2D1C458-c), e do cidadão Aristácio Pereira Oliveira Junior (eDOC 93B573B5-c); III - conceder o prazo de 10 (dez) dias à SEPLAG para apresentar os esclarecimentos a respeito de todos os pontos suscitados nas Representações; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia das representações à SEPLAG, para auxiliar o cumprimento do item III; b) a ciência desta decisão aos Representantes, informando que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para reanálise do edital em conjunto com a análise de mérito das representações, com a urgência que o caso requer.”

Em cumprimento ao *decisum*, a SEPLAG enviou o Ofício nº 731/2016 – GAB/SEPLAG (eDOC 2B30D642-c) contendo os esclarecimentos e justificativas acerca dos questionamentos suscitados nas referidas peças.

Posteriormente, a BRASFORT complementou sua exordial com suas razões finais (eDOC 319739AE-c). Outrossim, a SEPLAG, mediante e-mails (eDOC 41A58F09-e), encaminhou o Ofício nº 731/2016 com informações adicionais.

Por fim, pelo Despacho Singular nº 178/2016 – GCMM indeferi o pedido de cópias de documentos juntados aos autos, após a Decisão nº 2.376/2016, feito pela MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC ED56207C-c e eDOC C0B0EBEF-c)

Nesta fase, examina-se **(i)** novamente o Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 17/2015; e **(ii)** o mérito das representações apresentadas pelo (a): **(a)** Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no Distrito Federal – SINDESP/DF (eDOC 0A019852-c), **(b)** BRASFORT Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 71D62F44-c e eDOC 6A213A59-c), **(c)** MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC 16D39866-c), **(d)** BRÁSILIA Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 57510CDD-c), **(e)** IPANEMA Segurança Ltda. (eDOC C2D1C458-c) e **(f)** Aristácio Pereira de Oliveira Júnior (eDOC 93B573B5-c) contra possíveis irregularidades no edital do aludido pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

O Corpo Instrutivo, em sua nova manifestação (eDOC 9A3DFA5B-e), considerou, no mérito, procedentes os questionamentos apresentados nas representações retroelencadas em relação aos seguintes pontos:

- (i) livro de ocorrência e caneta (material de consumo);
- (ii) adicional noturno;
- (iii) intervalo intrajornada;
- (iv) vale-transporte para supervisores;
- (v) encargos sociais;
- (vi) opção por ronda em motos com menor potência; e
- (vii) distribuição de custos fixos em postos 24 horas.

Frisou que as sugestões pertinentes para adequação dos valores impactam a estimativa da licitação em 4,18% sobre o valor de R\$ 555.725.262,24¹.

Salienta, também, a possibilidade de redução significativa do valor das contratações, caso o estudo desenvolvido pelo grupo de trabalho com a finalidade de discutir a política de segurança do DF conclua pela viabilidade de substituição de vigilantes desarmados em alguns postos por agentes de portaria, nos termos de discussão e resposta proferida pela SEPLAG na Audiência Pública no 001/2016 - SCG/SEPLAG.

Em face do pequeno impacto advindo das modificações, a Instrução sugeriu que a SEPLAG efetue as adequações propostas, e, em seguida, dê continuidade ao certame, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 e o encaminhamento da documentação comprobatória a esta Corte.

Ao final, o Corpo Técnico apresenta as seguintes sugestões:

“(…)

I. tome conhecimento do Ofício nº 731/2016 – GAB/SEPLAG (e-doc 2B30D642-c), dos e-mail's de 27/05/2016 e 01/06/2016 (e-doc 41A58F09-e e FCC1E672-e) e documentos anexos, em cumprimento à Decisão nº 2.376/2016, que ratificou o Despacho Singular nº 154/2016 – GCMM;

II. do documento encaminhado pela empresa BRASFORT (e-doc 319739AE-c)

III. considere:

a) cumprido o Despacho Singular nº 154/2016 – GCMM (e-doc DF63267C-e), ratificado pela Decisão nº 327/2016;

b) no mérito, procedentes as representações:

¹ Planilha associada ao processo “consol Planilha Vigilância CCT - 2016 - PE 17-2015.xls”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- b.1) das empresas Multserv e Ipanema e do sindicato SINDESP/DF quanto à previsão de caneta e livro de ocorrência por posto;*
- b.2) do cidadão quanto à possibilidade de substituição do postos de vigilância desarmada por agentes de portaria;*
- b.3) das empresas Brasfort, Multserv, Brasília e Ipanema e do sindicato SINDESP/DF quanto aos cálculos do adicional noturno e da indenização por intrajornada adotados na planilha estimativa;*
- b.4) das empresas Brasília e Ipanema quanto ao desconto da participação no Vale Transporte para supervisores superior ao próprio benefício computado na estimativa da SEPLAG;*
- c) no mérito, parcialmente procedentes as representações das empresas Brasfort, Multserv, Brasília e Ipanema e do sindicato SINDESP/DF quanto à insuficiência dos encargos sociais considerados na planilha estimativa;*
- d) no mérito, improcedentes as demais insurgências das representações das empresas Brasfort, Multserv, Brasília e Ipanema, do sindicato SINDESP/DF;*
- IV. determine à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG que:*
 - a) estabeleça a previsão mínima de 01 (um) livro de ocorrência e 01 (uma) caneta anuais por posto, com a respectiva adequação na planilha estimativa;*
 - b) atualize a estimativa dos preços para automóveis, conforme § 28 “a”;*
 - c) refaça a estimativa dos preços para motos, considerando motos de menor cilindrada (100cc), de acordo com § 28 “b”;*
 - d) inclua nos autos memorial que fundamentou a adoção do quantitativo mensal de quilômetros rodados nos postos motorizados;*
 - e) exclua os postos motorizados do Hospital de Santa Maria ou apresente esclarecimentos de sua adoção por ser o único Hospital com vigilância motorizada;*
 - f) reelabore a planilha estimativa de preços, com o rateio por 04 (quatro) vigilantes dos custos fixos de materiais, equipamentos e veículos, nos postos 24 horas com cobertura por vigilantes diurnos e noturnos;*
 - g) modifique a planilha estimativa, inserindo a incidência dos submódulos 4.2, 4.3 e 4.4 sobre os custos de reposição;*
 - h) substitua a rubrica de Seguro Acidente de Trabalho pelo percentual de risco ambientais do trabalho – RAT multiplicado pelo fator acidentários de prevenção – FAP, exigindo que a(s) licitante(s) vencedora(s) comprovem seu FAP, mediante a apresentação, juntamente com sua proposta, da GFIP ou outro documento apto a fazê-lo;*
 - i) somente contrate os postos de vigilância desarmada nos quais relatórios técnicos atestem a vantajosidade dos vigilantes desarmados pretendidos em detrimento dos agentes de portaria;*
 - j) para o cálculo adicional noturno, utilize o percentual de 14,02%, previsto na Cláusula Quadragésima Nona do CCT 2016, diretamente sobre a remuneração mensal;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

k) adote o fator “1,50” para o cálculo do custo da hora intrajornada, em consonância com os termos da Súmula nº 437 do TST;

l) adote valores zerados nas rubricas de “transporte” e “Desconto Legal do Vale Transporte(6% salário base)” para os postos de supervisores, em que o desconto do vale-transporte for superior ao benefício;

m) efetue as devidas adequações na planilha estimativa de preços;

n) encaminhe documentação comprobatória do atendimento das alíneas acima;

V. autorize:

a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 17/2015 –SEPLAG, após o cumprimento das medidas determinadas no item IV acima, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

b) o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto, da decisão a ser proferida, bem como da presente instrução ao Jurisdicionado;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento, após a verificação do cumprimento da medida determinada no item IV acima, sem prejuízo de futuras averiguações.”

Posteriormente, mediante o Ofício n.º 569/2016–DA (eDOC 1F3202AA-e), o *Parquet* especializado requisitou os autos para exame da matéria.

Em síntese, concordou com as propostas apresentadas pelo Corpo Técnico, com exceção das constantes dos **itens III- “b.3”** (adicional noturno e intervalo intrajornada), **IV-“j”** (reduzidor de 75% do cálculo do adicional noturno) e **IV-“k”** (aplicação do fator 1,5, em vez de 0,5 no cálculo do intervalo intrajornada), as quais opinou pela supressão.

Além disso, sugeriu que fosse acrescido ao edital, especialmente à minuta contratual, as seguintes cláusulas:

I) como obrigações da contratada:

a) respeitar os prazos de substituição ou vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato, conforme apresentados na proposta;

b) apresentar, no início do contrato e sempre que necessário, as notas fiscais originais de compra dos uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato;

II) como obrigações dos fiscais contratuais:

a) verificar o período de substituição e a vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

contrato, mediante apresentação dos originais e notas fiscais pela empresa contratada;

b) apor, nas notas fiscais originais, carimbo manufaturado para esse fim, contendo as informações necessárias para individualização de uniformes, materiais e equipamentos;

c) inspecionar a qualidade e a apresentação dos uniformes, materiais e equipamentos, em cotejo com a descrição constante das notas fiscais originais de compra;

d) verificar eventual existência de compartilhamento de uniformes, materiais e equipamentos entre os funcionários da contratada;

e) manter planilha atualizada relativa à regularidade dos períodos de substituição e a vida útil dos uniformes, materiais e equipamentos, assim como ao eventual compartilhamento daqueles;

f) verificar e anotar a quilometragem dos veículos em local próprio, avaliando a compatibilidade da rodagem com os serviços prestados;

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

VOTO

Cuidam os autos do exame formal do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 17/2015, levado a efeito pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, para atender o Distrito Federal (eDOC C38E75DA-e).

Inicialmente, a Área Técnica, por meio da Informação 115/2016 (eDOC 3B0BBB5D-e) realizou o exame do edital e informou que os elementos insertos nele sinalizavam a sua regularidade, à luz da legislação de regência e das jurisprudências e normativos citados, e, por conseguinte, sugeriu a continuidade da licitação e o arquivamento do feito.

Concluída a análise formal do instrumento convocatório pela Unidade Técnica, foram protocolizadas nesta Corte as representações, com pedido de medida cautelar de suspensão imediata do pregão, efetuadas pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no Distrito Federal – SINDESP/DF (eDOC 0A019852-c), pelas empresas BRASFORT Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 71D62F44-c e eDOC 6A213A59-c), MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC 16D39866-c), contra possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº. 17/2015 – SEPLAG.

Por meio do Despacho Singular n.º 154/2016 – CMM (eDOC DF63267C-e), tomei conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico 17/2015 – SEPLAG; do Ofício nº 145/2016-MPC/DF, do Ofício nº 78/2016/GAB/SEG/SEPLAG e das representações acima citadas, postergando o exame de mérito do aludido edital para ser realizado em conjunto com o das representações ofertadas.

Na mesma oportunidade, deferi o pedido cautelar *inaudita altera pars*, determinando à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG que paralisasse o certame na fase em que se encontrava, até ulterior deliberação da Corte; bem assim concedi o prazo de 10 (dez) dias à SEPLAG para apresentar os esclarecimentos a respeito de todos os pontos suscitados nas Representações.

Em seguida, a BRASÍLIA Empresa de Segurança Ltda. (eDOC 57510CDD-c), a IPANEMA Segurança Ltda. (eDOC C2D1C458-c) e o cidadão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Aristácio Pereira de Oliveira Júnior (eDOC 93B573B5-c) também apresentaram representações versando sobre irregularidades no edital do aludido certame.

Por meio da Decisão nº 2.376/2016 (eDOC 284F35ED-e), a Corte ratificou o Despacho Singular 154/2016 – CMM e admitiu as aludidas representações, nos seguintes termos:

“I - ratificar o mencionado despacho singular; II - tomar conhecimento das representações da BRASÍLIA Empresa de segurança Ltda. (eDOC 57510CDD-c), da IPANEMA Segurança Ltda. (eDOC C2D1C458-c), e do cidadão Aristácio Pereira Oliveira Junior (eDOC 93B573B5-c); III - conceder o prazo de 10 (dez) dias à SEPLAG para apresentar os esclarecimentos a respeito de todos os pontos suscitados nas Representações; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia das representações à SEPLAG, para auxiliar o cumprimento do item III; b) a ciência desta decisão aos Representantes, informando que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para reanálise do edital em conjunto com a análise de mérito das representações, com a urgência que o caso requer.”

Em cumprimento ao *decisum*, a SEPLAG enviou o Ofício nº 731/2016 – GAB/SEPLAG (eDOC 2B30D642-c) contendo os esclarecimentos e justificativas acerca dos questionamentos suscitados nas referidas peças.

Posteriormente, a BRASFORT complementou sua exordial com suas razões finais (eDOC 319739AE-c). Outrossim, a SEPLAG, mediante e-mails (eDOC 41A58F09-e), encaminhou o Ofício nº 731/2016 com informações adicionais.

Por fim, pelo Despacho Singular nº 178/2016 – GCMM indeferi o pedido de cópias de documentos juntados aos autos, após a Decisão nº 2.376/2016, feito pela MULTISERV Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (eDOC ED56207C-c e eDOC C0B0EBEF-c)

Nesta fase, examina-se o Edital do Pregão Eletrônico para Registro nº 17/2015; e o mérito das representações apresentadas pelas empresas e cidadão retro nominados.

Em suma, as insurgências das Representantes foram em relação aos seguintes pontos:

I- REMUNERAÇÃO:

a. adicional noturno: o adicional noturno não foi calculado considerando 9 das 12 horas trabalhadas no período noturno,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

resultando na aplicação de 75% do índice prescrito pela CCT para o cálculo do referido adicional.

b. intervalo intrajornada: a metodologia de cálculo para pagamento da hora intrajornada, sob a égide de entendimento firmado no Parecer nº 307/2016 – PRCON/PGDF mostra-se incomum e ilegal frente aos comandos legislativos e jurisprudenciais, não encontrando guarida na Convenção Coletiva de Trabalho, tampouco na Súmula nº 437 do Tribunal Superior do Trabalho.

c. Súmula 444 TST – remuneração em dobro dos dias trabalhados: cálculo inadequado;

d. Sumula 172 TST – reflexo das horas-extras habitualmente trabalhadas sobre o descanso semanal remunerado (DSR): - a fórmula para o cálculo não é adequada;

II- ENCARGOS SOCIAIS: a previsão dos encargos sociais está em descompasso com os cálculos que resultaram nos encargos mínimos estabelecidos pela CCT 2016, na ordem de 79,79%.

III- INSUMOS DIVERSOS

a. Cofres e Rádios de Comunicação - os custos decorrentes do fornecimento dos cofres e dos rádios de comunicação não compõem as estimativas e as planilhas do Edital;

b. Caneta e livro para registro de ocorrência – A previsão atual de 01 livro de ocorrência e de 01 caneta ao ano por prédio se apresenta muito restrita, sem considerar a necessária reposição em caso de falha da caneta ou dano ao livro de ocorrência;

c. Uniforme - o edital não previu o fornecimento de placa balística (com custo médio em torno de R\$ 100,00 e vida útil de 12 meses) na planilha de custos, bem como a especificação de quantidades a serem fornecidas pela contratada;

d. Reciclagem - conforme disposição da Lei 7.102/83 e da Portaria 3.2.32/12 DPF, o curso de "reciclagem" é uma condição para habilitação do profissional de vigilância ao exercício da profissão, bem como é condição para autorização de funcionamento da empresa, razão pela qual não é mera liberalidade da empresa, estando tanto seu funcionamento quanto o exercício por seus profissionais condicionados à realização de reciclagem periódica,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

competindo ao tomador de serviço incluir os custos inerentes ao valor orçado para contratação;

e. Seguro de vida - há necessidade de reforma da memória de cálculo do benefício de seguro de vida, de modo a refletir a realidade do setor e respeitar os preceitos legais que regem as contratações públicas;

IV- BONIFICAÇÕES DE DESPESAS INDIRETAS (BDI) - o valor do BDI não está razoável, pois sua redução (de 20,98% para 16,70%), ocorrida após a audiência pública, não foi motivada nem fundamentada em estudo de viabilidade;

V- CLÁUSULAS EDITALÍCIAS

a. comprovação de aptidão e patrimônio líquido em função dos itens vencidos (Cláusulas 7.2.2 e 7.2.3 do Edital). A comprovação de aptidão e patrimônio líquido encontra-se em desacordo, respectivamente, com os art. 30 e 31 da Lei 8.666/1993, pois os dispositivos determinam que a comprovação deve recair individualmente sobre cada lote licitado recair e não dos lotes em que a licitante se sagrar vencedora;

b. certificado de segurança (Cláusula 7.2.2, inciso I) - o Edital previu que o certificado exigido deva ser emitido pelo Departamento da Polícia Federal do Distrito Federal no momento da habilitação, em atenção ao princípio da eficiência, ao invés de se referir à sede da licitante;

VI- ASSUNTOS DIVERSOS

a. possibilidade de substituição de vigilante desarmado por agente de portaria - Há inúmeros postos em que não existe necessidade da utilização de armamento, como em hospitais em que há postos da polícia militar, parques, andar de unidades administrativas, etc. Diversos postos de vigilantes podem ser substituídos por postos de agente de portaria, que tem a mesma finalidade de serviço, e custam em torno de 42,95% mais barato;

b. o limite máximo para o posto previsto no edital está abaixo do limite mínimo praticado pelo MPOG.

c. possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços por lotes de itens;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- d. parcelamento do objeto;
- e. obrigações da contratada e dos fiscais de contratos;
- f. representação da GLOBAL SEGURANÇAS LTDA.

Passo a examinar, ponto a ponto, os questionamentos apresentados pelas Representantes.

I – DA REMUNERAÇÃO

Do Adicional Noturno

Da incorreta aplicação do redutor de 75% sobre a RAZÃO de 14,02%

Segundo o art. 73 da CLT, salvo nos casos de revezamento semanal ou quinzenal, o trabalho noturno terá remuneração superior a do diurno e, para esse efeito, sua remuneração terá um acréscimo de 20% (vinte por cento), pelo menos, sobre a hora diurna. Reza ainda o aludido dispositivo que a hora do trabalho noturno será computada como de 52 minutos e 30 segundos, sendo que o horário noturno, para os efeitos do artigo, é aquele executado entre as 22 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte.

Em que pese a CLT excepcionar os casos de revezamento, o STF, por meio da Súmula nº 213² consolidou entendimento no sentido de ser cabível o adicional noturno mesmo em sistema de revezamento.

No mesmo sentido o TST que, por meio da Orientação Jurisprudencial - SDI – I n.º 395³ fixou o entendimento de que o trabalho em regime de turnos ininterruptos de revezamento não retira o direito à hora noturna reduzida.

Outrossim, o adicional noturno, pago com habitualidade, integra o salário para todos os efeitos, como férias, 13º salário, aviso prévio, FGTS, etc. Bem assim, cumprida integralmente a jornada no período noturno e prorrogada esta, devido é também o adicional quanto às horas prorrogadas, consoante Súmula nº 60 do TST⁴.

² É devido o adicional de serviço noturno, ainda que sujeito o empregado ao regime de revezamento.

³ TURNO ININTERRUPTO DE REVEZAMENTO. HORA NOTURNA REDUZIDA. INCIDÊNCIA. (DEJT divulgado em 09, 10 e 11.06.2010)

O trabalho em regime de turnos ininterruptos de revezamento não retira o direito à hora noturna reduzida, não havendo incompatibilidade entre as disposições contidas nos arts. 73, § 1º, da CLT e 7º, XIV, da Constituição Federal.

⁴ ADICIONAL NOTURNO. INTEGRAÇÃO NO SALÁRIO E PRORROGAÇÃO EM HORÁRIO DIURNO (incorporada a Orientação Jurisprudencial nº 6 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005.

I - O adicional noturno, pago com habitualidade, integra o salário do empregado para todos os efeitos. (ex-Súmula nº 60 - RA 105/1974, DJ 24.10.1974)

II - Cumprida integralmente a jornada no período noturno e prorrogada esta, devido é também o adicional quanto às horas prorrogadas. Exegese do art. 73, § 5º, da CLT. (ex-OJ nº 6 da SBDI-1 - inserida em 25.11.1996)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Portanto, a previsão do aludido direito trabalhista na planilha de custo da SEPLAG encontra-se devidamente amparada no ordenamento jurídico e jurisprudencial.

Após esses esclarecimentos, concentro minha atenção no que concerne à Cláusula 49º da convenção coletiva da categoria dos vigilantes, núcleo das insurgências das representantes, *in verbis*:

ADICIONAL NOTURNO

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA NONA - ESCALA DE 12 X 36 HORAS - ADICIONAL NOTURNO

*Na escala de revezamento de trabalho 12x36 horas, exercida no período noturno, aqui consideradas a prorrogação após as 05h00 (cinco horas da manhã) e a hora noturna **reduzida**, o adicional noturno pago ao empregado será na razão de 14,02% (quatorze vírgula zero dois por cento), a incidir sobre a remuneração do vigilante, isto é, salário normativo acrescido do adicional de periculosidade.*

PARÁGRAFO PRIMEIRO – Nas demais hipóteses em que houver a prestação de labor noturno, este deverá observar o disposto no artigo 73, da Consolidação das Leis do Trabalho.

PARÁGRAFO SEGUNDO – A elevação do percentual de adicional noturno para 14,02% (catorze vírgula zero dois por cento), com vistas à remuneração do labor noturno, na forma consignada no caput, somente possui efeito pecuniário desde de 01.01.2014.

Observe que a Convenção Coletiva determina que o adicional noturno seja pago na **RAZÃO** de 14,02% sobre a remuneração do vigilante (Salário + Adicional de Periculosidade).

Grifei a palavra “razão” para demonstrar que os 14,02 % é apenas uma proporção entre o valor do adicional noturno mensal (R\$ 344,30) e o valor da remuneração mensal (R\$ 2.454,77), não se confundindo com o percentual de acréscimo de 20% sobre a hora diurna, decorrente do labor em situação mais penosa para o trabalhador. Em outras palavras, é uma forma de padronizar e facilitar os cálculos por parte da prestadora de serviços.

Assim, é flagrante a ilegalidade do edital ao aplicar o índice de 14,02% sobre apenas 75% da remuneração da categoria, na medida em que o aludido fator de simplificação de cálculo já contém a incidência da redução de 25% na jornada do trabalhador, conforme explicado no Despacho n.º 154/2016 – GCMM, e repetido abaixo:

- Valor do Salário Mensal: **R\$ 1.888,29**
- Adicional de periculosidade (30% sobre o vencimento): **R\$ 566,48**
- Escala: 19:00 às 7:00 (12x36)
- Base de cálculo do adicional noturno: **R\$ 2.454,77**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Quantidade de horas noturnas por mês: **154,29 horas**
 - Diário: 09 horas x 60 min ÷ 52,50 = 10,2857 horas noturnas
Obs.: considerou-se apenas as horas noturnas (9 horas = 75% de 12 horas)
 - Mensal: 15 dias x 10,2857 = **154,29 horas noturnas**
Obs1.: considerou-se o mês comercial de 30 dias
- Valor da hora noturna: **R\$ 2,23**
 - {R\$ 1.888,29 (salário mensal) + R\$ 566,48 (adicional periculosidade)} ÷ 220 horas x 0,20 (adicional noturno) = R\$ 2,23
Obs.: o divisor 220 é encontrado dividindo-se 44 horas semanais por 06 dias e multiplicando o valor por 30 dias (art. 64 da CLT)
- Valor mensal do adicional noturno: **R\$ 344,30**
 - R\$ 2,23 (adicional por hora) x 154,29 (horas noturnas) = R\$ 344,30

No cálculo dessa equivalência já foram excluídas as 03 (três) horas diurnas (19h às 22h - 25%) da jornada do vigilante, que é de 19:00h às 22:00h (12 horas – 100%).

Com vistas a corroborar o meu entendimento, ilustro abaixo a memória de cálculo do adicional noturno constante do Edital do TCU nº 061/2014.

(2) **Adicional Noturno – 20% do salário base - estabelecido conforme art. 73 da CLT e considerando o disposto na súmula nº 60 do TST sobre as horas prorrogadas:**

Valor do Adicional Noturno (mensal) = {[10 h x (7 dias x 4,345 semanas por mês) x Adicional Noturno por Hora] / 2},

Onde:

Adicional Noturno (por hora) = {[Salário Base + Adicional de Periculosidade] / 220 h (a confirmar na respectiva convenção coletiva)} x (20%); e

2 = número de vigilantes.

Observe que “**10 h**” equivale a aproximadamente 9 horas de trabalho noturno (9 x 60 min / 52,5 min = 10,28h); “**7 dias**” ao quantitativo de dias na semana; “**4,345 semanas por mês**” resulta da divisão entre a quantidade de dias do ano (365) pela quantidade de mês (12), cuja multiplicação resultará na quantidade de horas adicionais noturnas por mês, isto é: **304,15 horas**, que dividido por (2 vigilantes) resultará na quantidade de horas noturnas por mês/vigilante, ou seja, **152,075⁵**.

⁵ A diferença entre a quantidade de horas/mês/vigilante encontrada pelo TCU (152,075) e defendida no DS 154/2016 (**154,29**) deve-se ao fato de neste ser considerado o valor exato de 10,28 horas noturna dia, enquanto naquele considerou o valor redondo de 10 horas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Em seguida, multiplicou-se o aludido quantitativo (**152,075**) pelo valor da hora adicional noturna (E), cujo cálculo levou em consideração: (i) o salário base da categoria (A); (ii) o adicional de periculosidade (B); (iii) o divisor de 220 horas (C); e (iv) o **adicional de 20% (D)**, com o intuito de encontrar o valor total do adicional no mês.

Como forma de simplificar os cálculos para os licitantes, foi encontrada a relação percentual entre o valor do adicional por mês e a remuneração mensal, conforme fórmula abaixo.

$\text{Fator} = \frac{\text{Valor do Adicional}}{\text{Remuneração}}$
$\text{Fator: } \frac{154,29 \times ((A+B)/220) \times 0,20}{(A + B)} = 0,1402$

Em outras palavras, independente da remuneração fixada para o vigilante (A+B), a relação será sempre a mesma (0,1402). Dessa forma, não há diferença entre colocar o valor absoluto do adicional noturno (R\$ 344,30) ou fixá-lo como uma proporção da remuneração do vigilante (R\$ 2.454,77 x 14,02% = R\$ 344,30).

Veja que, na essência, o cálculo segue a mesma linha de raciocínio defendida no Despacho n.º 154 – CCMM e Instrução, sem a aplicação de qualquer redutor, na medida em que a quantidade de horas noturnas trabalhadas já está devidamente equacionada na metodologia, ou seja, 9 horas, dentre 12 horas de jornada.

Portanto, em que pese o redutor de 75% está presente nos estudos do MPOG, o mesmo não tem qualquer fundamento legal, algébrico ou jurídico.

Diante do exposto, dou por procedente as alegações das Representantes neste ponto.

Noutro diapasão, em que pese não ser objeto de questionamento e constar da CCT/2016, faz-se necessário trazer a lume erro metodológico, no cálculo da Razão de 14,02%, com vistas a evitar eventuais demandas na justiça do trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Do erro de cálculo da RAZÃO de 14,02%

No cálculo da razão supra foi considerado o mês comercial de 30 (trinta) dias.

Não obstante, 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 5 (cinco) dias para o cômputo dos dias trabalhados. Essa diferença representa 2,5 dias trabalhados a mais por ano, fato que eleva os dias trabalhados por mês para 15,21 dias e não 15 dias, como foi utilizado no cálculo em questão.

Logo, o valor correto da quantidade de horas noturnas por mês é de 156,45 (15,21 x 10,2857), que multiplicado pelo valor da hora noturna com adicional (R\$ 2,23) alcança o valor de R\$ 348,87, que dividido pela remuneração mensal do vigilante (R\$ 2.454,77) resulta na razão de 14,21%, e não 14,02%.

Do Intervalo Intra jornada

O artigo 66 da CLT estabelece os seguintes intervalos intrajornadas: (i) de 15 minutos, quando o trabalho é prestado por mais de 4 horas 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.

Ademais, o intervalo intrajornada não é computado na duração da jornada, salvo casos expressamente ressalvados em lei específica.

Em caso de desrespeito ao intervalo mínimo, é devido o pagamento da hora acrescida de 50% sobre a hora normal, **sem prejuízo do cômputo da efetiva jornada de labor para efeito de remuneração**, conforme art. 71 da CLT⁶ e Súmula 347 do TST⁷.

⁶ Art. 71 - Em qualquer trabalho contínuo, cuja duração exceda de 6 (seis) horas, é obrigatória a concessão de um intervalo para repouso ou alimentação, o qual será, no mínimo, de 1 (uma) hora e, salvo acordo escrito ou contrato coletivo em contrário, não poderá exceder de 2 (duas) horas.

(...)

§ 4º - Quando o intervalo para repouso e alimentação, previsto neste artigo, não for concedido pelo empregador, este ficará obrigado a remunerar o período correspondente com um acréscimo de no mínimo 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho.

⁷ INTERVALO INTRAJORNADA PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 71 DA CLT



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Em que pese a clareza dos dispositivos referenciados, o item 3.3.4⁸ do termo de referência anexo ao edital estabelece o valor do intervalo intrajornada desconsiderando a hora não usufruída pelo vigilante, remunerando somente os 50% do adicional.

A metodologia acima descrita fixa o percentual de 50% sobre a hora normal, porém, **em prejuízo da remuneração ordinária do trabalhador.**

O intervalo intrajornada é direito do vigilante e não conta como jornada de trabalho. Assim, no caso de haver necessidade de labor neste período, deve se pagar a hora não usufruída adicionada de 50% (cinquenta) por cento da hora normal, sob pena de transgressão das normas trabalhistas.

Vou além, mesmo que a supressão seja parcial (10, 20 ou 30 minutos), é conferido ao empregado o direito à remuneração total do período correspondente, e não apenas daquele suprimido, acrescido do adicional de, no mínimo, 50% sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho, consoante entendimento da TST resumido nos julgados abaixo transcritos:

(TST - RECURSO DE REVISTA RR 1074003320085050033 107400-33.2008.5.05.0033 (TST); Data de publicação: 07/10/2011).

*Ementa: RECURSO DE REVISTA. INTERVALO INTRAJORNADA. SUPRESSÃO POR NORMA COLETIVA. **REGIME 12x36.***

(...)

IV. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento, para deferir ao Reclamante o pagamento de uma hora por dia de trabalho em decorrência da supressão do intervalo intrajornada mínimo, com adicional de 50% e reflexos em DSR, 13º salário, férias com 1/3, aviso-prévio, FGTS e multa de 40%, conforme postulado na petição inicial, determinando-se o abatimento dos valores pagos a esse título.

“TST - RECURSO DE REVISTA RR 8990220135120028 (TST)

Data de publicação: 22/03/2016

Ementa: RECURSO DE REVISTA. APELO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI N.º 13.015 /2014. INTERVALO INTRAJORNADA. REGIME 12X36. NORMA COLETIVA. O art. 71 da CLT estabelece o intervalo intrajornada de, no mínimo, uma hora para qualquer trabalho

I - Após a edição da Lei nº 8.923/94, a não-concessão ou a concessão parcial do intervalo intrajornada mínimo, para repouso e alimentação, a empregados urbanos e rurais, implica o pagamento total do período correspondente, e não apenas daquele suprimido, com acréscimo de, no mínimo, 50% sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho (art. 71 da CLT), sem prejuízo do cômputo da efetiva jornada de labor para efeito de remuneração.

⁸ 3.3.4 O intervalo intrajornada não prorroga a jornada de trabalho do vigilante. Assim, o seu pagamento não pode considerar uma hora de trabalho a mais acrescida do adicional de 50%. Se assim fosse feito, o vigilante do posto intrajornada receberia 13,5 horas por dia de trabalho, mesmo tendo que trabalhar apenas 12h. A forma correta de cálculo é então acrescer à sua remuneração apenas 50% de uma hora de trabalho, com os reflexos sociais e trabalhistas apresentadas nos demais submódulos da planilha de formação de custo do serviço, conforme entendimento firmado no Parecer nº 307/2016 – PRCON/PGDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*contínuo cuja duração exceda a seis horas. Isso significa dizer que o citado dispositivo é aplicado também aos empregados submetidos ao regime de revezamento de 12X36. O objetivo da lei é prestigiar o intervalo para repouso e alimentação, por se tratar de norma de proteção à saúde e segurança no trabalho, prevista no art. 7.º, XXII, da Constituição Federal. **Tendo por base esse entendimento, a não concessão total ou parcial do intervalo intrajornada, mesmo na jornada 12x36, implica o pagamento total do período correspondente, com acréscimo de, no mínimo, 50% sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho, com a devida repercussão no cálculo de outras parcelas salariais, nos termos da Súmula n.º 437, I e III, desta Corte. HORA NOTURNA REDUZIDA. JORNADA DE 12X36HORAS.** In casu, debate-se se os empregados sujeitos ao regime de 12X36 horas têm direito ou não à redução ficta da hora noturna. Mesmo com relação a esses trabalhadores, esta Corte firmou o entendimento de que eles fazem jus à hora noturna reduzida, por ser o art. 73 § 1.º, da CLT norma de ordem pública. INTERVALO DO ART. 384 DA CLT. REFLEXOS. A despeito do entendimento do Regional ser divergente do posicionamento adotado por esta Corte, não merece ser admitido o Recurso de Revista quando o Recorrente não demonstrar a configuração de pelo menos uma das hipóteses previstas no art. 896 da CLT. Recurso de Revista parcialmente conhecido e provido.” (grifei)*

Para melhor compreensão da matéria, transcrevo o seguinte excerto do Voto da ilustre ministra do TST, Maria de Assis Calsing, relatora do acórdão retro:

V O T O

Preenchidos os requisitos gerais de admissibilidade, passo à análise dos pressupostos intrínsecos.

CONHECIMENTO

De início, esclareça-se que o Recurso de Revista foi interposto sob a égide da Lei n.º 13.015/2014, uma vez que o acórdão recorrido foi publicado em 7/10/2015, oportunidade na qual a parte foi devidamente intimada.

INTERVALO INTRAJORNADA - REGIME 12X36 - NORMA COLETIVA

O Regional negou provimento ao Recurso Ordinário da Reclamante, adotando os seguintes fundamentos:

"Entendo que a obrigatoriedade de concessão de intervalo intrajornada mínimo não se revela compatível com a jornada 12x36. Afinal, uma vez que o intervalo intrajornada não é computado na jornada (art. 71, § 2.º, da CLT), a sua concessão importaria em elastecer o módulo de trabalho para 13 horas, o que quebraria a própria lógica do regime, que é cobrir as 24 horas do dia.

Em suma, o intervalo intrajornada está abarcado pelo elastecido intervalo interjornada de 36 horas inerente a esse particular regime de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Nesse passo, a concessão pela empresa de uma pausa na jornada de 12 horas (pausa essa que era computada na jornada 12x36) tem caráter de mera liberalidade, não se submetendo ao regramento estabelecido no art. 71, § 4.º, da CLT)." (a fls. 369/387)

A Recorrente sustenta que faz jus ao intervalo intrajornada não usufruído, uma vez que a obrigatoriedade da concessão prevalece mesmo em face da jornada de 12x36. Aponta violação do art. 71, caput, da CLT e contrariedade à Súmula n.º 437, I e III, desta Corte. Colaciona arestos (a fls. 377/387).

(...)

O art. 71 da CLT estabelece o intervalo intrajornada de, no mínimo, uma hora para qualquer trabalho contínuo cuja duração exceda a seis horas. Isso significa dizer que o citado dispositivo é aplicado também aos empregados submetidos ao regime de revezamento de 12X36.

(...)

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes:

(...)

"3. INTERVALO INTRAJORNADA. REDUÇÃO. PAGAMENTO. HORA-EXTRAORDINÁRIA INTEGRAL E REFLEXOS. Dispõe o § 4.º do artigo 71 da CLT que quando o intervalo para repouso e alimentação previsto neste artigo não for concedido pelo empregador, este ficará obrigado a remunerar o período correspondente com um acréscimo de, no mínimo, cinquenta por cento sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho. (...) (TST-ARR - 113300-18.2008.5.15.0130, Data de Julgamento: 2/12/2015, Relator: Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos, 5.ª Turma, Data de Publicação: DEJT 11/12/2015.)

(...)

Portanto, razão assiste à Recorrente, pois a decisão do Regional afronta o disposto no art. 71, caput, da CLT.

Logo, conheço do Apelo." (grifei)

Assim, assiste razão às representantes, visto restar claro que no regime 12x36, quando o intervalo não for concedido pelo empregador, este ficará obrigado a remunerar o período não usufruído – no caso 1 hora – com um acréscimo de, no mínimo, 50% sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho.

Da não aplicação da Súmula 444 do TST

De acordo com a **Súmula 444 do TST**, o feriado trabalhado pelo vigilante na escada 12x36 deve ser pago em dobro, in verbis:

JORNADA DE TRABALHO. NORMA COLETIVA. LEI. ESCALA DE 12 POR 36. VALIDADE. - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 - republicada em decorrência do despacho proferido no processo TST-PA-504.280/2012.2 - DEJT divulgado em 26.11.2012

É válida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

coletiva de trabalho, **assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados**. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas.

Compulsando a memória de cálculo constante do Edital em análise (ilustração abaixo), verifico que não foi incluído o direito estabelecido na aludida Súmula, na medida em que o cálculo não contempla o pagamento em dobro dos feriados trabalhados.

E Súmula 444 TST

Valor apresentado: valor variável de acordo com o posto, pois incide sobre a remuneração.
Fundamentação Legal: Súmula no 444/TST, Decreto nº 36.366 de 12 de Fevereiro de 2015 e § único, Art. 1º da Lei Distrital nº 72/1989 e TCDF.
Sindicato dos empregados de empresas de Segurança e Vigilância do DF- CCT/2016
Fórmula: Remuneração em dobro = $0,4583 \times (R) / 220h \times 12h$
Total de Feriado no ano = 11
Total Anual de Feriados para cada vigilante = 5,5
Total Mensal de feriados para cada vigilante = 0,4583
R = remuneração (salário + adicionais)
220 = base mensal de horas para cálculo
12 = horas trabalhadas por dia

Para correta aplicação do enunciado do TST, na fórmula da remuneração em dobro deveria ter sido multiplicada por 2 (dobro). No caso, a fórmula contém apenas a incidência normal do dia trabalho no mês, ou seja, 0,4583 dia mês por vigilante, enquanto, na verdade deveria ser 0,9166 dia/vigilante/mês.

Corroborando esse entendimento, insiro abaixo parte da planilha de preços do Edital do Pregão Eletrônico desta Corte de Contas nº 26/2016, onde consta o valor de R\$ 122,74 no item Remuneração em dobro dos feriados (Súmula 444 TST) e logo abaixo parte da planilha de preços do Edital da SEPLAG onde consta a metade do citado valor para a mesma rubrica (R\$ 61,37).

Página 64 de 121

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 26/2016

ANEXO III

COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE MÃO DE OBRA E ESTIMATIVA DE VALORES MENSAIS A SEREM DESTINADOS À CONTA VINCULADA

Planilha nº 1 – ITEM 1: VIGILANTE DIURNO 12 X 36

Planilha de Custo e Formação de Preços - VIGILANTE DIURNO - Segunda à Domingo - 12x36			
ITEM	DESCRIÇÃO	PERCENTUAL	VALOR (R\$)
Módulo 1: Composição da Remuneração			
A	Salário Base		R\$ 1.888,29
B	Adicional de Periculosidade (Lei nº 12.740/2012 - Art. 193 - CLT)	30,00%	R\$ 566,49
C	Remuneração em dobro nos feriados (Súmula nº 444 TST)		R\$ 122,74
D	Reflexo no DSR (Súmula nº 444 TST)		R\$ 18,88
Total da Remuneração – Módulo 1 (R\$)			R\$ 2.596,40



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

EDITAL DE LICITAÇÃO PARA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - PREGÃO ELETRÔNICO N.º 017/2015-SCG/SEPLAG
ANEXO III (DO TERMO DE REFERÊNCIA)

PLANILHAS DE CUSTO E FORMAÇÃO DE PREÇO

Planilha de Custo e Formação de Preços - 1 Vigilante Diurno Desarmado			
ITEM	DESCRIÇÃO	PERCENTUAL	VALOR (R\$)
Módulo 1: Composição da Remuneração e Intrajornada			
Submódulo 1.1 – Remuneração:			
A	Salário Base		1.888,29
B	Adicional de Periculosidade	30,00%	566,49
C	Súmula TST 444/2012		61,37

Portanto, assiste razão aos representantes quanto a este ponto, devendo a SEPLAG corrigir a metodologia de cálculo para apuração do *quantum* relativo à aludida Súmula.

Do reflexo das horas-extras habitualmente prestadas (e.g. intervalo intrajornada e feriados trabalhados) sobre o DSR

O Descanso Semanal Remunerado – DSR ou Repouso Semanal Remunerado – RSR tem sua previsão legal sustentada no inciso XV da CF/88⁹, art. 1º da Lei 605/49¹⁰ e no art. 67 da CLT¹¹.

As horas-extras majora a jornada de trabalho do vigilante, e por consequência, reflete no pagamento no dia do descanso, que normalmente recai num domingo ou feriado.

Logo, no que tange a esse ponto, também procede os argumentos apresentados pelos Representantes, pois, consoante alíneas “a” e “b” do Art. 7º da Lei nº 605/1949 e a Súmula n.º 172 do TST, as horas extraordinárias habitualmente prestadas devem ser computadas no cálculo do Descanso Semanal Remunerado – DSR, *in verbis*:

Lei 605/1949

Art. 7º A remuneração do repouso semanal corresponderá:

a) para os que trabalham por dia, semana, quinzena ou mês, à de um dia de serviço, computadas as horas extraordinárias habitualmente prestadas; (Redação dada pela Lei nº 7.415, de 09/12/1985)

b) para os que trabalham por hora, à sua jornada norma de trabalho, computadas as horas extraordinárias habitualmente prestadas; (Redação dada pela Lei nº 7.415, de 09/12/1985)

⁹ repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos

¹⁰ Todo empregado tem direito ao repouso semanal remunerado de vinte e quatro horas consecutivas, preferentemente aos domingos e, nos limites das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local

¹¹ Será assegurado a todo empregado um descanso semanal de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, o qual, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa do serviço, deverá coincidir com o domingo, no todo ou em parte (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Súmula nº 172 do TST

*REPOUSO REMUNERADO. HORAS-EXTRAS. CÁLCULO (mantida)
- Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003*

*Computam-se no cálculo do repouso remunerado as horas-extras
habitualmente prestadas. (ex-Prejulgado nº 52).*

Qualquer *site* ou livro de cálculo trabalhista ensina que a integração das horas-extras no descanso semanal remunerado é calculada da seguinte forma:

- somam-se as horas-extras do mês;
- divide-se pelo número de dias úteis do mês;
- multiplica-se pelo número de dias **não** úteis do mês
- multiplica-se pelo valor da hora-extra com acréscimo.

Fórmula:

$$\text{DSR} = \frac{\text{Nº de dias não úteis}}{\text{Nº de dias úteis}} \times (\text{Nº de horas-extras por Mês}) \times (\text{Valor da Hora-extra})$$

Assim, haverá reflexo no DSR das horas-extras prestadas nos feriados, bem assim em relação ao intervalo intrajornada não gozado pelo vigilante, consoante entendimento sólido do TST:

*Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA - DESCABIMENTO. DURAÇÃO DIÁRIA DO TRABALHO. HORAS-EXTRAS. INTERVALO INTRAJORNADA. ACORDO DE COMPENSAÇÃO DE JORNADA. DEDUÇÃO/COMPENSAÇÃO DE VALORES PAGOS SOB A MESMA RUBRICA (HORA-EXTRA REFEIÇÃO 50%, HORA-EXTRA 50% E INTEGRAÇÃO NO DSR). HORAS-EXTRAS EXCEDENTES DA OITAVA HORA DIÁRIA. REFLEXOS. INTEGRAÇÕES. PRORROGAÇÃO DE JORNADA. ADICIONAL NOTURNO E HORA REDUZIDA. **INTEGRAÇÃO NOS REPOUSOS SEMANAIS REMUNERADOS E FERIADOS. DOMINGOS TRABALHADOS.** FGTS, ACRESCIDO DE 40%. Não merece ser provido o agravo de instrumento em que não se consegue infirmar os fundamentos do despacho denegatório do processamento do recurso de revista. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (**Processo:** AIRR 16021020125040021; **Relator(a):** Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira; **Julgamento:** 29/10/2014; **Órgão Julgador:** 3ª Turma; **Publicação:** DEJT 31/10/2014)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*Ementa: RECURSO DE REVISTA. INTERVALO INTRAJORNADA. SUPRESSÃO POR NORMA COLETIVA. **REGIME 12x36**. I. O Tribunal Regional deu parcial provimento ao recurso ordinário interposto pela Reclamada e reformou a sentença, para "excluir da condenação a indenização decorrente da supressão do intervalo intrajornada". Extrai-se do acórdão recorrido que a norma coletiva estabeleceu que não haveria concessão de tempo para descanso intrajornada no regime 12x36. Também se retira do julgado que, nos termos da norma coletiva, tal intervalo estaria automaticamente quitado no período anterior a setembro de 2006 e que, quanto ao período posterior, sua quitação decorreria do pagamento do adicional de 50%. O Tribunal Regional entendeu que a norma coletiva é válida e que a adoção da escala 12x36 compensa "o próprio intervalo para descanso e alimentação que não lhe seja concedido". Consignou que "a Reclamada quitou o adicional de 50% a partir de outubro/2006, vide contracheques de fls. 292 e seguintes, nada mais sobeja devido a este título". II. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido de que os trabalhadores sujeitos ao labor em escala de revezamento de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso têm direito ao intervalo intrajornada estatuído no art. 71 da CLT (OJ/SBDI-1 342, I, do TST). IV. **Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento, para deferir ao Reclamante o pagamento de uma hora por dia de trabalho em decorrência da supressão do intervalo intrajornada mínimo, com adicional de 50% e reflexos em DSR**, 13º salário, férias com 1/3, aviso-prévio, FGTS e multa de 40%, conforme postulado na petição inicial, determinando-se o abatimento dos valores pagos a esse título. (TST - RECURSO DE REVISTA RR 1074003320085050033 107400-33.2008.5.05.0033 (TST); Data de publicação: 07/10/2011). (grifei)*

Frise-se, por fim, que a percepção de adicional noturno não provoca reflexo no Descanso Semanal Remunerado (DSR) conforme a exegese do disposto no art. 7, alínea "a" e § 2º da Lei 605/1949, retro transcrito.

*Ementa: RECURSO DE REVISTA. HORAS EXTRAORDINÁRIAS. REGIME DE 12X36. DESCARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 85 DO C. TST. INAPLICABILIDADE. Descaracterizada a validade do regime de 12X36 adotado pela empresa, em razão do reconhecimento de extrapolamento habitual do limite máximo de horas trabalhadas pelo autor, descabe a argumentação da reclamada, quanto à aplicação da Súmula 85 do c. TST, que pressupõe a existência de um regime de compensação de horas trabalhadas válido, cujo cumprimento seja observado pelo empregador. Precedentes da SBDI1. Recurso de revista não conhecido. REFLEXOS DO DSR MAJORADOS PELA INTEGRAÇÃO DAS HORAS-EXTRAS E ADICIONAL NOTURNO. É pacífico na Corte o entendimento de que -a majoração do valor do repouso semanal remunerado, em razão da integração das horas-extras habitualmente prestadas, não repercute no cálculo das férias, da gratificação natalina, do aviso prévio e do FGTS, sob pena de caracterização de "bis in idem" (Orientação Jurisprudencial nº 394 da SBDI-1). **Igual posicionamento se aplica ao caso em que o repouso semanal remunerado é majorado com a integração do adicional noturno, considerando o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 605/49. Precedentes da Corte. Ressalva de entendimento desta relatora. Recurso de revista conhecido e provido.** (RR 17361820135090068 (TST), Data de publicação: 12/12/2014). (grifei).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

II. DOS ENGARGOS SOCIAIS

Verifico que o projeto básico da contratação emergencial estabelece um percentual de encargos sociais na ordem de 70,64%, o que se encontra em consonância com os termos da Decisão nº 544/2010¹².

A aludida decisão, que fixou como valor máximo de encargos sociais esse patamar, continua sendo a balizadora do assunto ora abordado. Contudo, em virtude da atualização constante da questão, entendo necessário a realização de ajustes para refletir os reais custos incorridos com tal rubrica.

Nesse sentido, faz-se necessário acrescer ao percentual de 70,64% estabelecido na Decisão nº 544/2010, o percentual de 0,24% referente à inclusão da incidência da licença-maternidade.

Outrossim, a incidência do submódulo 4.1 – Encargos Previdenciários e FGTS sobre o submódulo 4.5 - custo de reposição do profissional ausente não reflete todos os encargos dessa reposição.

O vigilante utilizado na substituição das férias e ausências legais também faz jus a 13º salário, 1/3 de férias, licença maternidade, provisões para rescisão, mesmo nos contratos de até 180 dias de duração.

Portanto, devem-se estipular provisões para os encargos trabalhistas dos submódulos 4.2, 4.3 e 4.4, incidindo sobre os custos de vigilante de reposição, pois esses profissionais fazem jus aos direitos acumulados e às verbas rescisórias, cujo percentual é de 2,03%.

Tais ocorrências implicam um acréscimo de 2,27%, elevando os encargos sociais para o patamar de 72,91%.

Deve o Edital, ainda, ser alterado para considerar a rubrica SAT = RAT x FAP, em lugar da rubrica simples para Seguro Acidente de Trabalho. O percentual relativo aos Riscos Ambientais do Trabalho – RAT, contribuição que financia a aposentadoria especial de que tratam os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991, pode ser de 1, 2 ou 3% sobre o valor da remuneração mensal, conforme a atividade da empresa. O Fator Acidentário de Prevenção – FAP varia de 0,5000 a

¹² O Tribunal, pelo voto de desempate do Presidente em exercício, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu: I. tomar conhecimento do Relatório da Auditoria nº 2.0004.05 e dos documentos que o acompanham; (...) V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que: (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: (...) (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 (...). (Decisão nº 544/2010, Processo 3769/2004; (grifo nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

2,000 para cada empresa, conforme dados de ordem de frequência, gravidade, custo e demais desempenho.

Nestes termos, entendo parcialmente procedente as representações, devendo a SEPLAG proceder modificação da planilha estimativa quanto à incidência dos submódulos 4.2, 4.3 e 4.4 sobre os custos de reposição, assim como alteração na rubrica de Seguro Acidente de Trabalhos, substituindo-a pelo percentual de riscos ambientais do trabalho – RAT multiplicado pelo fator acidentário de prevenção – FAP, exigindo, contudo, que a(s) licitante(s) vencedora(s) comprovem seu FAP, mediante a apresentação da GFIP ou outro documento apto a fazê-lo.

Transporte e Desconto Legal do Vale Transporte

Também assiste razão às representantes quanto ao valor da rubrica de “Transporte” e “Desconto Legal do Vale Transporte (6% salário base)” para os postos de supervisores, pois no caso concreto o desconto do vale-transporte é superior ao benefício, razão pela qual deve ser retificada de forma a zerar o seu valor.

III- INSUMOS DIVERSOS

Quanto às insurgências relativas aos **insumos**, compartilho do entendimento manifestado pelo Corpo Técnico, a exceção do **quantitativo de livro de ocorrência e caneta**, o qual deve ser por posto e não por prédio. Os demais questionamentos (**cofres, rádios de comunicação e uniforme**) são improcedentes, pois os preços cotados pela SEPLAG encontram-se condizentes com os de mercado e balizados por metodologia previamente definida nos dispositivos que regem a matéria (Decreto nº 36.220/2014¹³).

Além disso, destaco que a Unidade Técnica realizou um exame mais minudente da planilha de custos, tendo constatado inconsistências que também demandam intervenções por parte desta Corte de Contas, quais sejam:

- i. atualização da estimativa dos preços para automóveis, pois o valor para Veículo Popular 1.0, com preços de junho/2016, FIPE, é de R\$ 30.743,80, 0,27% superior ao valor estimado pela SEPLAG de R\$ 30.662,20, fato que eleva a estimativa da contratação em R\$ 244,08 diante dos R\$ 555.725.262,24;
- ii. realização de nova estimativa dos preços para motos, considerando motorização de menor potência, por não ser necessário equipamentos

¹³ Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

com 150 cc. No caso, a Unidade Técnica sugeriu motos de 100cc, não obstante, entendo que a de 125cc pode se amoldar ao caso concreto.

iii. inclusão nos autos de memorial que fundamente a adoção do quantitativo mensal de quilômetros rodados nos postos motorizados, revisando a planilha estimativa, caso conclua por grandezas menores que 5400 km rodados mensalmente;

iv. exclusão dos postos motorizados do Hospital de Santa Maria, ou apresente esclarecimentos de sua adoção, por ser o único Hospital com vigilância motorizada sem nenhuma nota específica que o justifique;

v. reelaboração de planilha estimativa de preços, com o rateio por 04 (quatro) vigilantes dos custos fixos de materiais, equipamentos e veículos, nos postos 24 horas cobertos por vigilantes diurnos e noturnos. Na espécie, a estimativa de despesas fixas (revólver, colete, munição, cacetete, lanterna, rádio e cofre) são distribuídas entre os 02 vigilantes dos postos de 12 horas, apesar de alguns postos se intercalarem em 24 horas.

IV- BONIFICAÇÃO OU BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS - BDI

Quanto ao **percentual aproximado do BDI**, as representações balizaram-se na Decisão TCDF n.º 544/2010, reiterada pelas Decisões de nºs 1.811/2014, 3.474/2014, 3.586/2014, 3.768/2014 e 1.679/2015, que define como patamar **máximo** o percentual de 30% para BDI, **desde que devidamente justificado nos autos do processo de contratação pública**.

No caso em questão, a SEPLAG fixou o percentual de 16,70% para o BDI, sendo 3,31% para Despesas Administrativas, 3,19% para o Lucro Bruto. Tais rubricas foram estimadas a partir da média de valores de referência praticados em contratos firmados no âmbito do Distrito Federal, metodologia que entendo apropriada.

As aludidas rubricas e os tributos incidentes (ISS-5%, PIS-0,65% e COFINS-3%), resultam em um BDI de 16,70%, percentual que encontra ressonância com a média praticada no mercado local.

Todavia, faço algumas considerações a respeito da matéria.

No que concerne ao cálculo dos valores de **Lucratividade e Despesas indiretas**, entendo necessários alguns ajustes metodológicos.

O percentual de **Lucratividade** e de **Despesas indiretas** variam entre cada empresa, na medida em que estão ligados a diversos fatores de natureza



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

personalíssima, tais como: ganho de escala, experiência com o tipo de serviço, estrutura técnica e operacional, dentre outros.

Em razão disso, não há como a Administração desmembrar as aludidas rubricas em itens de custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993¹⁴, razão pela qual entendo que **a metodologia de estimativa de preço** baseada em valores referenciais de mercado encontra-se adequada e respaldada pelo ordenamento jurídico vigente, em especial o Decreto Distrital nº 36.220/2011, que dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Não obstante a metodologia empregada mostrar-se adequada para o cálculo do percentual das rubricas que compõem o BDI, estimar não implica numa resposta única e absoluta, podendo situar-se num intervalo de valores, desde que seja plausível. Para isso, é necessário ter **valores de referência** que, quanto maior a quantidade e melhor a sua qualidade, mais acurado será o valor estimado.

Logo, a metodologia de estimativa de preços engloba duas etapas: A primeira, visa selecionar os valores de referência, enquanto a segunda, objetiva o cálculo da estimativa.

Não vislumbro maiores problemas no **cálculo**, pois a média aritmética resume bem o universo analisado.

No entanto, verifico erro na **seleção dos valores referenciais**, pois a amostra selecionada não representa adequadamente o todo, isto é, não apresenta as mesmas características da população que se pretende avaliar.

Nesse sentido, examinando a tabela estimativa de Despesas Indiretas e Lucro (ilustração abaixo), constato que foram utilizados valores referenciais de ajustes públicos, cujas empresas contratadas estão submetidas a regimes de tributação diversos daquele assumido como premissa para elaboração das planilhas de custos (**Lucro Presumido**¹⁵).

A título de exemplo, cito os contratos firmados com o TCDF (coluna 14) e com a CLDF (coluna 15) pelas empresas ÁGIL – EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA e a ZEPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, respectivamente, cujo regime

¹⁴ § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II- existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

¹⁵ item 21.7 do Termo de Referência: "em todas as planilhas de custos elaboradas pela Administração que compõem a estimativa de preços foram utilizados os impostos que compõem **o regime tributário do lucro presumido**, conforme Caderno Técnico de contratação de serviços de vigilância, também do MPOG, referente ao ano de 2015"



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

de tributação é pelo **Lucro Real** (vide comprasnet.gov.br – Uasg: 974003 – TCDF, Pregão: nº 00059/2013 e Uasg: 974004 - CLDF, Pregão: Nº 00016/2015).

CUSTO E LUCRO DE CONTRATOS PÚBLICOS - VIGILÂNCIA - DF															
ÓRGÃOS	Sec. Educação Contrato nº 22/2015	CNPQ Contrato nº 168/2014	MJ Contrato nº 28/2012	STF Contrato nº 08/2011	Anatel Contrato nº 06/2013	MDA Contrato nº 04/2013	TSE Contrato nº 09/2012	MPOG Contrato nº 108/2014	TCU Contrato nº 34/2014	SEPLAG Contrato nº 23/2014	CNJ Contrato nº 06/2014	Senado Federal nº 17/2015	TCDF Contrato nº 16/2014	Câmara Legislativa PE nº 16/2015	MÉDIA
Custo - %	0,75%	2,81%	5,53%	5,00%	1,35%	0,01%	1,61%	4,00%	2,00%	10,85%	3,60%	3,28%	4,38%	1,12%	3,31%
Lucro - %	0,74%	1,30%	6,03%	7,61%	1,35%	0,01%	1,00%	3,78%	1,00%	6,75%	0,82%	5,42%	7,90%	0,99%	3,19%
Tributos - %	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%	8,65%

É importante destacar que os valores de Lucro Bruto e Despesas Indiretas sofrem forte influência do regime de tributação escolhido pela empresa.

No caso de optantes do regime tributário pelo Lucro Real, por exemplo, as despesas indiretas tendem a ser superiores àquelas optantes do Simples Nacional ou Lucro Presumido, pois precisam manter um controle contábil financeiro adequado e possuem mais informações a transmitir ao fisco, dentre outras.

Por outro lado, as empresas optantes do Lucro Real tendem a ter taxas de lucratividade bruta inferiores àquelas optantes do Lucro presumido, pois estas têm base de cálculo pré-fixadas muito elevadas para apuração do lucro.

Diante do exposto, entendo que a Jurisdicionada deve refazer a estimativa de custos das aludidas rubricas, selecionando como parâmetros somente os contratos firmados com empresas optantes do regime de tributação escolhido como base para o orçamento.

No que tange a **escolha do regime de tributação** utilizado para elaboração das planilhas de custos, também entendo necessárias algumas reflexões.

Atualmente, temos três modelos principais de tributação: o Simples Nacional, o Lucro Real e o Lucro Presumido.

No caso de prestação de serviços de vigilância, cujas margens de lucro são pequenas, as empresas sob o regime de tributação do **Simples Nacional** ou do **Lucro Real** podem ser mais competitivas do que aquelas que adotam o regime de tributação do **Lucro Presumido**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

O **Simplex Nacional**, por não recolher diversos encargos sociais (SESC, SESI, SENAI, SENAC, SEBRAE e Salário-Educação)¹⁶; assim como por possuir tratamento tributário diferenciado com alíquotas reduzidas, de acordo com as faixas de faturamento; inclusive podendo “zerar” a rubrica Lucro Bruto, pois o IRPJ e a CSLL já estão contempladas na alíquota diferenciada.

Todavia, a participação de empresas submetidas a esse regime na licitação ora em exame é improvável, na medida em que só podem usufruir de tais benefícios as empresas que possuem receita bruta inferior a R\$ 3,6 milhões/ano, devendo, caso supere o aludido patamar, optarem pelo regime de tributação do **Lucro Real** ou **Lucro presumido**. Na espécie, o lote mínimo é de cerca de 9 milhões de reais, conforme tabela a seguir.

Tabela II – Lotes, Valor Mensal e Anual

RESUMO MENSAL E ANUAL DOS LOTES			
	TOTAL MENSAL		TOTAL ANUAL
LOTE 1	R\$	5.130.746,24	R\$ 61.568.954,88
LOTE 2	R\$	4.680.189,64	R\$ 56.162.275,68
LOTE 3	R\$	3.234.703,76	R\$ 38.816.445,12
LOTE 4	R\$	5.657.331,24	R\$ 67.887.974,88
LOTE 5	R\$	6.374.275,62	R\$ 76.491.307,44
LOTE 6	R\$	4.722.938,76	R\$ 56.675.265,12
LOTE 7	R\$	751.530,36	R\$ 9.018.364,32
LOTE 8	R\$	965.277,16	R\$ 11.583.325,92
LOTE 9	R\$	1.208.439,52	R\$ 14.501.274,24
LOTE 10	R\$	2.035.601,26	R\$ 24.427.215,12
LOTE 11	R\$	1.498.172,38	R\$ 17.978.068,56
LOTE 12	R\$	2.579.462,96	R\$ 30.953.555,52
LOTE 13	R\$	2.235.835,78	R\$ 26.830.029,36
LOTE 14	R\$	2.769.303,00	R\$ 33.231.636,00
LOTE 15	R\$	2.466.630,84	R\$ 29.599.570,08
	R\$	34.761.033,56	R\$ 555.725.262,24

Já o **Lucro Real**, no caso dos serviços de vigilância, possui alíquotas dos impostos sobre o faturamento idênticas aos do Lucro Presumido (8,65% - ISS, PIS e COFINS), entretanto, as empresas optantes pelo Lucro Real não possuem margens de lucratividade pré-fixadas em Lei, podendo, inclusive, “zerar” a rubrica Lucro Bruto, sem prejuízo de exequibilidade da proposta.

No caso específico de prestação de serviços de vigilância, numa situação de igualdade de (i) encargos sociais, (ii) benefícios mensais e diários e (iii) insumos diversos, o **valor final dos serviços prestados por** empresas adeptas ao

¹⁶ LC n.º 123/2006, Art. 13, § 3º. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simplex Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o [art. 240 da Constituição Federal](#), e demais entidades de serviço social autônomo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Lucro Presumido é cerca de 8,38% maior que aquelas que adotem a tributação pelo Lucro Real (vide simulação abaixo). Tal diferença, como dito anteriormente, advém do fato de as empresas optantes do Lucro Presumido terem base de cálculo do IRPJ e CSLL pré-fixadas, o que implica em um Lucro Bruto mínimo de aproximadamente 9,18%, para que tenham resultado líquido igual a zero.

De todo o exposto, não obstante se constituir em uma faculdade para os licitantes a escolha do regime de tributação, no caso sob exame, cujos valores de contratação são vultosos, resta claro que a opção pelo Lucro Presumido para a estimativa de preço dos serviços de vigilância é desvantajosa para a Administração.

Portanto, a Administração, à luz dos princípios administrativos e constitucionais, não pode ser compelida a basear seu orçamento no regime de tributação mais oneroso, devendo optar sempre pelo regime de tributação mais adequado para cada caso.

Por fim, com o fito de evitar descontinuidade na prestação dos serviços decorrente de possíveis inexecutabilidade de propostas, decorrente da opção do regime tributário, entendo pertinente que se inclua no edital as seguintes cláusulas:

- Que, na formulação de sua proposta, a licitante deverá informar e observar o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, consoante as Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003.
- Que as entidades preferenciais (Micro e Pequenas Empresas) poderão participar do certame devido ao permissivo legal (LC nº 123/2006 – art. 18 §5-C). Entretanto, a alteração do regime de tributação não poderá ser fundamento de eventual reequilíbrio econômico-financeiro, consoante art. 40 da Lei Distrital nº 4611/2011¹⁷. Por conseguinte, tendo em vista que no caso presente o valor a ser adjudicado leva automaticamente ao desenquadramento da empresa do Regime do Simples Nacional, essa deverá comprovar que o valor proposto na licitação é suficiente para suportar o novo regime tributário a ser escolhido (Lucro Real ou Presumido), de forma a arcar com os custos inerentes à alteração desse regime tributário, bem como observar adequadamente o respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários dos terceirizados.

¹⁷ Dispõe sobre o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Que, nos termos da Decisão TCDF nº 544/2010, as parcelas referentes à Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) devem estar contempladas na rubrica Lucro Bruto.
- Que, nos casos das empresas adeptas ao Lucro Presumido, tendo em vista que nesse regime as bases de cálculo de incidência do IRPJ e da CSLL são fixadas em lei (Receita Bruta/Faturamento), essas deverão assegurar que o valor atribuído ao Lucro Bruto seja suficiente para arcar, no mínimo, com as despesas desses tributos.

V- CLÁSULAS EDITALÍCIAS

Da Cláusula 7.2.2, inciso I

A Cláusula 7.2.2, inciso I, do Edital estabelece o seguinte:

*7.2.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA I. As proponentes deverão comprovar aptidão técnica operacional no desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades, mediante a apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove a execução de serviços de vigilância com no mínimo 50% (cinquenta por cento) do número de postos do lote a ser contratado, **por período não inferior a 3 (três) anos, (IN 2/2008 - SLTI/MPOG - Redação incluída pela Instrução Normativa n.º 6, de 23 de dezembro de 2013). A comprovação do quantitativo mínimo de 50% deverá recair sobre o somatório dos lotes em que sagrar-se vencedora.** Caso a licitante não apresente atestados suficientes para sua habilitação em todos os lotes para os quais for melhor classificada, deverá optar pelo(s) lote(s) para o(s) qual(is) possui atestado(s) suficiente(s). Será admitida a soma dos atestados apresentados, desde que tenham sido realizados em concomitância de período (Decisão 3.743/2011-TCDF), conforme transcrição abaixo:*

Em que pese está previsto tal possibilidade na IN 2/2008 – STLI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital n.º 36.063/2014, a Lei de Licitações não autoriza exigir comprovação de experiência de 3 (três) anos na prestação de serviços terceirizados, conforme § 5º, do seu art. 30, *in verbis*:

“é vedada exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação”

Ademais, na espécie, o serviço demandado não apresenta maior complexidade, por ser prestado em função da contratação de mão de obra facilmente obtida no mercado de trabalho, não justificando, assim, a restrição à participação de eventuais interessadas na prestação do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

É nesse sentido que esta Corte de Contas tem se manifestado a respeito da matéria, consoante Decisões nºs 1.820/2016, 482/2016, 252/2016, 2.906/2015, 90/2015, 4.028/2014, 4.053/2013 e 3.194/2013.

Outra ressalva que faço é em relação à previsão de que a **comprovação do quantitativo mínimo de 50% deverá recair sobre o somatório dos lotes em que sagrar-se vencedora**. Neste ponto, entendo que a Jurisdicionada deve incluir no edital critérios objetivos para a escolha dos lotes a serem adjudicados, caso determinada licitante vença mais de um lote e possua atestado apenas para parte deles. Tal previsão visa evitar negociações “extra certame” por parte da vencedora e as demais empresas classificadas em segundo lugar.

Se a opção ficar por conta da vencedora do certame, poderá haver negociações em relação a qual lote a vencedora abrirá mão, o que de certa forma afeta a lisura e o princípio da impessoalidade que deve revestir-se o processo de contratação pública.

Na espécie, sugiro que, quando for atingido o limite da capacidade técnico operacional da proponente, esta será declarada inabilitada para o(s) lote(s) subsequentes, observada a ordem sequencial dos lotes constante do instrumento convocatório, sendo vedada a escolha, pela proponente, dos lotes para os quais deseja a habilitação.

Da Cláusula 7.2.2, inciso III

A Cláusula 7.2.2, inciso III, do Edital, prevê que a licitante deve apresentar *“Declaração ou Certificado de Regularidade de situação de cadastramento emitido pela Secretaria de Segurança Pública, da sede da empresa, em nome do licitante, em plena validade, conforme art. 38, do Decreto no 89.056/1983”*.

A respeito da matéria, alega as Representantes que o certificado exigido no momento da habilitação deve ser emitido pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF.

Ao analisar a questão, o Corpo Técnico opinou em sentido diverso das Representantes, pois tal entendimento restringe indevidamente a competitividade do certame, na medida em que não encontra respaldo no art. 30 da Lei 8.666/1993.

Neste ponto, entendo que assiste razão à Unidade Técnica, pois tal exigência vinculada à SSP/DF só deve se concretizar no momento da contratação, sob pena de ofensa à Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Da Cláusula 7.2.3, inciso I

A Cláusula 7.2.3, inciso I, do Edital, relativo ao patrimônio líquido mínimo exigido no certame, estabelece o seguinte:

*“Comprovar Patrimônio Líquido – PL de no mínimo 10% (dez por cento) do valor da proposta do lote que se sagrar vencedora. **Caso a licitante vença mais de um lote, deverá comprovar que possui PL de 10% do valor do somatório dos lotes em que se sagrar vencedora, sem prejuízo da adjudicação dos lotes para os quais demonstrou PL suficiente.** A comprovação deverá ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, por meio da apresentação do balanço patrimonial do último exercício social, admitida a atualização para esta data por meio de índices oficiais, na forma do artigo 31 da Lei n.º 8666/93. As empresas constituídas no ano em curso poderão substituir o balanço anual por balanço de abertura devidamente autenticado pela junta comercial” (Grifei)*

A respeito da questão, é importante destacar que este Tribunal, por meio da Decisão n.º 5.876/2010¹⁸, entendeu ser lícita a exigência de a comprovação de patrimônio líquido recair sobre os montantes dos itens que a licitante pretenda concorrer.

Na espécie, a exigência do edital é menos restritiva, uma vez que a comprovação do patrimônio líquido deve ser compatível com o somatório dos lotes em que a licitante se sagrar vencedora, razão pela qual as alegações das Representantes são improcedentes.

Não obstante, do mesmo modo que na cláusula afeta ao atestado técnico, ressalvo que a Jurisdicionada deve incluir no edital critérios objetivos para a escolha dos lotes a serem adjudicados, caso determinada licitante vença mais de um lote e possua patrimônio líquido suficiente para apenas parte deles. Tal previsão visa evitar negociações “extra certame” por parte da vencedora e as demais empresas classificadas em segundo lugar, o que de certa forma afeta a lisura e o princípio da impessoalidade que deve revestir-se o processo de contratação pública.

Na espécie, sugiro que, quando for atingido o limite da capacidade econômico-financeira da proponente, esta será declarada inabilitada para o(s) lote(s) subsequentes, observada a ordem sequencial dos lotes constante do instrumento convocatório, sendo vedada a escolha, pela proponente, dos lotes para os quais deseja a habilitação.

¹⁸ O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 836/2010 – CELIC/SUPRI/SEPLAG e seus anexos; II. alertar o Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 836/2010 – CELIC/SUPRI/SEPLAG, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG e a Secretaria de Estado extraordinária de Logística e Infraestrutura de Saúde – SEELIS de que: a) a exigência de comprovação de patrimônio líquido ou capital social constante do item 7.2.2–X-c do edital deve recair sobre o total dos itens que a empresa licitante pretenda concorrer, em consonância com o item 6.17.1 do edital (Decisão 5876/2010, SO 4387/2010, Relator Conselheira Marli Vinhadeli)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

IV- ASSUNTOS DIVERSOS

Agente de Portaria X Vigilante.

No que diz respeito à possibilidade de substituição de vigilante desarmado por agente de portaria, o GDF se prontificou a realizar estudos visando a substituição de eventuais postos considerados desvantajosos para a Administração, consoante resposta dada a questionamento efetuado em audiência pública.

Para melhor compreensão do assunto, peço vênias para transcrever excertos do elucidativo Parecer do MPjTCDF:

(...)

20. De outro lado, a Representação do Sr. Aristácio noticiou, em resumo, que, dentre os postos a serem contratados, há diversos que não necessitariam de vigilantes armados, e que, por isso, poderiam ser substituídos pela contratação de agentes de portaria (classificação brasileira de ocupação 5174-10), gerando uma economia de R\$ 134.920.807,92, de forma a evitar desperdício com o dinheiro público, já que teria a mesma finalidade do serviço.

21. Trouxe como exemplo contratação realizada pelo IPHAN em Brasília, Edital PE 001/2016, onde estimou-se o valor de R\$ 3.357,24 e finalizou-se com R\$ 2.713,95 (CCT 2015). Como o edital da SEPLAG estimou a contratação do vigilante desarmado em R\$ 5.884,44, alegou que a simples comparação de valores possibilita notar uma redução de 42,95% com a contratação de agentes de portaria.

22. É notória a dificuldade do atual Governo para pagamento de despesas correntes bem como de obrigações assumidas com empresas prestadoras de serviços públicos essenciais. A esse exemplo, o Decreto nº 36.755, de 16/09/2015, estabeleceu critérios que o Executivo adotará para fazer o pagamento dos débitos com fornecedores. Segundo o referido ato, os depósitos começarão a ser feitos somente em 1º de julho de 2016, e os valores poderão ser parcelados em até 60 meses, a depender do fluxo de caixa do tesouro.

23. Nesse cenário, em que o Distrito Federal e o país passam por dificuldades financeiras, salutar que o Poder Público busque formas de prestar os serviços públicos a população, com qualidade e com a maior economia de custos possível.

24. Segundo a Classificação Brasileira de Ocupação 5174-15, os agentes de portaria “zelam pela guarda do patrimônio e exercem a vigilância de fábricas, armazéns, residências, estacionamentos, edifícios públicos, privados e outros estabelecimentos, percorrendo-os sistematicamente e inspecionando suas dependências, para evitar incêndios, roubos, entrada de pessoas estranhas e outras anormalidades; controlam fluxo de pessoas, identificando, orientando e encaminhando-as para os lugares desejados; recebem hóspedes em hotéis; escoltam pessoas e mercadorias; fazem manutenções simples nos locais de trabalho”.

25. Por outro lado, segundo o citado normativo (CBO 5173), cabe aos vigilantes vigiar dependências e áreas públicas e privadas com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

finalidade de prevenir, controlar e combater delitos como porte ilícito de armas e munições e outras irregularidades; zelar pela segurança das pessoas, do patrimônio e pelo cumprimento das leis e regulamentos; recepcionar e controlar a movimentação de pessoas em áreas de acesso livre e restrito; fiscalizar pessoas, cargas e patrimônio; escoltar pessoas e mercadorias. Controlar objetos e cargas; vigiar parques e reservas florestais, combater inclusive focos de incêndio; vigiar presos. Comunicar-se via rádio ou telefone e prestar informações ao público e aos órgãos competentes.

26. A profissão de vigilante é regulamentada pela Lei nº 7.102/83, atinente a função de vigilância/segurança, exercida por profissional que pode utilizar armamento.

27. Dessa forma, à primeira vista, ao adverso do que acontece com o vigilante armado, parece não haver diferenças substanciais entre os ofícios de vigilante desarmado e o agente de portaria. Enquanto o primeiro, segundo o CBO, controla fluxo de pessoas, identificando, orientando e encaminhando-as para os lugares desejados, o segundo recepciona e controla a movimentação de pessoas em áreas de acesso livre e restrito.

28. Estas funções específicas, semelhantes entre si, portanto, se assemelham ao que demanda a SEPLAN, que é contratar pessoal para atender os próprios do Distrito Federal de forma a garantir a segurança patrimonial das unidades administrativas.

29. Ademais, há de se reconhecer que no âmbito das instalações dos diversos órgãos que compõe a estrutura distrital, em sua maioria, não parece haver situações em que haja necessidade de se controlar e combater delitos e escoltar pessoas, por exemplo.

30. Dessa forma, concorda o Ministério Público com a proposição da Instrução de que, diante da informação prestada pela SEPLAG, segundo a qual fora instalado grupo de trabalho para estudar o tema, que as contratações decorrentes do registro de preço, promovido nessa licitação, sejam celebradas somente nos postos em que relatório técnico ateste a vantajosidade dos vigilantes desarmados pretendidos em detrimento dos agentes de portaria.

31. Há de se ressaltar, no entanto, que existem situações onde a vigilância tradicional, seja armada ou desarmada, é imperativo, notadamente em lugares ou situações onde se mostrar evidente a necessidade de se assegurar a integridade de pessoas, bem como resguardar o patrimônio do DF. Dessa forma, cabe ao gestor indicar expressamente essas situações.

Assim, comungo do entendimento exarado pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet*, no sentido de se determinar à Jurisdicionada que somente contrate os postos de vigilância desarmada, caso relatórios técnicos atestem a vantajosidade dos vigilantes desarmados pretendidos em detrimento dos agentes de portaria.

Limites mínimos e máximos do valor dos postos de vigilância.

No que concerne aos limites mínimos e máximos do valor dos postos de vigilância previstos no edital fixados pelo MPOG, não assiste razão aos representantes, porquanto são meramente sugestivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Da Utilização do Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento licitatório vinculado à determinadas condicionantes, tais como: aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade; ou necessidade de contratações frequentes, remuneração por unidade de medida ou em regime de tarefa e, mormente, dificuldade de se prever o momento ou a quantidade necessária para satisfazer as necessidades da Administração (Decreto 34.519/2013).

Em princípio, ressoaria inadequado a adoção do Sistema de Registro de Preços, para a contratação em epígrafe, conjugado com o critério de julgamento por menor preço por lote de itens e com demanda conhecida.

Contudo, em caso análogo (Processo nº 31.726/2014), que trata de prestação de serviços de vigilância, no rito do SRP, levado a efeito pela Secretaria de Educação do DF, esta Corte, por unanimidade, mediante Decisão n.º 698/2015, acompanhou o Voto do i. Relator, Conselheiro Manoel de Andrade, que elencou a situação fática que envolvia o caso concreto; bem assim verificou que ata de registro de preços seria para atendimento exclusivo daquela Secretaria, estando impossibilitado a sua adesão por outros órgãos do Governo do Distrito Federal, entendeu possível o uso do SRP para contratação de serviços de vigilância, mesmo conhecendo-se previamente a demanda e o julgamento se dando pelo critério do menor preço por lote de itens. Do Voto, destaco o seguinte excerto:

Ora, despiciendo mencionar a caótica situação orçamentário-financeira vivida hoje pelo Governo do Distrito Federal, objeto de matérias diuturnamente veiculadas na mídia local e nacional.

No contexto em que a aquisição almejada pela Secretaria de Educação encontra-se inserida, cujo cenário venho de retratar em linhas pretéritas, dadas as variáveis que escapam ao discernimento e atuação proativa do Gestor, a inviabilidade de se concluir uma contratação pelos critérios ordinários de licitação, adjudicação, homologação e imediata contratação, apenas vem tornar mais desesperadora a situação do Administrador. Penso que temos que ter essa sensibilidade.

É que, como noticiado nos autos, caso a licitação não se viabilize a tempo, o caminho que restará ao Gestor será a Contratação emergencial prevista no artigo 24, IV, da Lei de Licitações, com todos os questionamentos, riscos e inseguranças que geralmente circundam contratações realizadas sob esse fundamento.

Acrescento, aqui, previsão editalícia que, a meu sentir, arremata a situação fática descrita e conforma os atos praticados ao contexto maior preconizado pelo artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna. Refiro-me ao quanto previsto na epígrafe do edital, vazado nos termos seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“A ata de registro de preços oriunda do presente processo será para atendimento exclusivo da Secretaria de Educação do Distrito Federal, estando portanto impossibilitada a sua adesão por outros órgãos do Governo do Distrito Federal.”

É de conhecimento geral que o edital vincula a Administração e os administrados. Uma vez vedada a adesão de outros órgãos do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal à ata de registro de preços, apenas e tão somente no procedimento é que a presente licitação irá se distinguir das demais modalidades licitatórias, conquanto apenas a fase contratual será postergada para o momento mais propício aos interesses da Administração.

De resto, não se afasta, no caso concreto, de forma significativa, dos procedimentos ordinários de contratação. Com a vantagem de conferir a desejável flexibilidade para que a Secretaria de Educação possa gerir as dificuldades relacionadas com o seu quadro efetivo de pessoal de vigilância, além de contornar eventuais dificuldades orçamentárias. Com o mérito de se evitar, com o atraso na conclusão do certame por eventual deficiência orçamentária, que se realizem contratações emergenciais, em face das consequências acima aventadas.

(...) (grifei)

Logo, haja vista que a situação ora em análise guarda estreita semelhança com o caso acima examinado, entendo que deva ser adotado o mesmo encaminhamento, no sentido de restringir a utilização da ata decorrente do pregão em exame apenas ao órgão participantes, impossibilitando a sua adesão por outros órgãos/entidades do Governo do Distrito Federal.

Do Parcelamento Inadequado do Objeto

O item 3.5 do Edital informa que o critério utilizado pela Jurisdicionada para parcelamento do objeto em 15 lotes foi o da divisão geográfica do Distrito Federal.

Segundo o edital, essa divisão teve como objetivo assegurar a continuidade na prestação dos serviços, autonomia administrativa das unidades descentralizadas e desconcentradas, ampliação da competitividade, aumento do ganho de escala e melhorar a operacionalização e fiscalização do contrato, bem assim reduzir o custo de deslocamento dos diversos profissionais responsáveis por operacionalizar e fiscalizar o referido contrato.

A meu ver, as justificativas apresentadas para o parcelamento do objeto são genéricas, não atendendo ao comando do art. 23, § 1º da Lei n.º 8.666/1993, que estabelece que ***“as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à **ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.***”

Ademais, as justificativas teóricas não condizem com a realidade fática, porquanto os valores dos lotes variam entre R\$ 9.018.364,32/ano a R\$ 61.568.954,88/ano. Ou seja, uma amplitude superior a 06 (seis) vezes entre o menor e o maior lote (Tabela III).

LOTE	VALOR ANUAL	%	Postos	RAZÃO	REGIÕES
LOTE 1	61.568.954,88	11,1%	404	6,83	Gama/Samambaia/Santa Maria/Recanto das Emas/Riacho Fundo;
LOTE2	56.162.275,68	21,2%	370	6,23	Lote 2 – Ceilândia/Taguatinga/Brazlândia/Vicente Pires;
LOTE3	38.816.445,12	28,2%	256	4,30	Lote 3 – Brasília/DF I;
LOTE 4	67.887.974,88	40,4%	443	7,53	Lote 4 – Sobradinho/Planaltina/Paranoá/São Sebastião/Varjão/Lago Sul/Lago; Norte/Itapoã/Fercal/Granja do Torto/Vila Planalto;
LOTE 5	76.491.319,44	54,1%	505	8,48	Lote 5 – SIA/SCIA/Águas Claras/Sudoeste/Guará/Estrutural/Cruzeiro/Núcleo Bandeirante/ Candangolândia/Parkway/SAAN;
LOTE 6	56.675.265,12	64,3%	375	6,28	Lote 6 – Brasília/DF II;
LOTE 7	9.018.364,32	66,0%	61	1,00	Lote 7 – Administração Central;
LOTE 8	11.595.325,92	68,1%	74	1,29	Lote 8 – Centros de Referência;
LOTE 9	14.501.274,24	70,7%	95	1,61	Lote 9 – Região de Saúde Centro Norte;
LOTE 10	24.439.215,12	75,1%	161	2,71	Lote 10 – Região de Saúde Centro Sul;
LOTE 11	17.978.068,56	78,3%	118	1,99	Lote 11 – Região de Saúde Leste;
LOTE 12	30.953.555,52	83,9%	202	3,43	Lote 12 – Região de Saúde Norte;
LOTE 13	26.842.029,36	88,7%	175	2,98	Lote 13 - Região de Saúde Oeste;
LOTE 14	33.231.636,00	94,7%	218	3,68	Lote 14 - Região de Saúde Sudoeste;
LOTE 15	29.599.567,68	100,0%	194	3,28	Lote 15 - Região de Saúde Centro Sul.

Se as unidades de serviços são semelhantes, não haveria justificativa técnica para tamanha amplitude de valores entre os Lotes, haja vista que o objetivo do parcelamento é ampliar a competitividade, sem prejudicar a economia de escala.

Outrossim, vejo com preocupação a concentração de aproximadamente 65% dos serviços em apenas 6 (seis) lotes. Frise-se que, ao final do certame, tais lotes podem ficar restritos a um número reduzido de empresas do ramo.

Essa concentração excessiva de serviços em poucos lotes pode acarretar sérias dificuldades para o Governo do Distrito Federal, em caso de eventuais dificuldades na gestão da(s) empresa(s) contratada(s). Para mitigar esse risco faz-se necessária a diluição dos Lotes 01 a 06 entre um número maior de parcelas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Além disso, entendo que a presença de lotes com valores tão elevados, como os dos Lotes 01 a 06, prejudica a competitividade do certame, pois a exigência de atestado técnico no quantitativo mínimo exigido de 50%, assim como a obrigatoriedade de comprovação de Patrimônio Líquido de 10%, conjugadas com o valor dos citados lotes, restringem injustificadamente o rol de empresas aptas a participar do certame

A esse respeito, a jurisprudência desta Corte de Contas é robusta no sentido de que a Jurisdicionada deve justificar o quantitativo de lotes do certame, mormente, quando se trata de licitação de grande vulto, a exemplo da Decisão 781/2011¹⁹, que alertou à SES/DF para que observasse essa necessidade, quando da reabertura da Concorrência nº 02/10.

Portanto, deve a Jurisdicionada rever a dimensão dos lotes 01 a 06, de modo a adequá-los aos patamares dos Lotes 07 a 15, a fim de se adequar ao disposto no art. 23, §1º, da Lei nº 8666/1993, ou, se preferir, apresentar as justificativas técnicas e econômicas específicas para o parcelamento do objeto da licitação na forma apresentada no edital em exame.

Obrigações da Contratada e dos Fiscais de Contratos

Em relação à proposta de inclusão de cláusulas editalícias sugeridas pela MPJTCDF, não levanto óbice, na medida em que tem o condão de fortalecer a fiscalização do contrato.

Da Representação da empresa Global Segurança Ltda.

Por fim, cabe informar que a empresa em epígrafe protocolizou nesta Corte representação, com pedido de medida cautelar (eDOC 4C6321D0-c), argumentando que *“a possibilidade de adesão a Ata de registro de Preço por órgão não participante da licitação - “carona” - descumpra o dever constitucional de licitar (art. 37, XXI, CF), violando os princípios constitucionais aplicáveis a Licitação e a Admiração Pública (art. 3º Lei no 8.666/93), especialmente os que dizem respeito a legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade e probidade administrativa e o da competitividade.”*

Prima facie, entendo que a Representação não deve ser conhecida por este Tribunal, por não conter os elementos previstos incisos III e IV, § 1º, do art.

¹⁹ (...) **rever a divisão dos lotes a fim de se adequar ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93**, de modo que cada unidade hospitalar possa ser um lote distinto, excetuando-se os casos em que for necessário preparar os alimentos de um hospital em outra unidade e outros cuja conveniência for demonstrada mediante justificativas fundamentadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

195 do RI/TCDF²⁰, pois o questionado procedimento de adesão à ata de registro de preços encontra-se devidamente regulamentado no Distrito Federal pelo art. 25 do Decreto nº 36.516/2015²¹, não havendo notícias de que sua constitucionalidade tenha sido alvo de questionamento no âmbito do Poder Judiciário.

De qualquer sorte, consoante tópico “Da Utilização do Sistema de Registro de Preços”, em virtude das razões ali expostas, entendi que a Corte deve restringir a utilização da ata decorrente do pregão em exame apenas aos órgãos participantes, impossibilitando a sua adesão por outros órgãos/entidades do Governo do Distrito Federal.

Diante do exposto, em parcial consonância com o Corpo Instrutivo e o *Parquet*, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) do Ofício nº 731/2016 – GAB/SEPLAG (eDOC 2B30D642-c), dos e-mail’s de 27/05/2016 e 01/06/2016 (eDOC 41A58F09-e e FCC1E672-e) e documentos anexos, em cumprimento à Decisão nº 2.376/2016, que ratificou o Despacho Singular nº 154/2016 – GCMM;
- b) do documento encaminhado pela empresa BRASFORT (eDOC 319739AE-c);
- c) da Representação ofertada pela GLOBAL SEGURANÇA LTDA. (eDOC 4C6321D0-c), deixando de admiti-la, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 195 do RI/TCDF;

II. considere:

- a) cumprido o Despacho Singular nº 154/2016 – GCMM (eDOC DF63267C-e), ratificado pela Decisão nº 327/2016;
- b) no mérito, **procedentes** as representações:
 - b.1) das empresas MULTSERV e IPANEMA e do

²⁰ “§ 1º As representações oferecidas por agentes políticos, órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei, deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade:
(...) ”

III – estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;

IV – enquadramento da matéria nas competências do Tribunal.”

²¹ Art. 25. Desde que justificada a vantagem, a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública não-participante do registro, mediante anuência do órgão gerenciador, em que é assegurada a preferência das adesões aos órgãos e às entidades do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

SINDESP/DF quanto à previsão de caneta e livro de ocorrência por posto;

b.2) do cidadão ARISTÁCIO PEREIRA DE OLIVEIRA JÚNIOR em relação à possibilidade de substituição do postos de vigilância desarmada por agentes de portaria;

b.3) das empresas BRASFORT, MULTSERV, BRASÍLIA e IPANEMA, bem assim do SINDESP/DF no que diz respeito aos cálculos do adicional noturno, recebimento em dobro dos feriados trabalhados, intervalo intrajornada e reflexos sobre o DSR adotados na planilha estimativa;

b.4) das empresas BRASÍLIA e IPANEMA quanto ao desconto da participação no vale-transporte para supervisores superior ao próprio benefício computado na estimativa da SEPLAG;

c) no mérito, **parcialmente procedentes** as representações das empresas BRASFORT, MULTSERV, BRASÍLIA e IPANEMA, bem assim do SINDESP/DF quanto à insuficiência dos encargos sociais considerados na planilha estimativa;

d) no mérito, **improcedentes** as demais insurgências das representações das empresas BRASFORT, MULTSERV, BRASÍLIA e IPANEMA, bem assim do SINDESP/DF;

III. determine à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG que:

a) estabeleça a previsão mínima de 01 (um) livro de ocorrência e 01 (uma) caneta anuais por posto, com a respectiva adequação na planilha estimativa;

b) atualize a estimativa dos preços para automóveis, considerando a tabela FIPE atualizada;

c) refaça a estimativa dos preços para motos, considerando motos de menor cilindrada;

d) inclua nos autos memorial que fundamentou a adoção do quantitativo mensal de quilômetros rodados nos postos motorizados;

e) exclua os postos motorizados do Hospital de Santa Maria ou apresente esclarecimentos de sua adoção, por ser o único Hospital com vigilância motorizada;

f) reelabore a planilha estimativa de preços, com o rateio por 04 (quatro) vigilantes dos custos fixos de materiais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

equipamentos e veículos, nos postos 24 horas cobertos por vigilantes diurnos e noturnos;

g) modifique a planilha estimativa, inserindo:

g.1) a incidência dos submódulos 4.2, 4.3 e 4.4 sobre os custos de reposição;

g.2) o reflexo das horas-extras habitualmente prestadas no descanso semanal remunerado (DSR) (e.g feriados e intrajornada), consoante os termos da Súmula nº 172 do TST;

h) substitua a rubrica de Seguro Acidente de Trabalho pelo percentual de risco ambientais do trabalho – RAT multiplicado pelo fator acidentário de prevenção – FAP, exigindo que a(s) licitante(s) vencedora(s) comprovem seu FAP mediante a apresentação, juntamente com sua proposta, da GFIP ou outro documento apto a fazê-lo;

i) para o cálculo do adicional noturno, utilize o percentual de 14,21%, ao invés de 14,02%, diretamente sobre a remuneração mensal, bem assim exclua o redutor de 75%, haja vista que já se encontra contemplado no cálculo da aludida razão;

j) adote o fator “1,50” para o cálculo do custo da hora intrajornada, em consonância com os termos da Súmula nº 437 do TST;

k) corrija a metodologia de cálculo referente à Súmula nº 444 TST, de modo a contemplar o pagamento em dobro dos feriados trabalhados;

l) adote valores “zerados” nas rubricas de “transporte” e “Desconto Legal do Vale Transporte (6% salário base)” para os postos de supervisores, em que o desconto do vale-transporte for superior ao benefício;

m) exclua do instrumento convocatório a exigência de que as empresas licitantes comprovem experiência mínima de 3 (três) anos na prestação de serviços terceirizados, ininterruptos ou não (item 7.2.2), por não encontrar amparo nas disposições do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, e por restringir injustificadamente a competitividade do certame (Decisões TCDF nºs 1.820/2016, 482/2016, 252/2016, 2.906/2015, 90/2015, 4.028/2014, 4.053/2013 e 3.194/2013;

n) no caso das exigências contidas nos itens 7.2.2 e 7.2.3,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

inclua critérios objetivos a serem observados, caso algum licitante apresente melhor proposta para vários lotes, cujos atestados de capacidade técnica e/ou patrimônio líquido não se mostrarem suficientes para abarcar todos os lotes. Como critério de escolha sugere-se que, quando for atingido o limite da capacidade técnico operacional e/ou econômico-financeira da proponente, esta seja declarada inabilitada para o(s) lote(s) subsequentes, observada a ordem sequencial dos lotes constante do instrumento convocatório, sendo vedada a escolha, pela proponente, dos lotes para os quais deseja a habilitação;

o) refaça a estimativa de custos das rubricas “Lucro Bruto” e “Despesas Indiretas”, selecionando como parâmetro somente os contratos firmados com empresas optantes do regime de tributação escolhido para elaboração do orçamento estimado;

p) Inclua no edital, como critério de aferição da proposta:

p.1) “a licitante deverá informar e observar o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, consoante as Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003.”

p.2) “as entidades preferenciais (Micro e Pequenas Empresas) poderão participar do certame devido ao permissivo legal (LC nº 123/2006 – art. 18 §5-C). Entretanto, a alteração do regime de tributação não poderá ser fundamento de eventual reequilíbrio econômico-financeiro, consoante art. 40 da Lei Distrital nº 4611/2011. Por conseguinte, tendo em vista que no caso presente o valor a ser adjudicado leva automaticamente ao desenquadramento da empresa do Regime do Simples Nacional, essa deverá comprovar que o valor proposto na licitação é suficiente para suportar o novo regime tributário a ser escolhido (Lucro Real ou Presumido), de forma a arcar com os custos inerentes à alteração desse regime tributário, bem como observar adequadamente o respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários dos terceirizados;”

p.3) “nos termos da Decisão TCDF nº 544/2010, as parcelas referentes à Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

(IRPJ) devem estar contempladas na rubrica Lucro Bruto”;

p.4) “nos casos das empresas adeptas ao Lucro Presumido, tendo em vista que nesse regime as bases de cálculo de incidência do IRPJ e da CSLL são fixadas em lei (Receita Bruta/Faturamento), essas deverão assegurar que o valor atribuído ao Lucro Bruto seja suficiente para arcar, no mínimo, com as despesas desses tributos;”

q) Inclua na minuta do contrato, anexo ao Edital:

q.1) como obrigações da contratada:

- 1) “respeitar os prazos de substituição ou vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato, conforme apresentados na proposta”;
- 2) “apresentar, no início do contrato e sempre que necessário, as notas fiscais originais de compra dos uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato”;

q.2) como obrigações dos fiscais dos contratos:

- 1) “verificar o período de substituição e a vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato, mediante apresentação dos originais e notas fiscais pela empresa contratada”;
- 2) “apor, nas notas fiscais originais, carimbo manufaturado para esse fim, contendo as informações necessárias para individualização de uniformes, materiais e equipamentos”;
- 3) “inspecionar a qualidade e a apresentação dos uniformes, materiais e equipamentos, em cotejo com a descrição constante das notas fiscais originais de compra”;
- 4) “verificar eventual existência de compartilhamento de uniformes, materiais e equipamentos entre os funcionários da contratada”;
- 5) “manter planilha atualizada relativa à regularidade dos períodos de substituição e a vida útil dos uniformes, materiais e equipamentos, assim como ao eventual compartilhamento daqueles”;
- 6) “verificar e anotar a quilometragem dos veículos em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

local próprio, avaliando a compatibilidade da rodagem com os serviços prestados”;

- r)** somente contrate postos de vigilância desarmada para os quais haja estudo de viabilidade técnica atestando a sua vantajosidade em relação aos de agentes de portaria;
- s)** reveja a dimensão dos lotes 01 a 06, de modo a adequá-los aos patamares dos Lotes 07 a 15, em atendimento ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8666/1993 e/ou se preferir, apresente as justificativas que entender pertinentes;
- t)** Restrinja a utilização da ata de registro de preços decorrente deste pregão aos órgãos/entidades participantes;
- u)** efetue as devidas adequações no edital e na planilha estimativa de preços, encaminhando a documentação comprobatória do atendimento das alíneas acima e/ou se preferir, apresente as justificativas que entender pertinentes;

IV. alerte à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG que, à luz dos princípios administrativos e constitucionais, a Administração Pública não pode ser compelida a basear seu orçamento no regime de tributação mais oneroso, devendo optar sempre pelo regime de tributação mais vantajoso e adequado para cada caso;

V. autorize:

- a)** a continuidade do Pregão Eletrônico nº 17/2015 – SEPLAG, após o cumprimento das medidas determinadas no item III acima, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;
- b)** o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto, da decisão que vier a ser proferida, bem como da presente instrução ao Jurisdicionado e aos interessados;
- c)** o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

Sala das Sessões, 19 de julho de 2016.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator