



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



**Processo nº:** 31.369/09 (3 volumes)

**Origem:** Secretaria de Estado de Saúde - SES

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Representação. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. Contratação emergencial da empresa TOESA Service Ltda., pela Secretaria para prestação de serviços de transporte de pacientes da rede hospitalar do Distrito Federal. Inspeção. Decisão Reservada nº 116/2009. Apresentação de justificativas e informações. Análise.

A Inspeção propõe aplicação de Multa, instauração de Tomada de Contas Especial e Determinações à Jurisdicionada. Retorno dos autos para análise de expediente da empresa TOESA. Nesse ponto, a ICE é pela improcedência do expediente, aplicação de multa aos responsáveis, conversão dos autos em TCE e suspensão de eventuais pagamentos à contratada.

O Ministério Público, ratificando o parecer de fls. 451/459, acompanha a instrução.

Voto parcialmente convergente, pela audiência dos responsáveis, na forma do art. 43, inciso II, e respectivo parágrafo único, da Lei Orgânica do Tribunal.

## RELATÓRIO

O Ministério Público que oficia junto a esta Corte de Contas, por intermédio do Ofício nº 21/2009 – 4ª Procuradoria, de fls. 01/14, requereu apuração de denúncia acerca da contratação emergencial da empresa TOESA Service Ltda., pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, para prestação de serviços de transporte de pacientes da rede hospitalar do Distrito Federal.

A Informação nº 257/2009, ao concluir que a contratação emergencial em foco não estava devidamente escudada em elementos que demonstrassem a caracterização da situação emergencial e a justificativa do preço, ao possível arrepio do art. 26, parágrafo único, incisos I e III, da Lei nº 8.666/93, propugnou pela audiência dos responsáveis que subscreveram o ajuste.



O Tribunal acrescentou, a essa proposta, a oitiva da contratada para, querendo, manifestar-se nos autos. É o que consta da Decisão nº 116/09, proferida na Sessão Extraordinária Reservada de 08.12.09, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento da Representação em tela, da Informação nº 257/09-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento e demais documentos juntados ao feito; II - com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94, determinar aos responsáveis indicados no § 10 do relatório/voto da Relatora que, no prazo de 5 (cinco) dias, manifestem-se sobre os achados de inspeção, apresentando circunstanciadas justificativas ou esclarecimentos pertinentes; III - no mesmo prazo, facultar à empresa indicada no § 5 do relatório/voto a apresentação de informações e esclarecimentos que entender cabíveis; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia da citada representação, da referida Informação técnica e do relatório/voto da Relatora aos nomeados interessados, em subsídio a esta decisão; b) o retorno dos autos à 2ª ICE.

Diante das considerações ofertadas em atenção a esse *decisum*, a 2ª ICE elaborou a Informação nº 79/2010, de fls. 412/446, que assim trata a matéria:

## **II – ANALISE DAS JUSTIFICATIVAS/ESCLARECIMENTOS**

### **II.1 – dos Senhores Paulo Borges e Fernando Antunes**

12. Os senhores Paulo Borges e Fernando Antunes foram chamados em audiência para apresentar razões de justificativas pelas seguintes falhas/irregularidades:

- a) “não caracterização da situação emergencial que justificasse a dispensa de licitação, nos termos do inciso I do § único do art. 26 da Lei 8.666/93 e não observância das alíneas “a”, “b” e “e” da Decisão nº 3500/99;
- b) ausência de estudos técnicos que demonstrassem a vantajosidade da locação dos veículos, em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis e de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, consoante dispõe a Lei nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II;
- c) não observância do disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, consoante Decisão nº 4262/09 desta Casa.” (fls. 75/76)

13. Mediante expediente de folhas 01/192 do Anexo II, os justificantes tecem considerações acerca da Epidemia do vírus H1N1, e apresentam justificativas para a contratação direta.

14. Sobre a alínea “a”, - “*não caracterização da situação emergencial*”, os justificantes informam, em apertada síntese, que o planejamento do serviço de Transporte em Saúde, no contexto da pandemia do vírus H1N1, foi efetuado com base nos dados do Ministério da Saúde, de julho de 2009,



e que não é possível ser dissociado do atendimento de pacientes dos demais serviços não epidêmicos. (Anexo II, fl. 02, § 6º)

15. Afirmaram que a situação emergencial restou caracterizada em função da Epidemia do vírus H1N1. Entretanto, a justificativa de que “... *não é possível ser dissociado, no ciclo da epidemia, do atendimento de pacientes dos demais serviços não-epidêmicos;*” (Anexo II, fl. 02, § 5º, alínea “a”), não procede, haja vista que tais informações deixam evidente a falta de planejamento para a contratação de ambulância especificamente para a Epidemia do vírus H1N1. Assim, a contratação específica poderia ser em quantidade inferior a contratada.

16. A justificativa mencionada no item 6; 6.1 e 6.2 (Anexo II, fl. 03), no sentido de que o planejamento do serviço de Transporte em Saúde foram efetuados com base em dados do Ministério da Saúde de julho de 2009; em modelo matemático validado pela OMS; e em reuniões do “Comitê de Monitoramento da Influenza H1N1”, também, não merece guarida por três razões:

- A uma, porque os dados para aplicar o modelo matemático foram extraídos de uma “versão preliminar” do Plano Distrital de Preparação para uma Pandemia de Influenza (fl. 08, do Anexo II), feita em maio de 2009 (Anexo II, fl. 30).

- A duas, pelo fato de que a locação foi para cobrir serviços rotineiros conforme evidencia o expediente do Diretor de Assistência Especializada, que informou ser insuficiente a frota de veículos mesmo antes da epidemia, in verbis:

“(...) Neste Plano estava incluída a necessidade de contratação de serviços de transporte em virtude da crescente demanda de pacientes com suspeita diagnóstica da Gripe H1N1. A justificativa decorre da insuficiência da SES-DF em dispor de frota de veículos para os seus serviços rotineiros de transporte, mesmo antes do aumento da demanda da Gripe.” (grifo nosso)

- A três, porque o Comitê de Monitoramento discute a epidemia em termos relativos. Entretanto, a contratação de transportes para pacientes deveriam ser efetuadas com base em dados específicos de modo a permitir a aferição da real necessidade da contratação das 24 ambulâncias e das 30 Vans adaptadas. Pois, tem-se que a contratação emergencial, se necessária, poderia ser parcial e progressiva.

17. Em seguida tecem considerações a respeito de “Transporte em Saúde”, informam que não sabem se há estudos para a terceirização de toda a área de transporte em saúde e manifestam entendimento de que com a implantação de uma frota híbrida de transporte, parte estatal e parte terceirizada, o Sistema de Saúde ganharia em eficácia e redução de custo.

18. Por fim, justificaram: (Anexo II, fls. 05/06)



“18. Com o agravamento da pandemia do vírus H1 N1 o Serviço de Transporte da SES/DF informou não dispor de condições de atender a previsão de aumento potencial de pacientes (anexo XI).

18.1 De igual modo, a Subsecretaria de Atenção à Saúde, por meio de sua área de Assistência Especializada, corroborou a contratação, por insuficiência de viaturas e recursos humanos, na forma já indicada pelo "Comitê de Monitoramento" e a Gerência de Transporte da SES/DF (anexo XII)

19. Nesse contexto a SES/DF, em 2009, comprou 20 (vinte) ambulâncias. Visando acelerar o processo de aquisição foi feita a opção pela Adesão de Registro de Preço numa licitação da Polícia Rodoviária Federal. Mesmo adotando a solução mais simplificada da nossa legislação sobre licitações, entre a decisão e o recebimento dos veículos transcorreu perto de 150 (cento e cinquenta) dias.

19.1 A efetivação da compra dessas novas viaturas estava no escopo de repor as que deveriam ser substituídas por excesso de tempo de uso e de conservação. Assim, solicitamos ao quadro de técnicos altamente especializados desta Corte de Contas que examinemos a questão em dois ângulos:

I – as aquisições das novas ambulâncias certamente ajudaria a implementar o Plano de Preparação, mas não foi o ponto principal da decisão de compra. Tampouco, era medida antagônica à contratação emergencial, dada ao número reduzido de profissionais para atuar as ambulâncias, inclusive motoristas;

II – a contratação emergencial, na forma defendida pelos especialistas membros do "Comitê de Monitoramento", deveria ocorrer com a inclusão de todo o suporte: pessoal e equipamentos de comunicação.”

19. E concluíram: (Anexo II, fl. 07)

24. A decisão da SES/DF de contratar emergencialmente uma empresa para aumentar a capacidade operacional do Serviço de Transporte, especificamente para pacientes, teve como sustentação técnica os seguintes documentos e posições:

- a) Plano Distrital de Preparação para uma Pandemia de Influenza (documento elaborado pela Subsecretaria de Vigilância à Saúde)
- b) Informes Epidemiológicos do Ministério da Saúde (anexo X; X-a e X-b)
- c) Atas das reuniões do "Gabinete de Crise para Influenza"
- d) Informe Operacional da Gerência de Transporte da SES/DF

20. Os documentos constantes das alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, supra transcritas, indicadas como suporte são fracos e insuficientes para respaldar a contratação em questão, pois:

- a) o Plano distrital de Preparação para uma Pandemia de Influenza (Anexo II, fls. 08/100), trata-se de versão preliminar feita em maio de 2009, entretanto o contrato foi celebrado em novembro de 2009, quando a realidade do desenvolvimento da Pandemia do vírus H1N1 era outra.



b) os Informes Epidemiológicos do Ministério da Saúde (Anexo II, fls. 172/192), referem-se à evolução do vírus até às semanas 32 e 36. Análise do Quadro demonstrativo da evolução do vírus no período de 19 de julho a 28 de novembro (Anexo II, fls. 172), indica que o pico da doença ocorreu em **agosto na semana 35**, onde foi constatado **6.724 casos** sendo 109 de Síndrome Respiratória Aguda – SRAG. A partir de então começou a declinar e na semana 45, primeira semana de novembro, data de assinatura do Contrato, **houve 1.176 casos** sendo 3 de SRAG. Portanto, improcedente as alegações. Ademais, se no pico da doença a SES conseguiu solucionar a demanda de transporte, não haveria necessidade da contratação de 50 veículos no final da crise.

c) As alegações de que a decisão de contratação emergencial foi com base nas Atas das Reuniões do “Gabinete de Crise para Influenza” são procedentes em parte, pois restou caracterizado a necessidade de mais ambulância. Entretanto, as providências para solucionar a questão, se aquisição ou locação e quantitativo, são adotadas no âmbito da Unidade de Administração Geral – UAG.

21. As justificativas de modo geral não passam de tergiversações sobre os questionamentos, pois, tendo em conta que as alegações foram ofertadas em 18 de janeiro de 2010, os defendentes poderiam apontar a quantidade de casos de transportes de pacientes decorrentes, exclusivamente, do vírus H1N1, justificando a real necessidade da contratação.

22. Tem-se como improcedente as alegações para a contratação da quantidade de ambulâncias e Vans, haja vista que restou caracterizado que a contratação foi feita em razão da falta de planejamento em comprar novas ambulâncias e/ou vans para as atividades normais da SES.

23. Sobre a alínea “b” - *ausência de estudos técnicos que demonstrassem a vantajosidade da locação dos veículos – os defendentes alegaram:* (Anexo II, fls. 02 e 06/07)

“d) a estrutura de preços para o serviço de Transporte em Saúde não é uniforme no mercado privado, tampouco, há indicadores incontestáveis no setor público, posto que um veículo de transporte de paciente tem que estar disponível para uso. Há evidente diferença entre disponibilidade e uso efetivo;” (fl. 02)

“20. Em consultas a outras Secretarias Estaduais de Saúde verificamos que a SES do Rio de Janeiro mantém um contrato de prestação de serviço para o serviço de transporte de pacientes, nos moldes que o Distrito Federal necessitava temporariamente (anexo VII e VII-a)

20.1 Realizamos nossos estudos de impacto financeiro com base nos custos do mercado de Brasília e também com o trabalho realizado pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

20. Há no mercado uma variedade de modos para fixação de preços de serviços dessa natureza. Alguns exemplos encontrados estão abaixo demonstrados:

- a) remoções cobradas por viagem (somente ida ou ida/volta)
- b) remoções cobradas por viagem, observada a distância



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



- c) remoções cobradas por dia
- d) remoções cobradas por preço global
- e) remoções cobradas per capita (em função do conjunto de pessoas potencialmente atendidas)

21.1 Em todas as modalidades acima relacionadas, as estimativas que foram realizadas pela SES/DF, tendo em conta a finalidade e as expectativas de uso potencial do serviço, tendo como base as projeções contidas no Plano de Preparação tornam o valor contratado compatível com o praticado, inclusive entre empresas privadas quando contratam serviços similares. (anexo VIII e VIII-a)

21.2 Solicitamos a essa Egrégia Corte de Contas que não considere a presente contratação como um processo de terceirização, visto que não se trata disso. Assim, os critérios usualmente utilizados pelo TCDF em análise de processos de contratação para substituir ou complementar serviços de forma permanente deveriam ser ajustados às peculiaridades do presente caso.

22. Ressaltamos que a modalidade indicada na alínea "e" do parágrafo 21 acima, foi a adotada para atendimento de servidores do TCDF, ao custo aproximado de R\$ 15,00 (quinze reais) per capita.

23. Assim, a partir do valor mensal contratado pelo Estado do Rio de Janeiro e após levantamento de preços junto a outras empresas, a SES/DF firmou o contrato de locação de ambulâncias e VANS, incluindo equipes (motorista e para-médico e também equipe médica nos veículos com equipamento de UTI, adulto e neonatal),". (fls. 06/07)

24. As alegações carecem de documentos que possam dar suporte aos preços cotados, haja vista que os Anexos VII, VII.a, VIII e VIII.a, não permitem a comparação de preços, não estão acompanhados de elementos que possibilitem saber a quantidade, o tipo de veículos e/ou ambulâncias e o preço unitário.

25. A justificativa de que os preços foram elaborados "*a partir do valor mensal contratado pelo Estado do Rio de Janeiro e após levantamento de preços junto a outras empresas*" (§ 23, retro transcrito) são insuficientes para elidir a responsabilidade pelo preço acordado no contrato em apreço, pelo seguinte:

- a) o objeto do contrato celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e a Toesa Service Ltda., (Anexo II, fls. 135), refere-se a "prestação de serviços de locação de veículos de passeio para ...);
- b) os preços foram definidos a partir da cotação oferecida por empresas, entretanto, e comum que propostas apresentem preços acima dos praticados no mercado, para serem negociadas, conforme comentado no § 37 desta Informação. Ademais, o Projeto Básico não apresentou Planilha de Custo detalhada para serem cotejadas com as propostas.

26. A pesquisa de preços constante do Projeto Básico (Anexo I, fls. 10/12) indica direcionamento e favorecimento para contratação da empresa Toesa Service Ltda., inclusive com propostas de preços de empresa que não é do ramo, pelo seguinte:





- Das três propostas de preços solicitadas, duas empresas são do Rio de Janeiro. A Toesa e a Veloz Transrio Transporte Ltda. (Anexo I, fl. 11). Importante ressaltar que em consulta à rede de computadores não encontramos nenhuma referência de que a empresa Veloz Transrio Transporte Ltda., trabalhe com locação de ambulância. A exemplo do documento acostado às folhas 402/403, verifica-se que a empresa trabalha com locação de carros de passeio, inclusive blindados. Em nova pesquisa verificamos que as atividades econômicas principal e secundária da empresa Veloz Transrio não contempla a locação de ambulâncias, conforme comprova a situação cadastral da empresa extraída do sítio da Receita Federal . (fl. 409)
  - A terceira empresa que apresentou proposta foi a WMED UTI-MÓVEL (Anexo I, fl. 12), empresa de pequeno porte do ramo de ambulância e locação de Vans no Distrito Federal.
  - Não consultaram as grandes empresas que trabalham com locação de ambulâncias nas cidades de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro.
27. Tendo em conta que a Contratada apresentou razões de justificativas sobre os preços praticados, deixa-se de tecer outras considerações, nesta oportunidade, uma vez que o sobrepreço praticado restará evidente no item **II.2 – da empresa Toesa Service Ltda.** fl. 423.
28. No que tange a alínea “c”, que questionou a - ausência de Parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal – nas minutas de editais e contratos, acordos, convênios ou ajustes, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, os defendentes alegaram:
- “25. Tudo isso posto, temos que a justificativa da situação emergencial, a caracterização do preço e os pronunciamentos da PROCAD-PGDF em processo similar em 2008, permitiram ao Ordenador de Despesa e ao Secretário-Adjunto de Saúde em Gestão promover a contratação, principalmente com base nas alegações e riscos suscitados pela área técnica (anexo IX).” (Anexo II, fls.07)
29. A justificativa de que pronunciamento da PGDF em processo similar em 2008 poderia suprir a ausência nos autos em apreço é improcedente, pois tratam de contratações distintas. Ademais, a Assessoria Jurídico-Legislativa quando da análise desta contratação emergencial alertou para a necessidade de apreciação da PGDF nos seguintes termos:
- “Contudo, a manifestação desta Assessoria Jurídica – Legislativa não é conclusiva, portanto não dispensa a necessária aprovação pela Douta Procuradoria Geral do distrito Federal, conforme prescreve o art. 38, inciso IV da Lei nº 8.666/93 e o Decreto Distrital nº 29.674/08” (Anexo I, fl. 78, in fine)
30. Portanto, os senhores Paulo Borges e Fernando Antunes, descumpriram a Lei 8.666/93, a recomendação da AJL da SES/DF e a Decisão nº 4262/09 do TCDF, não comprovaram a necessidade da quantidade de veículos locados e a vantajosidade da locação em termos financeiros.



31. Também não se manifestaram sobre a razão da escolha do Fornecedor, previsto no inciso II do parágrafo único do artigo 26 da Lei 8666/93. De esclarecer que na Recomendação nº 003/2010-SEC-2ª PROSUS, encaminhada a esta Casa mediante Ofício 030/2010-SEC/2ª PROSUS, consta que o Instituto Nacional do Câncer (Inca), em 2008, aplicou à Toesa a penalidade de *"Suspensão de contratação durante 5 anos com aquela entidade"*. Antes, em dezembro de 2007, o INCA já havia aplicado a pena de Advertência a essa mesma empresa. (DOU de 28/12/2007 – fl. 404).

## II.2 – da empresa Toesa Service Ltda.

32. Instada a manifestar nos autos (item III da Decisão 116/2009 – fl. 89), a Empresa Toesa, por intermédio de sua representante legal (fls. 357/358), encaminhou os documentos de folhas 193/230, do Anexo II que tratam das Razões de Justificativas a respeito dos achados constantes da Informação Técnica nº 257/2009-2ª ICE.

33. A empresa efetuou comentários acerca de sua idoneidade, fez breve relato dos fatos e esclareceu o seguinte: *"Ocorre que apenas um fato diz respeito diretamente a TOESA: a demonstração da compatibilidade dos preços praticados em relação ao mercado"*. (Anexo II, fl. 195)

34. Sobre o preço das ambulâncias tipo A e D, em síntese, a empresa justificou o seguinte:

### **"4.2.1. Da justificativa do preço do serviço de transporte com veículos Ambulâncias Tipo A e D**

a) Dos reais parâmetros de comparação entre os preços dos serviços de transporte com o valor de aquisição de veículos

Quanto ao preço contratado para transporte por ambulâncias tipo A e D, essa Inspeção considera-o excessivo quando compara com o valor de aquisição de veículos semelhantes pelo Governo Federal.

Asseverou que o preço pago pela Administração, por três meses de contrato, supera o valor médio de aquisição de uma ambulância mediante licitação.

Em linhas gerais o raciocínio é inteligente e correto com as informações detidas no momento da análise, mas não subsiste em decorrência da estrutura de custos diferenciada desta contratação.

Quando se fez a comparação entre os preços contratados e os de aquisição dos veículos, desconsiderou-se que neste contrato estão incluídos diversos serviços e **não se trata somente de uma mera locação.**

De fato, o raciocínio aduzido estaria correto se o escopo deste contrato fosse restrito à locação dos veículos – os valores mensais da locação estariam na mesma base de comparação com mensalidades de urna aquisição.





Por outro lado, a partir do momento em que se incluem além dessa locação diversos outros insumos, inclusive mão-de-obra, a comparação perde sua objetividade e se distancia da realidade.

Somente é possível a aferição de sobrepreço quando a comparação dos preços se faz mediante pesquisa nas mesmas bases do contrato examinado. 7

(...)

Nesse sentido, obtempera-se a necessidade de revisão da comparação de preços contida na Informação nº 257/2009, à vista dos esclarecimentos ora prestados, visto que houve desconsideração de diversos insumos além do custo do veículo – na verdade, os mais significativos.

b) Da efetiva comprovação da equidade dos preços contratados

O raciocínio mais correto ao caso concreto, entende-se, seria a comparação entre preços praticados ou cotados, **nas mesmas condições do contrato em exame**, e não entre preços de objetos com bases distintas.

Sob esse prisma, os preços contratados são completamente justificados.

Foi realizada pesquisa de mercado com apresentação de três propostas de preços para os serviços, de onde se extraiu que a proposta mais vantajosa era da TOESA.

No processo licitatório que estava em curso na SES/DF em 2008, o preço de referência para o mesmo serviço com ambulância Tipo A, foi de **R\$ 41.586,33, em face do valor de R\$ 41.870,00 ora contratado.**

Isso considerando que no escopo daquele projeto básico a quilometragem de rodagem inclusa era de **apenas 5.000km** – metade da ora praticada – e **não havia** previsão de auxiliar de operações no veículo.

Ademais, os preços cotados constantes daquele projeto são de 2008 e, portanto, bastante defasados.

Tais circunstâncias tornam inequívoca a vantagem nos preços praticados neste contrato.

Quanto ao veículo Ambulância Tipo D (UTI Móvel), embora o escopo previsto no projeto básico da licitação anterior da SES/DF não seja o mesmo ora contratado, também é possível realizar uma comparação plausível.

O valor médio cotado naquele projeto básico é de R\$ 69.908,23, enquanto que o preço praticado neste contrato é de R\$ 123.578,25.

Ocorre que no valor contratado estão incluídos:

médicos,



auxiliar de operações,  
motoristas; e  
medicações utilizadas dentro das ambulâncias.

Nenhum desses insumos constava do escopo do projeto básico anterior para ambulância do Tipo D.

Somente os médicos representam **60% (sessenta por cento)** do custo do serviço contratado. Além disso, a quilometragem ora estabelecida também é de 10.000km, em face dos 5.000km previstos naquele projeto básico.

Há também a defasagem dos preços da licitação anterior que foram estabelecidos em 2008 e que não constam em seu escopo os itens supracitados, o que já é bastante razoável para considerar justo o preço deste contrato.

Corrobora esse entendimento o próprio resultado da comparação entre a planilha de custos deste contrato e a planilha do projeto básico de 2008, quando se verifica que o valor ora cobrado pela utilização da Ambulância UT1 e pelo motorista são bem inferiores aos estabelecidos anteriormente como parâmetro de mercado.

Desta feita, inequívoco que os preços ora impugnados coadunam-se com os de mercado, especialmente, quando comparados aos obtidos por meio de cotação de preços pela própria SES/DF, em processo licitatório anterior, e demais órgãos da Administração Pública” (fls. 197/199)

35. Alega que o Contrato não se trata de mera locação de ambulância e descreve os itens objeto da contratação. Destaca que na comparação de preços não foram incluídos os valores dos serviços e insumos, abrangendo motoristas, médicos e auxiliares de operações, e entende que: *“Somente é possível a aferição de sobrepreço quando a comparação dos preços se faz mediante pesquisa nas mesmas bases do contrato examinado.* (Anexo II, fl. 196/7).

36. Apresentou comparativo do preço ofertado com o preço de referencia de um processo que estaria em curso na SES/DF em 2008, afirmando que a contratação atual apresenta inequívoca vantagem. Entretanto, não apresentou nenhum documento para dar suporte às alegações.

37. A informação de que os preços cotados estão compatíveis com os apresentados em procedimentos de licitação anterior, deve ser tomada com reservas, pois, as empresas quando oferecem suas cotações para elaboração da estimativa de preço da licitação, geralmente apresentam preços superiores aos praticados no mercado, em virtude das peculiaridades do setor, porém, no momento da licitação, as concorrentes normalmente trazem propostas com preços inferiores aos cotados anteriormente.



38. Em seguida, esclarece que para as ambulâncias tipo D, *“Somente os médicos representam 60% (sessenta por cento) do custo do serviço contratado.”* (Anexo II, fl. 199). Contudo, não apresentou planilha de custos unitários.

39. Por fim, solicita a revisão da comparação de preços contida na Informação nº 257/2009, tendo em conta que houve a desconsideração de diversos insumos além do custo do veículo.

40. Sobre as alegações de que na comparação entre os preços contratados e os de aquisição dos veículos não foram incluídos os valores dos serviços e insumos, cabe esclarecer que a comparação foi meramente no sentido de informar em quantos meses a prestação de serviços possibilitava a compra de uma ambulância nova.

41. A comparação do valor contratado (R\$ 2.152.583,50) com o preço de mercado deve ser analisada com base na Planilha de Orçamento Detalhada, que deveria constar do Projeto Básico da Secretaria de Saúde. Como não constou, foi emitida a Decisão nº 116/2009, para que a SES e a Empresa se manifestassem a respeito da questão.

#### **II.2.1 - Sobrepreço nos itens 1 e 2, locação de Ambulâncias tipo A e D**

42. A Justificante não encaminhou as Planilhas de Custo das Ambulâncias tipo A e D, dificultando a apuração de eventuais distorções nos preços praticados.

43. Entretanto, com o intuito de verificar se os preços contratados estão compatíveis com os de mercado, efetuamos o cotejo entre os preços do Contrato emergencial nº 057/09 e os preços do Pregão Eletrônico 060/09, onde o Governo Federal por intermédio do Ministério da Saúde, Hospital do Andaraí do Rio de Janeiro, contratou 27 ambulâncias do TIPO B e D. (Anexo III)

44. O Edital de Pregão Eletrônico nº 60/2009 e Atas do resultado constam do Anexo III a estes autos. Os serviços das ambulâncias tipo B são superiores às do tipo A, em termos de complexidade e custo.

45. Comparamos os preços cobrados pela Toesa Service Ltda para as ambulância tipo A com a media de preços das duas empresas que se sagraram vencedoras do PE 60/1009, para ambulância TIPO B, e constatamos uma diferença significativa de preços conforme demonstramos a seguir:

46. A média de preços da contratação de 9 (nove) ambulâncias tipo B registrado na Ata de Realização daquele Pregão Eletrônico (Anexo III, fls. 99/133) foi de R\$ 305.333,33 por ano, correspondente a R\$ 25.444,44 ao mês e R\$ 848,15 ao dia. A saber:

Quadro II – preço por ambulância do tipo B - licitantes vencedoras do PE 60/2009

HOSPITAIS	EMPRESAS VENCEDORAS				VALOR MÉDIO MENSAL (R\$)
	REMOCENTER REM. E SERV. MÉDICOS LTDA.		SISTEMA DE EMERGÊNCIA MÓVEL DE BRASÍLIA LTDA.		
	Valor Anual	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Mensal	
Do Andaraí	288.000,00	24.000,00	-	-	-



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



Da Lagoa	210.000,00	17.500,00	-	-	-
De Ipanema	-	-	346.000,00	28.833,33	-
Geral Bons.	-	-	337.500,00	28.125,00	-
Servidores	-	-	336.500,00	28.081,66	-
De Jacarepagua	268.000,98	22.333,33	-	-	<b>25.444,44</b>

FONTE: Ata de Realização do Pregão Eletrônico 60/2009 (fls. 99/134 do An. II).

47. Encontrada a média de preço das duas empresas vencedoras do item ambulância tipo B, do PE 060/2009 do Governo Federal, efetuamos o cotejo com a ambulância TIPO A, do Contrato 057/2009, conforme quadro a seguir.

Quadro III – comparativo de preço ambulâncias tipos A x B

ESPECIFICAÇÃO	QDE.	VALOR DIÁRIA	VALOR MENSAL UNITÁRIO (R\$)	VARIACÃO %	EMPRESAS
Ambulância de Transporte (TIPO A) de 2ª a domingo, 24 horas, diariamente.	1	1.395,67 <sup>(1)</sup>	41.870,00	100	Toesa Service Ltda.
Ambulância de Transporte (TIPO B) de 2ª a domingo, 24 horas, diariamente.	1	848,15 <sup>(2)</sup>	25.444,44	60,77	Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda.
<b>Diferença</b>		<b>547,52</b>	<b>16.425,60</b>		

(1) Valor mensal dividido por 30 dias mês = (41.870,00 / 30 = 1.395,66)

(2) Valor mensal dividido por 30 dias mês = (25.444,44 / 30 = 848,15)

48. O Quadro III acima demonstra uma diferença de R\$ 16.425,56 por mês, pela locação das ambulâncias tipo "A". Como foram contratadas 20 (vinte) ambulâncias o valor da diferença paga a maior é da ordem de R\$ 328.511,20 (16.425,56 x 20 = 328.511,00), por mês. Conforme notícia publicada na imprensa local (fl. 405), confirmada pelo executor do contrato (§ 83), o contrato foi rescindido, portanto vigeu por quatro meses e os Responsáveis devem ressarcir aos cofres públicos a importância de R\$ 1.314.044,80.

49. Fato cristalino de que o contrato nº 057/2009 foi celebrado com preços superfaturados é que a firma Toesa Service Ltda. participou do PE 60/2009 e efetuou proposta de preços para ambulância tipo B, nos Hospitais constantes do Quadro IV e ofertou preços inferiores aos cobrados para as ambulâncias tipo A na contratação em exame.

50. A maior proposta que a Toesa ofertou para a locação de ambulâncias tipo B foi de R\$ 425.000,00 anual que corresponde a R\$ 35.416,00 mensais (Anexo III, fl. 108), e a menor foi para o Hospital de Ipanema, no valor anual de R\$ 372.000,00, correspondentes a R\$ 31.000,00 mensais (fls. 111/112). Portanto, as propostas foram, respectivamente, cerca de 18% e 35% inferior ao valor de R\$ 41.870,00 ao mês, acertado para o Contrato 057/2009. Isso, para ambulância tipo A, cujas especificações são inferiores às do tipo B.



51. As justificativas para os preços praticados pela empresa Toesa Service Ltda., são improcedentes. Os documentos carreados aos autos deixam evidente que houve superfaturamento dos preços estipulados no contrato nº 057/2009, celebrado com a SES/DF. Portanto, a empresa Toesa pode responder solidariamente nos termos do art. 17 §§ 2º, alínea “b”, e 3º, da Lei Orgânica do TCDF.

52. Assim, propomos ao Eg. Tribunal que: a) considere improcedentes as Razões de Justificativas apresentadas pela empresa Toesa Service Ltda. e pelos senhores Paulo Borges e Fernando Antunes; b) estipule valor da multa a ser aplicada aos Senhores Fernando Antunes e Paulo Borges, conforme previsto nos incisos II e III do art. 57 da LC nº 01/94, sem prejuízo do ressarcimento dos prejuízos apurados. **(Sugestões I e II)**

53. Tendo sido uma contratação direta, cuja justificativa de emergência não foi devidamente caracterizada, cuja cotação de preços foi colhida de uma empresa sem tradição no mercado, e de duas do Rio de Janeiro, com indicativo de sobrepreço, e que de acordo com o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, a empresa Veloz Transrio Transporte Ltda., não apresenta atividade econômica compatível com o objeto do contrato, podendo ter apresentado proposta de cobertura de preço, propomos ao eg. Tribunal que autorize, com fulcro no art. 46 da Lei Complementar nº 1/94, **a conversão do item 1 (locação de ambulância tipo A)** em Tomada de Contas Especial - TCE, autorizando, desde já, com base no inciso II do art. 13 da LC 01/94, a citação dos senhores Paulo Borges, Fernando Antunes e a empresa Toesa Service Ltda. para, no prazo de 30 (trinta) dias, solidariamente, recolherem ao erário a quantia de R\$ 1.314.044,80 ou apresentarem razões de defesa sobre os fatos narrados. **(Sugestão III)**

54. Levando em conta o superfaturamento de preços demonstrado e com fulcro no art. 198 do Regimento Interno desta Corte de Contas propomos que, cautelarmente, sejam suspensos eventuais pagamentos à empresa Toesa Service Ltda., relativos ao Contrato nº 057/2009, até a conclusão da TCE proposta no parágrafo anterior. **(Sugestões V)**

55. Sobre a item 2 - contratação de ambulâncias de suporte avançado tipo D - não foi possível efetuar o cotejo de preços em virtude da ausência de planilha de custo. Também, porque no PE 60/2009 o preço é cobrado por remoção e no contrato 057/2009 o preço é mensal. Neste caso, propomos ao Eg. Tribunal que determine à Corregedoria-Geral do Distrito Federal a instauração de Tomada de Contas Especial com vistas a apurar eventuais prejuízos. **(Sugestão IV)**

#### **II.2.2 – Análise da Planilha de Custos do item 3 - Vans**

56. Com relação à locação das 30 (trinta) Vans, a empresa apresentou os seguintes esclarecimentos:

“4.2.2. Da justificativa do preço do serviço de transporte com veículo tipo Van Especial

No que diz respeito ao transporte de pacientes com veículo tipo Van Especial, foi comparado o valor desta contratação com o auferido em



três registros de preços do Distrito Federal e asseverado que o preço de mercado seria, então, bastante inferior ao ora praticado.<sup>1</sup>

Comparou-se, ainda, o valor desses serviços com o de aquisição do veículo, concluindo que cinco meses de locação pagariam a integralidade da compra.<sup>12</sup>

Outrossim, comparando-se os preços contratados com os mesmos praticados por esta empresa em contratos semelhantes, verifica-se a ratificação da razoabilidade anteriormente demonstrada.

A título de exemplo, no Pregão Eletrônico realizado para fornecimento de Vans de transporte de passageiros para monitoração e combate a dengue no Rio de Janeiro, com a participação de 06 empresas, o melhor preço obtido foi de R\$ 25.714,29 por mês.

No contrato ora em exame consta a presença de mais um funcionário – auxiliar de operações – com salário base da categoria acima do daquele estado, além de outros itens de equipamento como giroscópio e sirene, pelo valor unitário de R\$ 27.362,25 por mês.

Somente esse comparativo já permite esclarecer que os preços ora praticados não são abusivos em relação ao mercado, afastando-se qualquer hipótese de sobrepreço.

Além de os veículos terem sido contratados para rodar 10.000 quilômetros por mês, diferentemente das demais contratações, há obrigação da TOESA de implantar e operar uma Central de Controle dos veículos, que inclui:

- a) tele-operadores 24 horas;
- b) software de gestão;
- c) GPS em todos os veículos;
- d) todos os veículos com comunicadores móveis;
- e) 50 (cinquenta) rádios comunicadores disponibilizados para as Unidades da Rede da SES para contato com a Central.

Com efeito, ante as justificativas apresentadas, obtempera-se a revisão do entendimento anterior.” (Anexo II, fls. 201/202)

57. As justificativas, de que as comparações de preços devem ser efetuadas com base em cotações de itens que apresentem as mesmas condições, são razoáveis. Assim, pelas mesmas razões, não há como comparar o Pregão Eletrônico realizado no Rio de Janeiro com o Contrato emergencial em apreço, mormente, porque não foram apresentados os documentos a respeito do objeto do contrato e demais especificações.

58. Importante observar que a firma Toesa não contestou as ponderações efetuadas nos parágrafos 27 a 29 da Informação nº 257/09 (fl. 69/70), onde constam preços de locações de Vans, mediante licitação, pelos valores mensais de R\$ 7.500,00; R\$ 9.900,00 e R\$ 7.510,00, preferiu





fazer referência a processo de outro Estado, contudo não apresentou documentos que possibilitasse a comparação entre as contratações.

#### **II.2.2.1 – Sobrepreço na Planilha de Custos do item 3 (fls.216/222 An. II)**

59. A Toesa Service Ltda. encaminhou a “*Planilha de Custo para 30 Veículos Especial Van Adaptada*” (Anexo II, fls. 216/219), com o intuito de comprovar que os preços estipulados estão compatíveis com os de mercado. Entretanto, a simples constatação do percentual de 86,17% dos Encargos Sociais incidentes sobre a mão de obra permite concluir o contrário.

60. Desde 2007, quando da análise do Processo nº 28.326/07, esta Corte de Contas mediante Decisão Liminar nº 047/2007 (fl. 406), referendada por unanimidade pela Decisão nº 4585/2007, determinou à Secretaria de Planejamento e Gestão Administrativa – SEPLAG que: “*b.2) adote, como parâmetro para a elaboração de nova Planilha, os percentuais de Encargos Sociais e BDI fixados pelo STF, TCU e governo de São Paulo;*” os percentuais fixados constam da Informação nº 156/2007 (fls. 62/70 do Processo nº 28.326/07 TCDF), a saber:

“A tabela seguinte compara os “ENCARGOS SOCIAIS”, da proposta anterior, fls. 36/44, anexo III, com os percentuais atuais da licitação, fls. 134/139, anexo III, bem como evidencia os valores máximos aceitos pelo TCU, governo de São Paulo e pelo STF:

**Tabela 1**

<b>Composição dos Encargos Sociais</b>	<b>Composição de custos anterior - SEPLAG</b>	<b>Proposto na Licitação - SEPLAG</b>	<b>TCU</b>	<b>São Paulo</b>	<b>STF</b>
	<i>Fls. 36/43, anexo III</i>	<i>Fls. 136/137, anexo III e fls. 5</i>	<i>Fls. 40/41</i>	<i>Fls. 61</i>	<i>Fls. 11</i>
<i>Grupo A</i>	37,30%	36,80%	37,30%	*	37,30%
<i>Grupo B</i>	21,46%	26,97%	23,35%	*	21,47%
<i>Grupo C</i>	4,36%	10,17%	3,72%	*	4,36%
<i>Grupo D</i>	6,97%	9,89%	8,69%	*	6,97%
<b>Encargos Sociais</b>	<b>70,09%</b>	<b>83,83%</b>	<b>73,06</b>	<b>72,75%</b>	<b>70,10%</b>

*\*Distribui as rubricas entre os grupos A, B, B', C, D e E, fls.61.”*

61. Naqueles autos (28.326/07), a SEPLAG, por meio do Ofício nº. 668/2007/SEPLAG, informou que passou a utilizar o percentual estipulado pelo STF, nos seguintes termos:

“Em reunião realizada com a Coordenadoria de Material e Patrimônio do Supremo Tribunal Federal restou esclarecido que o estudo nº 130/2005 – STF, indicado pelo TCDF como modelo a ser utilizado na definição dos encargos sociais e do BDI, foi atualizado em função de novos levantamentos, não tendo, ainda sido publicadas as adaptações. Aquele Tribunal forneceu a este Órgão o novo estudo para utilização na situação ora analisada.

Foi disponibilizada, também, por aquela Coordenadoria a Informação nº 073/2007, relacionada ao Processo nº 329.066, cujo objeto consiste na contratação de serviços de portaria e de operação de elevadores. Esse documento traz uma análise atual da composição do BDI, composta de três



formas de tributação, quais sejam: Lucro Real, Lucro Presumido e o Simples. Nesse estudo o percentual máximo aceitável para o BDI foi de 36% (trinta e seis por cento), uma vez que considerada a tributação mais elevada, ou seja, a do Lucro Real.

Nessa senda, esta Secretaria, ao fito de elaborar uma planilha de acordo com os novos parâmetros estabelecidos pela Suprema Corte, adotou os percentuais dos encargos sociais definidos nos novos levantamentos. Utilizou, ainda, a moderna forma de composição do BDI, definida na Informação nº 073/2007 do STF, vez que, por ser mais abrangente, permite a participação de fornecedores de qualquer porte, ou seja, os que são tributados pelo Regime de Lucro Real, Regime de Lucro Presumido ou Simples.

(...)

As planilhas recebidas para a composição dos preços de referência, tanto as dos fornecedores quanto as dos órgãos/entidades, apresentaram percentuais de encargos sociais diversos dos definidos por esta Secretaria e explicitaram reserva técnica, item excluído nos parâmetros estabelecidos pelo estudo do Supremo Tribunal Federal. Ademais, indicaram insumos não constantes da planilha adotada por esta Secretaria.

Destarte, das cotações consideradas houve aproveitamento tão-somente dos dados relativos aos insumos e, em razão da falta de subsídios, os encargos sociais foram calculados de acordo com o salário definido na Convenção Coletiva de Trabalho supracitada, que é de R\$ 1.010,48 (um mil, dez reais e quarenta e oito centavos.”

62. Assim, no caso de licitação, se o procedimento tivesse passado pela Central de Compras da SEPLAG, atual Secretaria de Gestão Administrativa – SGA, que adota o percentual do Supremo Tribunal Federal – STF, os encargos sociais constantes da Planilha de Custos teriam ficado em torno de 70,10%.

63. O percentual do STF é compatível com o percentual recomendado pelo TCDF mediante a recente Decisão nº 544/2010 adotada no Processo nº 3769/04, a saber:

**“... V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:** (a) procedam à imediata repactuação dos preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os que contemplem serviços de vigilância, de modo a enquadrá-los nos percentuais estabelecidos nos autos, sob pena de promover nova licitação para contratação dos serviços, o que será apurado pelo Tribunal em futura inspeção; (b) verifiquem, antes de procederem à prorrogação de contratos de prestação de serviços de natureza contínua, prevista no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, além da compatibilidade com os preços praticados no mercado, a exatidão das demonstrações analíticas da composição dos custos e o impacto decorrente da expectativa de reajuste do contrato em vigência; (c) façam constar dos editais de licitação e dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua que a contratada deverá: (1) fornecer, no início do ajuste, a cada prorrogação e a cada alteração, arquivo, em meio magnético, contendo matrícula, nome, CPF e



lotação de todos os empregados diretamente relacionados ao contrato e daqueles que fazem parte de Quadro Suplementar destinado à cobertura de mão-de-obra ausente; (2) apresentar memória de cálculo dos percentuais referentes a cada uma das rubricas constantes das Planilhas de Custos e Formação de Preços; (d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância: (1) observem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado; **(2) adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressaltando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes;** (3) prevejam a rubrica Adicional de Insalubridade somente nos casos de postos de serviços que efetivamente estão localizados em locais insalubres, devidamente comprovados por laudo pericial; **(4) justifiquem e comprovem a adoção de valores diferentes de zero para a rubrica Reserva Técnica;** (5) excluam da base de cálculo da incidência da rubrica CPMF as rubricas referentes aos tributos retidos na fonte; (6) incluam as parcelas referentes à Contribuição Social sobre o Lucro e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica na rubrica Lucro Bruto;" (negritamos)

64. Além dos Encargos Sociais acima do permitido, a Planilha de Custo apresenta outros itens com sobrepreço, tais como:

- Item I, Mão de Obra – foram computados 35 motoristas e 35 Auxiliares de Operações, entretanto, o item prevê a contratação de apenas 30. Ademais foi lançado percentual de 5% denominado como Reserva Técnica que também deve ser expurgado, pois é consenso nesta Casa que as rubricas que a compõem já estão previstos nos Grupos "B" e "C" da Planilha de Custos, conforme item V da Decisão 544/2010, transcrito no parágrafo anterior.
- Item III, Insumos - verifica-se que os subitens Vale-alimentação e Auxílio Transportes foram multiplicados por 70, entretanto, deveria ser por 60 (30 motoristas e 30 Auxiliares). Portanto, necessário efetuar a correção.
- Treinamento e/ou reciclagem de pessoal – essa rubrica deve ser excluída da Planilha de Custo, pelo seguinte:
  - Os custos em questão são inerentes à política de pessoal da empresa contratada que deve possuir pessoal qualificado para desempenhar as funções, deve ser estimado na rubrica Despesas Administrativas. Nesse sentido há diversas Decisões do TCU, a exemplo dos Acórdãos nºs 592/2010 (Plenário) e 1319/2010 (2ª Câmara), nos seguintes termos, respectivamente:



“**não aceite no quadro dos Insumos** a presença de **item relativo a ‘Treinamento/Reciclagem de Pessoal’**, vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada” (negritamos; An. III, fls. 135/136).

“**não preveja nos orçamentos das licitações e não permita a inclusão**, por parte das licitantes, **das seguintes rubricas nas planilhas de preços: reserva técnica, treinamento e ou reciclagem de pessoal ...**”. (negritamos; An. III, fls. 137).

- Item IV, Equipamentos e Operação – 01 Combustível - constatamos que o valor esta superior ao que prevê a descrição da Planilha (Anexo II, fl. 217), “*Foi considerado 10.000 por carro com 7Km/l e custo do litro de 1,99 (conf. nota de compra atual)*”. Assim o valor de R\$ 109.450,00 deve ser reduzido para R\$ 85.285,50 ( $10.000 / 7 = 1.428,57 \times 1,99 = 2.842,85 \times 30 = 85.285,50$ ).

- Item 03 - Veículos, Depreciação, IPVA e Licenciamento – O valor estipulado para esta rubrica corresponde ao custo da perda de valor do veículo pelo uso e ação do tempo e dos tributos pertinentes. O cálculo da depreciação de veículos novos é de dez anos e de usados cinco anos. Utilizando a formula para veículos usados do livro “Formação de Preços de Serviços e Produtos” do professor Nildo Silva Leão , e os dados da Planilha de Custo da Toesa, que estipula o valor dos veículos em R\$ 86.000,00. ( An. II, fl. 217), temos a seguintes situação:

Formula CDM = (VVN-VRV) / VUV, onde:

VVN = Valor Veículo Novo R\$ 86.000,00

VRV = Valor de Venda no fim da vida útil 30% = R\$ 25.800,00

VUV = Vida útil do veículo em meses = 48 meses, temos:

$R\$ 86.000,00 - R\$ 25.800,00 / 48 = R\$ 1.254,16$  por mês, por veículo.

O IPVA, para carros usados varia de 3% a 5% do valor venal, no caso de picapes o porcentual é de 4%, portanto, o valor mensal por veículo é de R\$ 286,66, a saber: ( $R\$ 86.000,00 \times 4\% = R\$ 3.440,00 / 12 = R\$ 286,66$ ).

Assim, o valor mensal por veículo, deste item é da ordem de R\$ 1.540,83 ( $1.254,16 + 286,66 = 1.540,82$ ), perfazendo o montante de R\$ 46.224,90 ( $1.540,83 \times 30 = 46.224,90$ ), para as 30 Vans. Portanto, o valor de R\$ 182.325,00 constante da Planilha de Custo (An. III, fl. 219), apresenta gritante superfaturamento e deve ser corrigido.

- Demais subitens de Equipamentos e Operações não permitem verificar se há sobrepreço, por falta de detalhamento. Ademais, o próximo item – **II.2.2.2 – cotejo dos preços do item 3 com PE 510/09 – SEPLAG** – também, deixa evidente o superfaturamento de preço aqui demonstrado.



65. Sobre a rubrica Reserva Técnica importa esclarecer que o Processo 3769/04 tratou da questão, nos seguintes termos:

“Importante trazer à colação Posição da Diretoria Técnica de Contratos Administrativos – DICAD, do Tribunal de Contas da União, sobre a rubrica Reserva Técnica:

‘7. Quanto à reserva técnica, a Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal, no parágrafo 22 de seu estudo, sugere a retirada da reserva técnica das planilhas. ‘... temos verificado, em alguns contratos, as empresas incluírem nos custos de remuneração da mão-de-obra valores a título de ‘Reserva Técnica’, sob a alegação que se destina a substituir os empregados em gozo de férias e os que se ausentam por qualquer um dos seguintes motivos: licença médica, acidente de trabalho, licença paternidade etc.. Enfatizam essas empresas que a Instrução normativa nº 18/97 do MARE admite a inclusão de até 10% (dez por cento) do salário a esse título. Esta Secretária, utilizando os argumentos descritos no presente trabalho, tem demonstrado às áreas administrativas a total improcedência das alegações das empresas e em consequência, os contratos têm sido renegociados para dele excluir os custos correspondentes à ‘reserva Técnica’ incluída indevidamente (fl. 63).’ Isto Posto, sugiro a suspensão do pagamento da reserva técnica, tendo em vista que este é indevido, mesmo porque no grupo B constam da remuneração do empresário nos dias em que o funcionário recebe e não há contraprestação de serviços” (fls. 06\*\*\*).’” (processo 3769/04)

66. Partindo da Planilha de Custo encaminhada pela Toesa (An. II, fls. 216/219) incluímos nova coluna com as alterações da quantidade de motoristas e auxiliares de operação de 70 para 60, do percentual de encargos sociais de 86,17% para 70,10%, do expurgo do item treinamento, e de valores indevidos de combustível, depreciação e reserva técnica, e chegamos ao valor de R\$ 532.751,07 (fls. 407/408).

67. A última coluna da Planilha de folhas 407/408, apresenta os valores com expurgo dos percentuais e itens antes citados e demonstra o **sobrepçoço parcial de R\$ 288.119,43** ao mês, uma vez que não foi possível apurar o prejuízo total, por falta de elementos.

#### II.2.2.2 – cotejo dos preços do item 3 com PE 510/09 – SEPLAG

68. Outra forma de comprovar que os preços do item 3 – locação de 30 Vans - estão superiores ao de mercado é fazendo o cotejo dos preços ofertados em recentes Pregões com os preços da Contratada. Para tanto, reproduzimos o seguinte excerto da Informação nº 257/2009 (fls. 58/78):

“27. Diante da ausência de elementos nos autos, buscamos, no sítio da Central de Compras da Secretaria de Planejamento e Gestão do DF, informações que permitissem aferir a razoabilidade dos valores contratados pela Secretaria de Saúde. Desse modo, verificamos que houve licitação para os serviços de locação de veículos automotores, tipo VAN, mínimo de 17 lugares, com motorista, no valor de 250,00 por dia, perfazendo um valor mensal

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

de R\$ 7.500,00 (Pregão Eletrônico nº 780/2009-CECOM/SUPRI/SEPLAG, item 3, fls. 47/49).

28. Por seu turno, a Secretaria de Cultura contratou empresa para prestação de serviços de transporte para 14 (quatorze) passageiros, com motorista e combustível por conta da contratada, no valor de R\$ 330,00 a diária, perfazendo um valor mensal de R\$ 9.900,00 (Pregão Eletrônico nº 510/2009-CECOM/SUPRI/SEPLAG, item 3, fls. 50/52).

29. Verificamos, também, o registro de preços para locação de serviços de transporte para 16 (dezesseis) passageiros, veículos tipo VAN, com motorista, no valor de R\$ 7.510,00 mensais (Pregão Eletrônico nº 374/2009-CECOM/SUPRI/SEPLAG, item 42, fls. 50/52).

30. Registra-se que a SES/DF contratou a prestação dos serviços de transporte, veículo tipo VAN MINIBUS, de 15 lugares, pelo valor unitário mensal de R\$ 27.362,35 (vinte e sete mil e trezentos e sessenta e dois reais e trinta e cinco centavos). Ou seja, o valor correspondente a três vezes e meia o valor licitado pela Central de Compras para a locação do mesmo tipo de veículo com motorista.”

69. A justificativa do defendente é de que foram comparados produtos diferentes, entretanto, nada comentou a respeito dos preços das diárias dos Pregões Eletrônicos 780/09, 510/09 e 374/09, citados na informação nº 257/09. Efetuamos a descrição dos serviços e o cotejo entre o contrato emergencial e o Pregão Eletrônico nº 510/2009-SEPLAG/SUPRI/CECON, maior preço entre os três Pregões indicados, conforme a seguir:

Quadro IV – Descrição dos itens contratados

QTDE	DESCRIÇÃO	ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO
30 veículos	<b>Contrato 57/2009</b> Veículo Especial tipo Van adaptado <sup>(1)</sup>	Transporte de pacientes para realização de exames, hemodiálise e outros com motorista e auxiliar de operações da CONTRATADA. Estimativa de quilometragem: 10.000 km por mês.
450 diárias	<b>PE 510/09</b> Veículos Novos <sup>(2)</sup>	Diárias de veículos novos capacidade de transporte para 14 (quatorze) passageiros, veículos equipados com ar condicionado, dispositivos de segurança obrigatórios, conduzidos por motoristas identificados e uniformizados, combustível por conta da contratada, sendo as diárias de 16 (dezesseis) horas com quilometragem livre dentro do Distrito Federal.

(1) Acrescenta um auxiliar – diárias de 12 horas – cobra 10.000 Km de combustível + Central de Operação

(2) Não tem auxiliar – diária de 16 horas - combustível por conta da contratada no DF -

70. Importante observar que há componentes adicionais em ambas as especificações, no contrato com a Toesa, consta a contratação de um Auxiliar de operações e a alegação da necessidade de implantar e operar uma Central de Controle dos veículos, as diárias são de 12 horas. No Pregão Eletrônico nº 510/2009-SEPLAG/SUPRI/CECON consta combustível por conta da contratada e não há gastos adicionais com operacionalização de





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



chamadas, as diárias são de 16 horas. Portanto, o PE 510/2009 necessita de 2 motoristas.

71. Com o objetivo de aproximar as duas contratações, adicionamos às especificações do PE 510/2009 dois componentes previstos na proposta da TOESA, a saber: um Auxiliar de Operações e Central de Controle e chegamos aos valores constantes do quadro a seguir:

Quadro V - comparativo de preço Contrato 057/2009 – emergencial e P.E 510/2009

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	VALOR DIÁRIA	VALOR MENSAL UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
<b>Contrato 57/09 TOESA,</b> Veículo Adaptado, tipo Minibus de 15 lugares de 2ª a 6ª 12 hs por dia	1	1.243,74 <sup>(1)</sup>	27.362,35	27.362,00
<b>PE 510/2009</b> Diárias de veículos novos para 14 lugares 16hs por dia.	1	330,00	7.260,00 <sup>(2)</sup>	
- Aux. de Operações <sup>(3)</sup>	1	-	1.207,60	
Insumos <sup>4</sup>	1	-	511,00	
Central de Operações <sup>5</sup>	1	-	700,00	9.678,60
<b>DIFERENÇA</b>				<b>R\$ 17.683,40.</b>

(1) Valor mensal dividido por 22 diárias mês = ( 27.362,35 / 22 = 1.243,74)

(2) Valor da diária multiplicado por 22 dias mês = (330,00 x 22 = 7.260,00)

(3) Aux. de Operações - Salário, + Enc. Sociais, + Horas Extras = (600,00 + 420,60 + 187) = R\$ 1.207,60

(4) Aux. Adicional - Vale Alimentação, Vale Transp. Uniforme (168,00 + 288,00 + 55,00 = R\$ 511,00

(5) Central de Operações R\$ 700,00 por veículo (An. II, fl. 219).

72. Em que pese às pequenas divergências nos objetos da contratação dos serviços de locação de Vans pelo PE 510/2009 e no Contrato emergencial 057/09, tem-se que as medidas de aproximação efetuadas deixam as contratações em condições de serem cotejadas.

73. O quadro comparativo demonstra uma diferença de R\$ 17.683,40 por mês, por veículo, correspondente a 176% entre o preço do Contrato 057/2009 e o preço ofertado pela firma Viagens Brasil Turismo Ltda. (fl. 50), mediante o Pregão Eletrônico 510/2009. Assim, o valor mensal do prejuízo é de R\$ 530.502,00 (17.683,00 x 30 = R\$ 530.502,00).

74. Restou evidente o sobrepreço na Planilha de Custo da contratação dos serviços de locação de Vans adaptadas, motivo pelo qual propomos ao Eg. Tribunal que considere improcedente as justificativas ofertadas pela empresa Toesa Service Ltda. e determine, com fulcro no art. 46 da Lei Complementar nº 1/94, a conversão deste item (**locação de 30 Vans**), em Tomada de Contas Especial, autorizando, desde já, com base no inciso II do art. 13 da LC 01/94, a citação dos senhores Paulo Borges, Fernando Antunes e a empresa Toesa Service Ltda. para, no prazo de 30 (trinta) dias, solidariamente, recolherem ao erário a quantia de R\$ 2.122.008,00 ou



apresentarem razões de defesa sobre os fatos narrados neste Relatório.  
**(Sugestão nº III)**

### **III – DOCUMENTOS ENCAMINHADOS PELO CRM/DF**

75. Por intermédio do Of. Nº 643/2010-Defis (fls. 359/371), o Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal – CRM/DF encaminhou a esta Corte, em caráter de denúncia, cópia do Relatório de Vistoria nº 101/2010-FM, realizada na empresa Toesa Service Ltda.

76. Mediante o Despacho Singular nº 52/2010, a Relatora dos autos tomou conhecimento da denúncia do CRM/DF, determinou o retorno dos autos a esta ICE e autorizou Inspeção, se necessária (fl. 374).

77. Os documentos tratam de vistoria realizada pelo CRM/DF na empresa Toesa Service Ltda., em atenção à denúncia encaminhada à ouvidoria daquele Conselho. Entre outras constatações o Relatório de Vistoria nº 101/2010-FM apontou que:

“Não há vínculo empregatício entre os médicos e a empresa, sendo que a forma de remuneração destes, não nos pareceu estar bem clara, podendo assim, trazer prejuízos trabalhistas aos médicos, e descumprindo o artigo 3º do Código de Ética Médica.” (fl. 365)

78. Ao final propuseram o encaminhamento de ofício, em caráter de denúncia, a este Tribunal. Tem-se que a ausência de vínculo empregatício, além das irregularidades apontadas no Relatório de Vistoria, causa prejuízo ao erário, porque na composição do custo dos serviços são cobrados encargos sociais e tributos que não são repassados aos contratados.

### **IV - DOCUMENTOS ENCAMINHADOS PELO MPJTCDF**

79. Por meio do Ofício nº 0005/2010-4ª Procuradoria, o Procurador Inácio Magalhães Filho encaminhou à Conselheira Relatora dos autos cópia do ofício nº 033/2010- SEC/2ª PROSUS, onde a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde – PROSUS, solicita brevidade na apreciação destes autos e cópia de eventual instrução, cópia do ofício nº 030/20100SEC/2ª PROSUS, dirigido à Presidente desta Corte e cópia da Ata de Reunião realizada pela PROSUS com representantes da SES/DF. (fls. 375/388).

80. Acompanha o Ofício nº 033/2010- SEC/2ª PROSUS, a Recomendação nº 003/2010 – SEC/2ª PROSUS, que, a par de efetuar considerações a respeito da contratação, recomenda à SES que se abstenha de contratar emergencialmente com a empresa Toesa Service Ltda.(fls. 377/381)

81. A 2ª PROSUS, mediante Ofício nº 030/2010 – SEC/2ª PROSUS (fl. 389/398) solicita cópia da instrução deste Processo e encaminha à Presidente deste Tribunal cópia da Recomendação nº 003/2010-SEC/2ª PROSUS, e do Termo de Recomendação nº 019/2009 de 16 de dezembro de 2009, no qual consta recomendação ao Secretário de Estado de Saúde do DF, que *“se abstenha de repassar quaisquer recursos públicos à empresa Toesa Service Ltda., em face do contrato firmado emergencialmente com base no processo administrativo nº 060.011.384/2009.”* (fl. 397)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



82. Em atenção ao referido expediente, cópia da Informação nº 257/2009, do Relatório/Voto e da Decisão nº 116/2009 foram encaminhados à 2ª PROSUS, mediante Ofício nº73/2010- P/AA (fls. 399/401).

83. Notícia publicada na imprensa local informa que o Contrato nº 057/2009, celebrado com a empresa Toesa, foi rescindido (fl. 405). Mediante contato telefônico com o Sr. Adriano Carlos Campos, Gerente de Transportes da SES, telefone 3334-4341, Executor central do Contrato 057/2009 (fl. 334), confirmou-se a rescisão do Contrato.

#### **V - CONCLUSÃO**

84. Os Senhores Fernando Antunes e Paulo Borges, autorizaram a contratação por emergência sem a observância dos dispositivos legais, a saber:

- Descumprimento da Decisão TCDF nº 3.500/99, que determina a elaboração de Projeto Básico Detalhado;
- Descumprimento do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93;
- Descumprimento das recomendações da Assessoria Jurídico Legislativa da SES/DF.

85. Não houve pesquisa de preço incluindo às grandes empresas do setor, demonstrando a intenção de contratar a empresa Toesa. Na pesquisa de preços, chamada de Projeto Básico consta proposta da empresa Veloz Transrio Transporte Ltda., que, segundo o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, não apresenta atividade econômica compatível com o objeto do contrato em apreço.

86. Não restou caracterizada a situação emergencial para locar 24 ambulâncias e 30 Vans, haja vista que quando da assinatura do contrato o pico de pandemia do vírus H1N1 já havia passado.

87. As justificativas apresentadas pela empresa Toesa Service Ltda. não merecem prosperar, pois as planilhas de custos apresentadas demonstram que os preços dos serviços foram superfaturados.

88. Ademais, o cotejo dos preços do Contrato 57/2009 para ambulâncias tipo A com os preços que a Toesa Service Ltda. cotou no Pregão Eletrônico nº 60/2009 do Governo Federal para ambulância tipo B, demonstrou que a empresa ofertou propostas com percentuais de 18% e 35% inferiores às do Contrato em questão.

89. Portanto, os documentos carreados aos autos demonstram que os preços contratados estão manifestamente superiores aos praticados no mercado.

A proposta do órgão técnico era no sentido de que este Egrégio

Tribunal:

I) tome conhecimento:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



a) do Ofício nº 643/2010-Defis, do Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal, do Ofício nº 0005/4ª Procuradoria do MPJTDF e do Ofício nº 030/2010 da 2ª PROSUS;

b) das Razões de Justificativas dos Senhores Fernando Antunes e Paulo Borges e da empresa Toesa Service Ltda., para, no mérito, considerá-las improcedentes;

II) estipule valor da multa a ser aplicada aos Senhores identificados na alínea “b” do parágrafo 52 desta Informação, conforme previsto nos incisos II e III do art. 57 da LC nº 01/94, sem prejuízo do ressarcimento de eventuais valores a serem apurados em Processo de Tomada de Contas Especial – TCE; (§ 52)

III) ordene a conversão dos autos em TCE, na forma do art. 46 da LC nº 01/94, em vista do sobrepreço apurado na prestação do serviço de transporte de pacientes em ambulância tipo “A” e em veículos especiais tipo Van (fls. 427/442), autorizando, desde já, a citação dos responsáveis indicados nos parágrafos 53 e 74 da Informação nº 79/2010, para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolherem ao erário a quantia de R\$ 3.436.052,80 (três milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, cinquenta e dois reais e oitenta centavos) ou apresentarem razões de defesa;

IV) determine à Corregedoria Geral do Distrito Federal a instauração de Tomada de Contas Especial para apurar as responsabilidades e o valor do prejuízo na locação das 4 (quatro) ambulâncias tipo “D” de que trata o Contrato 057/2009. (§ 55)

V) determine à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que cautelarmente, suspenda eventuais pagamentos à empresa Toesa Service Ltda., relativos ao Contrato nº 057/2009, até a conclusão da Tomada de Contas Especial proposta no item III; (§ 54)

VI) autorize o encaminhamento de cópia desta informação do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser adotada à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, à 2ª PROSUS do MPDFT e à empresa Toesa Service Ltda.

VII) autorize o retorno dos autos a esta ICE para acompanhamento da matéria.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público, nos termos do parecer de fls. 451/459, acolheu a proposta técnica, acrescentando a necessidade de determinação de que:

[...] nas Tomadas de Contas Especiais propostas, sejam apurados eventuais impactos da ausência de vínculo empregatício denunciada no Relatório de Vistoria nº. 101/2010-FM nos prejuízos constatados no ajuste sob exame, ressaltando, ainda, que, caso existam parcelas pendentes de pagamento referentes ao Contrato nº. 057/2009, sejam imediatamente suspensos suas quitações, até a conclusão das citadas TCE.



Vieram aos autos, posteriormente, novos documentos, da empresa TOESA, que denominou de “Elementos Complementares de Defesa”.

Nesse passo, a Inspeção procedeu a análise da matéria, em cota adicional de fls. 569/581, tratando dos novos subsídios, *verbis*:

## II - DOS ELEMENTOS COMPLEMENTARES DE DEFESA

### II.1 Dos Veículos Tipo VAN Especial

7. Sobre os preços dos veículos tipo Van Especial reafirmou as alegações constantes na folha 201 do Anexo II, nos seguintes termos: “Como se observa em uma licitação realizada em 2008 pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro2, **por pregão eletrônico**, o menor preço selecionado foi de **R\$ 25.714,28**”. Ademais, nesta oportunidade, apresentou a documentação comprobatória (fls. 466/518).

8. No entanto, os documentos 01 e 02 (fls. 466/518), informam que a locação de VANs inclui o período noturno, conforme Projeto Básico - Anexo 8 (fls. 500/512), o valor de R\$ 25.714,28, é inferior ao cobrado da SES e inclui quilometragem livre, inclusive com previsão de diárias com carga horária de 24 horas de segunda a sexta, **sem acréscimo**, confira:

#### “4.3 Especificações dos serviços

a) Os serviços de transporte com diárias para dias úteis com carga horária de 12 (doze) horas, serão prestados de segunda a sexta-feira, com horários definidos pelo setor requisitante, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sem limite de quilometragem.

b) Os serviços de transporte com diárias para dias úteis com carga horária de 24 (vinte e quatro) horas, serão prestados de segunda a sexta-feira, das 00h00min às 24h00min, de acordo com o setor solicitante, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sem limite de quilometragem.” (fl. 501).

9. No intuito de justificar o preço praticado apresentou, também, resultado do Edital de Licitação nº 140/2010 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, efetuando comparação com base no preço por quilometro rodado, confira:

“Para ainda melhor comprovar a compatibilidade do preço da Van Especial ora

em exame, apresenta-se o resultado do recente Pregão Presencial nº 140/2010, realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.4

Neste pregão, o valor contratado pela Administração foi de R\$ 4,02 (quatro reais e dois centavos) por quilômetro rodado5.”

Considerando-se que no Contrato nº 057/2009 a quilometragem estimada era de R\$ 10.000/mês, o preço daquele Pregão, nas bases do contrato examinado, somaria R\$ 40.200,00 por mês.” (fl. 462)



10. Neste caso, a comparação de preço é improcedente tendo em conta que as condições são totalmente diferentes, posto que o valor do Contrato 057/2009 é de R\$ 12.915.501,00, semestral, enquanto o valor previsto no Pregão Presencial nº 140/2010 é de R\$ 497.470,98 (fl. 536) correspondente a 3,85%, para um período que varia de sete a dezoito semanas a ser executado em várias cidades do Estado de Goiás (fls. 519/550).

11. Além das alegações antes comentadas, a Defendente manifestou-se a respeito dos Encargos Sociais praticados no contrato, reconhecendo que o percentual anteriormente apresentado estava acima daquele reconhecido por essa Corte de Contas, a saber: *“Na planilha contratual, bem como na defesa apresentada anteriormente, constou que os encargos sociais praticados no contrato 057/2009 seriam de 86,17%, ultrapassando o limite acolhido por esse e. Tribunal.”* (fl. 463).

12. Afirmou ter ocorrido *“erro de cálculo no momento da exportação dos dados do Sistema Interno da empresa.”* e apresenta quadros no intuito de demonstrar que, na verdade, os percentuais corretos seriam: 68,43% (motorista), 70,20% (auxiliar) e 26% (médico).

13. A Toesa Service Ltda. não apresentou as Planilhas de Custos quando da apresentação da proposta de preço, nesta oportunidade, com o intuito de justificar os valores dos insumos e percentuais de encargos sociais utilizados, *“fabricou”* Planilhas de Custo de acordo com a conveniência e oportunidade, visando chegar ao valor estipulado no Contrato.

14. Ademais, a TOESA informa que o percentual de encargos sociais constante da Planilha antes apresentada (An. II, fl. 218) está incorreto. Portanto, com relação à contratação das VANS, são improcedentes as novas alegações de defesa, motivo pelo qual mantemos a sugestão constante da informação nº 079/2010.

#### **II.2 - Das Planilhas de Custos das Ambulâncias tipo “A” e “D” (fls. 551/556).’**

15. Sobre as ambulâncias tipo A, havíamos apurado prejuízo ao erário na importância de R\$ 1.314.044,80 (fls. 427/431), efetuado o cotejo entre o valor cotado para ambulâncias tipo B com tipo A. Nesta oportunidade, após análise dos Elementos Complementares de Defesa (fls. 461/465), o prejuízo apurado para ambulâncias tipo A diminuiu para R\$ 819.063,20. Quanto às ambulâncias tipo D verificou-se um prejuízo de R\$ 387.668,32, conforme demonstramos a seguir.

16. Com base nas Planilhas de Custos para as Ambulâncias tipo A e D (fls. 551/553), elaboramos as Planilhas Comparativas e incluímos uma nova coluna denominada *“com expurgo”*, onde excluimos alguns itens indevidos e alteramos outros com valores manifestamente superiores aos de mercado e contrários à legislação de regência (fls. 567/568), demonstrando irregularidades na composição dos preços de determinados itens, a saber:

#### **DEPRECIAÇÃO**

17. Com relação a esta rubrica, as Planilhas apresentadas informam que os valores dos Veículos, Equipamentos e Assessorios das Ambulâncias tipo





“A” e “D”, foram de R\$ 99.500,00 e 158.000,00, respectivamente. Entretanto, não foram individualizados os valores dos itens e o tempo de uso. O Projeto Básico e o Contrato 057/2010 são omissos no que tange à idade dos veículos (Anexo I, fls. 04 e 136). Verifica-se que a Empresa, não mantém coerência com os valores de depreciação apresentados, confira:

- a) Conforme já comentado à folha 437 da Informação 079/2010, para as 30 (trinta) VANS, foi indicado o valor de R\$ 182.325,00, por mês, equivalente a R\$ 6.077,50, por veículo. Considerando que estipulou-se o preço dos veículos em R\$ 86.000,00, ao final de um ano ter-se-ia depreciado cerca de 80% do veículo ( $R\$ 6.077,50 \times 12 = R\$ 72.930,00 / R\$ 86.000,00 = 84,8\%$ ).
- b) Para as 20 ambulâncias tipo A, apresentou o valor global de R\$ 99.500,00 para Veículos, Equipamentos e Assessorios, sendo a Depreciação mensal de R\$ 2.072,92 e R\$ 825,85, para Veículos e Equipamentos e Assessorios, respectivamente. Assim, em um ano, ocorreria uma depreciação de R\$ 34.778,04 [ $(2.072,92 \times 12 = 24.875,04) + (825,85 \times 12 = 9.903,00)$ ], equivalente a 35% por cento da importância investida.
- c) Para as 04 ambulâncias tipo D, definiu o valor de R\$ 158.000,00 para Veículos, Equipamentos e Assessorios, sendo a Depreciação mensal de R\$ 4.388,89 e R\$ 2.194,44, para Veículos e Equipamentos e Assessorios, respectivamente. Desse modo, em um ano a depreciação seria de R\$ 78.999,96 [ $(4.388,89 \times 12 = 52.666,68) + (2.194,44 \times 12 = 26.333,28)$ ], equivalente a 50% por cento do capital investido.
18. Levando-se em conta que os valores da Planilha de Custo da TOESA não encontram respaldo legal e tendo em conta o Princípio do Conservadorismo, utilizamos 20% de depreciação anual e consideramos o valor residual de 30%, ou seja, empregamos a mesma fórmula da Informação 079/2010 (fl. 437), inclusive para os Equipamentos e Assessorios e chegamos ao valor mensal de depreciação para as ambulâncias tipo A de R\$ 1.451,04 ( $R\$ 99.500,00 - R\$ 29.850,00 / 48 = R\$ 1.451,04$ ).
19. Para as Ambulâncias tipo D adotamos o mesmo procedimento e encontramos o valor mensal da depreciação de R\$ 2.304,16 ( $158.000,00 - 47.400,00 / 48 = 2.304,16$ ), para cada ambulância.
20. Portanto, nas Planilhas Comparativas (fls. 567/568), na coluna “com expurgo”, consideramos o valor de Depreciação de Veículos Equipamentos e Assessorios de R\$ 1.451,04 e R\$ 2.304,16, para as ambulâncias tipo A e D, por mês, por veículo, respectivamente.

**SALÁRIO EQUIPE DIURNO E SALÁRIO EQUIPE NOTURNO (fls. 551/552)**

21. A composição deste quesito mostra-se irregular, por duas principais razões. A uma, porque, não obstante a Defesa ter informado que o percentual dos Encargos Sociais de 86%, antes utilizados, estava incorreto, usou os mesmos valores dos Quadros de folhas 463 e 464, calculados com



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



base no referido percentual, para compor o valor mensal das Planilhas de Custos, a saber:

Ambulância tipo A: Salário equipe diurno R\$ 7.022,37 (3.175,27 + 3.847,10)

Salário equipe noturno R\$ 7.898,17 (3.586,87 + 4.311,30)

Ambulância tipo D: Salário equipe diurno R\$ 31.453,77 (24.431,40 + 7.022,37)

Salário equipe noturno R\$ 32.329,57 (24.431,40 + 7.898,17)

22. A duas, porque incluiu, indevidamente, na composição dos salários o valor de Reserva Técnica, rubrica já comentada na Informação nº 079/2010 (fl. 435/436).

23. Também, foi corrigido o valor do adicional noturno, tendo em conta que foi calculado com percentual superior a 50% do salário, enquanto que pela legislação, no período de 22:00 a 05:00 horas, deve ser de 20% (fl. 561). Por conseguinte, como as horas noturnas são consideradas de 52:50 minutos, o percentual do adicional passa para 37,14%. Assim, o Adicional Noturno, do salário de motorista, constante do quadro de folha 463, deve ser de R\$ 280,69 ( $R\$ 755,78 \times 37,14\% = R\$ 280,69$ ) e, para Auxiliar de Operações/Técnico de Enfermagem, de R\$ 344,52 ( $R\$ 927,62 \times 0,3417\% = R\$ 344,52$ ).

#### INFRAESTRUTURA DE APOIO

24. Excluimos este item das Planilhas de Custo das ambulâncias tipo A e D, tendo em conta que faz parte do item Taxa de Administração, e que tanto o Projeto Básico como o Contrato estabelecem que *“Os custos relativos ao pessoal da central de controle de tráfego de viaturas e apoio administrativo da Contratada deve ser incluído na taxa de administração”*, (Anexo I, fls. 07 e 141).

25. Utilizando os quadros constantes de folhas 463/464 e os percentuais para encargos sociais informados pela Empresa de 68,43% e 70,20%, elaboramos as tabelas a seguir, excluindo a Reserva Técnica e corrigindo o percentual do adicional noturno para 37,14%, e encontramos os seguintes valores:

**QUADRO 1 – CÁLCULO COM PERCENTUAIS DE 68,43% E 70,20%**

<b>MOTORISTA</b>								
<b>Turno Diurno</b>								
Salário Base	Encargos	Quant	Total	Ticket	Nº Dias	Quant	Total	Adic. Noturno
755,78	68,43%	2	2.545,92	7	15	2	210	-
<b>Total:</b>			2.755,92	<b>Reserva:</b>	0%		-0-	
								<b>Total Custo: R\$ 2.755,92</b>
<b>Turno Noturno</b>								
Salário Base	Encargos	Quant	Total	Ticket	Nº Dias	Quant	Total	Adic. Noturno
755,78	68,43%	2	2.545,92	7	15	2	210	280,69
<b>Total:</b>			3.036,61	<b>Reserva:</b>	0%		-0-	
								<b>Total Custo: \$ 3.036,61</b>
<b>AUXILIAR DE OPERAÇÕES / TÉCNICO DE ENFERMAGEM</b>								
<b>Turno Diurno</b>								
Salário Base	Encargos	Quant	Total	Ticket	Nº	Quant	Total	Adic. Noturno



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



		.			Dias			
927,62	70,20%	2	3.157,61	7	15	2	210	-
<b>Total:</b>			3.367,61	<b>Reserva:</b>	0%			-0-
<b>Total Custo: R\$ 3.367,61</b>								
<b>Turno Noturno</b>								
<b>Salário Base</b>	<b>Encargos</b>	<b>Quant</b>	<b>Total</b>	<b>Ticket</b>	<b>Nº Dias</b>	<b>Quant</b>	<b>Total</b>	<b>Adic. Noturno</b>
927,62	70,20%	2	3.157,61	7	15	2	210	344,52
<b>Total:</b>			3.712,14	<b>Reserva:</b>	0%			-0-
<b>Total Custo: R\$ 3.712,14</b>								

<b>Turno Diurno e Turno Noturno</b>								
<b>Plantão 12hs</b>	<b>Encargos</b>	<b>Quant.</b>	<b>Total</b>	<b>Ticket</b>	<b>Nº Dias</b>	<b>Quant.</b>	<b>Total</b>	<b>Adic. Noturno</b>
610,00	26%	30	23.058,00	7	30	1	210	-
<b>Total:</b>			23.268,00	<b>Reserva:</b>	0%			-0-
<b>Total Custo: R\$ 23.268,00</b>								

26. Assim, para as ambulâncias tipo A e D, o salário das equipes diurno e noturno que transportamos para as Planilhas de Custos, na coluna com expurgo (fls. 567/568), teve a seguinte composição:

**Para ambulância tipo A - Salário equipe diurno** – utilizamos os percentuais de 68,43% e 70,20%, excluimos o valor da Reserva Técnica e encontramos o valor de R\$ 6.123,53 (2.755,92 + 3.367,61 = 6.123,53), **Salário equipe noturno** - idem ao salário equipe diurno, com acréscimo do adicional noturno (3.036,61 + 3.712,14 = 6.748,75).

**Para ambulância tipo D – Salário equipe diurno e noturno** dos Motoristas e Auxiliares de Operações/Técnicos de Enfermagem por turno, acrescido do salário do Médico no valor de R\$ 23.268,00, com expurgo da reserva técnica (fl. 568).

27. Portanto, para as ambulâncias tipo A o prejuízo apurado foi de R\$ 10.238,29 (fl. 567), por ambulância mês, multiplicando por 20 ambulâncias temos R\$ 204.765,80 por mês, que multiplicado por 4 meses faz o montante de R\$ 819.063,20.

28. Sobre os salários dos médicos apresentaram o valor de R\$ 24.431,40 (fls. 464/465) e esclareceram o seguinte:

“Para ainda mais demonstrar a compatibilidade dos preços praticados, cumpre destacar também que no preço da mão de obra de médicos, o sistema, equivocadamente adotou um percentual de 26% não condizente com os valores praticados anteriormente.

**O valor da diferença não foi repassado ao Distrito Federal, ficando a encargo da empresa.**

**MÉDICO**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



Turno Diurno e Turno Noturno								
Plantão 12hs	Encargos	Quant.	Total	Ticket	Nº D i a s	Quant.	Total	Adie. Noturno
610,00	26%	30	23.058,00	7	30	1	210	-
Total:	23.268,00			Reserva:	5%	1.163,40		
Total Custo:					R\$ 24.431,40			

29. A falta de uma Planilha de Custo detalhada do salário dos médicos vem reforçar o entendimento de que as Planilhas foram fabricadas para chegar ao valor contratado. O percentual de 26% pode ter sido apresentado em função da denúncia do Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal, versando sobre a inexistência de vínculo empregatício desses profissionais com a TOESA, conforme comentado na Inf. 079/2010 (fl. 442).

30. O valor do prejuízo apurado para as Ambulância tipo D foi de R\$ 24.229,27 (fl. 568), por ambulância mês, considerando que são quatro ambulâncias durante 4 meses de serviços prestados o montante do prejuízo apurado é de R\$ 387.668,32 ( $24.229,27 \times 4 = 96.917,08 \times 4 = 387.668,32$ ).

31. Portanto, a análise dos novos elementos de defesa acostado aos autos (fls. 461/556), confirma o superfaturamento de preço do Contrato nº 057/2009, motivo pelo qual mantemos a sugestão de conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, com a inclusão do valor referente ao prejuízo apurado para as ambulâncias tipo D.

32. Por último, cabe informar que em consulta ao SISCOEX verificamos que no exercício de 2009 foi empenhado o valor de R\$ 4.663.990,92 para a TOESA Service Ltda., inscrito em Restos a Pagar Processados. No exercício de 2010 não encontramos movimentação de recursos orçamentários e/ou financeiros a favor daquela Empresa (fls. 564/565).

#### CONCLUSÃO

33. Os elementos complementares de defesa em análise vieram confirmar o superfaturamento praticado no Contrato 057/2009, celebrado em 06/11/2009 com dispensa de licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93 (emergência), quando já havia passado o pico da doença provocada pelo vírus H1N1, ocorrido em agosto de 2009 (fl. 418).

34. As Planilhas de Preços apresentadas pela Empresa Toesa Service Ltda., demonstraram várias irregularidades e deixaram evidente o superfaturamento de preço praticado no Contrato 057/2009 e o consequente prejuízo ao erário no valor de R\$ 3.328.739,52, conforme resumido no demonstrativo a seguir:

<b>Descrição</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Prejuízo apurado mensal</b>	<b>Prejuízo total</b>
Ambulância tipo A	20	204765,80	819.063,20
Ambulância tipo D	04	96.917,08	387.668,32
Veículo Tipo Van	30	530.502,00	2.122.008,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



TOTAL	-	832.184,88	3.328.739,52
-------	---	------------	--------------

35. Portanto, mantemos a sugestão de transformação dos autos em Tomada de Contas Especial, com as alterações propostas nesta instrução.

O Ministério Público, nos termos do parecer de fls. 584/588, ratifica o parecer anterior, especialmente no que concerne à necessidade de se apurar o impacto da ausência de vínculo empregatício denunciada no Relatório de Vistoria nº 101/2010-FM, e aquiesce aos novos termos propostos pela ICE, inclusive no que tange ao valor ajustado do prejuízo.

É o Relatório.

DIGITALIZADO



## VOTO

A Informação nº 257/2009, ao concluir que a contratação emergencial em foco não estava devidamente escudada em elementos que demonstrassem a caracterização da situação emergencial e a justificativa do preço, bem como a escolha da locação em detrimento da aquisição, ao possível arrepio do art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 26, parágrafo único, incisos I e III, da Lei nº 8.666/93, propugnou pela audiência dos responsáveis que subscreveram o ajuste, sob pena de aplicação das sanções capituladas no art. 57, incisos II e III, da Lei Orgânica do TCDF, abrindo-se, ainda, a oportunidade para que a contratada, querendo, se manifestasse nos autos.

A Decisão Reservada nº 116/09, contudo, apenas propiciou aos responsáveis pela contratação e à contratada a oportunidade de se manifestarem quanto aos achados tratados inicialmente na Informação do órgão técnico, fazendo referência, tão somente, ao art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94, que textualmente dispõe:

§ 2º O Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

Essa tem sido a praxe do Tribunal, dando preferência ao seu viés orientador e colocando em plano secundário o seu poder punitivo. Nesse aspecto, levando-se em conta o referido dispositivo legal, a Decisão nº 116/09 concedeu prazo para que a jurisdicionada justificasse as escolhas adotadas, deixando de seguir, assim, a forma proposta pela Inspetoria, que estaria escudada no art. 43, inciso II, e respectivo parágrafo único, *in verbis*:

Art. 43. Ao proceder à fiscalização de que trata este Capítulo, o Conselheiro Relator ou o Tribunal:

[...]





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.

Parágrafo único. Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso III do art. 57 desta Lei.

Desse modo, como o Tribunal, ao adotar o rito do art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94, afastou-se da senda punitiva proposta pelo órgão técnico, dando ensejo a que o jurisdicionado apenas se manifestasse quanto aos achados da instrução, sem qualquer referência à aplicação de multa, não há como antecipar o julgamento com esse estrito objetivo.

Sem dúvida, apenas agora, quando o órgão de origem não obteve sucesso em esclarecer as falhas citadas desde o início da tramitação dos autos, é que se inicia o procedimento estabelecido no art. 43 já mencionado, pelo qual esta Corte *"[...] determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa"*, e poderá, não elidido o fundamento da impugnação, *"[...] ao responsável a multa prevista no inciso III do art. 57 desta Lei."*

Nesse sentido, v.g., o Processo nº 33.391/08, relatado pela ínclita Conselheira Marli Vinhadeli, no qual esta Corte adotou, em primeiro plano, conforme Decisão nº 3.022/09, a forma do art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94 e, em seguida, apenas quando proferiu a Decisão nº 8.155/09 é que houve, efetivamente, a audiência dos responsáveis com indicação de possível aplicação de multa.

Assim, tendo em vista a necessidade de seguir, com rigor, o procedimento previsto pela Lei Orgânica do Tribunal, e não sendo possível saltar fases do processo, especialmente quando se trata de conceder o contraditório e a ampla defesa, proponho que, nesta oportunidade, seja acolhida a forma inicialmente proposta pela Inspetoria, nos termos de sua Informação nº 257/2009, item II, de fl. 76, devidamente ajustada aos fatos supervenientes do processo.

Por fim, deixo de acolher a proposta de suspensão dos pagamentos porventura devidos à contratada, tendo em vista o meu entendimento que a competência de sustar contratos e seus pagamentos é privativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, matéria na qual tenho sido vencida na Casa.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que o eg. Plenário:

I - tome conhecimento:



a) do Ofício nº 643/2010-Defis, do Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal (fls. 359/371), do Ofício nº 0005/4ª Procuradoria do MPJTCDF (fls. 375/388), do Ofício nº 030/2010 da 2ª PROSUS (fls. 389/398) e da Informação nº 079/2010 (fls. 412/446);

b) dos esclarecimentos apresentados pelos Senhores Fernando Antunes e Paulo Borges (fls. 1/192 do Anexo II) e pela empresa Toesa Service Ltda. (fls. 193/230 do Anexo II);

II - determine a audiência dos Senhores nominados no parágrafo 52 de fl. 570, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem suas razões de justificativa acerca das seguintes falhas constatadas na contratação emergencial a que se refere o Contrato nº 057/2009, alertando-os da necessidade de comprovação das alegações, afirmações e conclusões que forem produzidas, ante a possibilidade da aplicação das penalidades previstas no art. 57, inciso III e da instauração de Tomada de Contas Especial para se apurar o possível dano aos cofres públicos:

a) não caracterização da situação emergencial que justificasse a dispensa de licitação, nos termos do inciso I do § único do art. 26 da Lei 8.666/93 e não observância das alíneas "a", "b" e "e" da Decisão nº 3.500/99;

b) ausência de estudos técnicos que demonstrassem a vantajosidade da locação dos veículos, em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis e de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, consoante dispõe a Lei nº 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II;

c) não manifestação da Procuradoria Geral do DF sobre a contratação emergencial (parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, consoante Decisão nº 4.262/09 desta Casa);

d) a razão da escolha do fornecedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei de Licitações;

e) a inconsistência da pesquisa de preços e a existência de possível sobrepreço, conforme análise de fls. 419/442, com os ajustes procedidos na instrução de fls. 571/579;

III – determine à 2ª ICE que examine a questão proposta pelo Ministério Público, no parágrafo 22 de fl. 588;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



IV - autorize a remessa de cópia das Informações nºs 079/2010 e 138/2010 e deste voto à Secretaria de Estado de Saúde para subsidiar a efetivação das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 03 de março de 2011.

**ANILCÉIA MACHADO**  
Conselheira-Relatora

DIGITALIZADO