



Processo nº 39.420/08 F (Volumes I a II; Anexos I a VIII)

Origem: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

Assunto: Licitação.

Ementa: Concorrência nº 04/08. Contratos nº 98/09 e 99/09. Secretaria de Educação. CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA. Inquérito 650/09–STJ (Operação “Caixa de Pandora”). Valor auditado: R\$ 8.264.827,90. Determinação cautelar de glosa. Recurso. Art. 60, §§ 2º e 3º, do RI/TCDF. Permanência dos pressupostos da cautelar. Improvimento.

Relatores originários: Conselheiro Ávila e Silva, Conselheiro Andrade Neto, Conselheiro Jorge Caetano, Conselheiro Renato Rainha e Conselheira Anilcéia Machado.

Parecer do MP: Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira.

Fundamento legal para não inserção em pauta: art.1º, VI, Res. TCDF 161/03.

RELATÓRIO

Processo autuado para exame do Edital de Concorrência nº 04/08, para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de vigilância desarmada 24 horas às instituições educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos.

2. Decisões prolatadas:

- **Liminar nº 193/09-P/AT, referendada pela de nº 298/09** - I - tomar conhecimento do Edital de Concorrência nº 04/2008 – SEDF e seus Anexos, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF, com vistas à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de vigilância desarmada 24 horas nas instituições educacionais que compõem aquela Secretaria, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos; II - determinar à Secretaria de Estado de Educação – SEDF que apresente os seguintes esclarecimentos: a) divergências de percentuais dos encargos sociais e BDI, desta licitação e os praticados pela SEPLAG; b) exigência de que a empresa apresente execução de serviços para 70% do lote que pretenda concorrer, haja vista o caráter restritivo que esse percentual pode representar; c) exigência de que a licitante apresente certidão de quitação expedida pelo CRA/DF (item 8.2 do Projeto Básico); d) obrigação de a licitante apresentar Certidão de Regularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1260

Proc.: 39420/08

Rubrica

Sindical, fornecida pelo Sindicato das Empresas de Vigilância, bem como a exigência de apresentação de declaração expedida pelo sindicato laboral da categoria profissional dos vigilantes para comprovar que a licitante encaminhou cópia de guias do INSS e do FGTS (item 8.11 do Projeto Básico); e) exigência no item 8.4.1 do Projeto Básico de que a licitante comprove execução de serviços de vigilância desarmada com contingente mínimo de 904 vigilantes ou justifique sua permanência, uma vez que se apresenta contraditório com o item 8.4 que exige comprovação de 70% do lote; f) ausência de planilhas de preços de referência com os encargos sociais e BDI, anexas ao edital; g) ausência de critério de aceitabilidade dos preços, a menção de que as propostas com valores superiores ou com encargos sociais acima daqueles constantes nas planilhas referidas na alínea anterior serão desclassificadas; h) a ausência no processo de licitação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício e para os dois seguintes, nos termos do art. 16, I da LRF; i) omissão no processo de licitação do cronograma de desembolso máximo por período, exigido pela alínea “b” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/93; j) contradição existente no edital entre o item 2.5 – que admite a subcontratação de no máximo 30% dos serviços - e o item 16 do edital que admite a subcontratação no seu todo; h) referências no edital apontadas em seguida: h.1) o comando do item 2.6.4 se refere ao subitem 2.5, quando deveria se referir ao item 2.6; h.2) o comando do subitem 3.5.1.2 faz alusão ao item 3.4.1.1, quando deveria aludir ao 3.5.1.1; h.3) o subitem 3.5.1.3, faz referência ao item 3.5.1.4, quando deveria se referir ao 3.5.1.1; h.4) o Anexo Único de fls. 667** deve ser colocado como anexo ao edital e renumerados os demais anexos ou colocado como “Anexo Único ao Projeto Básico”; III – **determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal- SEDF que se abstenha de proceder a abertura dos envelopes de documentação e propostas até ulterior decisão desta Corte; [...];**

- **Liminar nº 219/09- P/AT, referendada pela de nº 385/09** - I. tomar conhecimento: a) da Instrução e da Informação nº 04/2009 de fls. 175/197; b) do Ofício nº 75/2009 – SE apresentado pela Secretaria de Educação com os esclarecimentos solicitados na Decisão Liminar nº 193/2009 – P/AT; c) da Representação formulada pela Monumental Serviços Gerais Ltda., acerca de possíveis ilegalidades no certame em tela; II. considerar que os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Educação, podem ser considerados aceitáveis, por não vislumbrar impedimento legal ao prosseguimento do certame, apesar de registrar que as correções propostas pelo órgão técnico dariam maior objetividade ao certame; III. **autorizar: a) o prosseguimento do certame; [...];**

- **nº 4446/09** - I - tomar conhecimento do Ofício nº 426/2009 – GAB/SE e dos documentos que o acompanham, fls. 285/312; II - no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo MPJTDF; III - determinar à Secretaria de Estado de Educação que, nos próximos certames licitatórios, evite a inclusão, nos respectivos editais, das exigências editalícias indicadas na alínea “a” de fls. 483/484, que possam ser interpretadas como restritivas; IV - alertar o Poder Executivo quanto à necessidade de regulamentação relativa aos percentuais de encargos sociais e BDI, a serem aplicados nos contratos de vigilância armada e desarmada, firmados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal; V - **autorizar: a) a continuidade do processo licitatório em exame; [...].**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1261

Proc.: 39420/08

Rubrica

3. Da Concorrência em tela resultaram os Contratos nº 98/09 e 99/09, firmados entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e as empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., respectivamente.

4. Segundo a Inspeção (fl. 857), *considerando que a empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA. (G6) fora citada no IP 650/09-STJ (Operação Caixa de Pandora) e tendo em conta que o Tribunal determinou os exames pertinentes ao caso em questão, a Equipe selecionou estes autos para informar sobre contratos celebrados entre a SE e a G6, no que tange, fundamentalmente, aos pagamentos concernentes a 2009 (1ª fase das fiscalizações), conforme Plano de Ação aprovado pela Decisão nº 8.025/09 (Processo nº 41.100/09); (fls. 546).*

5. Na sequência, foi prolatada a Decisão nº 869/10¹ (fls. 623/624), com o seguinte teor:

I - tomar conhecimento do procedimento de fiscalização especial consubstanciado no Relatório de Inspeção nº 2.0017.10; II - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que: **a) em vista dos indícios de superfaturamentos de preços demonstrados no Achado 01** e com fundamento no artigo 198 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **cautelamente**, inicie imediatamente a glosa mensal, no montante de R\$ 307.549,30 (trezentos e sete mil, quinhentos e quarenta e nove reais e trinta centavos), dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato nº 98/2009, e a glosa mensal, no montante de R\$ 339.678,66 (trezentos e trinta e nove mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), dos valores devidos à empresa G6 - SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato nº 99/2009, até a manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção; **b)** as estimativas de preços para licitação pública observem os valores que estiverem sendo praticados em contratos vigentes, no âmbito da Administração Pública, inclusive na esfera do governo federal, para o mesmo produto ou serviço, a teor do inciso V do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993; **c)** exerça fiscalização mais rigorosa nos contratos de serviços continuados, adotando providências quando constatado desconformidade no cumprimento contratual; III - com fundamento nas disposições do artigo 46 da Lei Complementar nº 1/1994 e da Emenda Regimental nº 23, de 21.02.2008, converter o feito em tomada de contas especial para apuração do total do prejuízo nele anunciado e, posteriormente, proceder à citação dos responsáveis na forma da lei, para que apresentem as alegações de

1 Houve empate na votação do adendo do Ministério Público junto à Corte, constante da declaração de voto apresentada pelo Conselheiro RENATO RAINHA, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF. O Conselheiro RONALDO COSTA COUTO seguiu o voto do Conselheiro RENATO RAINHA. O Relator, Conselheiro JORGE CAETANO, e a Conselheira MARLI VINHADELI votaram pelo não-acolhimento do referido adendo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1262

Proc.: 39420/08

Rubrica

defesa pertinentes; **IV** - determinar à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa - SGA que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas com vistas à regulamentação dos percentuais de encargos sociais e de BDI, a serem aplicados nos contratos de vigilância armada e desarmada, firmados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, conforme alerta exarado no item IV da Decisão nº 4.446/2009; [...].

6. Às fls. 650 a 754, Pedido de Reexame do item II.a da Decisão nº 869/10, interposto pelas empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., nestes termos, ora sintetizados:

- violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa;
 - incompetência do TCDF para glosar contratos;
 - violação do princípio do pacta sunt servanda - não pode o Tribunal de Contas, data venia, após o início da execução dos contratos firmados legalmente entre a Secretaria de Educação e a empresa CONFEDERAL, determinar a sua glosa, sob pena de incorrer em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que até então não foram apuradas quaisquer irregularidades, havendo apenas meros indícios delas;
 - ausência de relação entre o Dep. Leonardo Prudente e a empresa G6;
- [...]

Como visto, a glosa nos pagamentos da empresa contratada poderá levar até a rescisão contratual, motivada por atrasos sucessivos nos pagamentos e prejuízos financeiros ao contratado.

Isso porque, a contratada atualmente conta com mais de 400 funcionários diretos e 30 indiretamente ligados à prestação dos serviços.

Os encargos decorrentes da utilização dessa mão-de-obra, tais como salários, INSS, FGTS, Férias, 13º salário, taxas de contribuições diversas, além de vale transporte, vale-alimentação, uniformes, reajustes, data/base, etc., consomem grande parte da contraprestação devida.

Dessa forma, são flagrantes os reflexos da glosa dos pagamentos nas finanças das empresas contratadas, pois com todos os referidos encargos e sem a devida contraprestação do órgão, haverá apenas o endividamento crescente da empresa, o que representará em seu aniquilamento.

Não é necessário muito esforço para se chegar a essa conclusão, basta ter em mente que o atraso ou o não pagamento dos encargos, tais como INSS e FGTS, apenas para exemplificar, implicará na aplicação de multas, juros, correções e outros consectários, que elevarão sobremaneira as despesas da empresa recorrente.

Nesse contexto, revela-se importante dizer que a CONFEDERAL, por exemplo, não bastasse ter que suportar inúmeros encargos em decorrência do contrato, ainda não recebeu o pagamento no importe de aproximadamente R\$ 773.493,90 (setecentos e setenta e três mil quatrocentos e noventa e três reais e noventa centavos), referente ao mês de dezembro de 2009, pois o referido valor encontra-se inserido no procedimento de reconhecimento de dívida, processo nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1263

Proc.: 39420/08

Rubrica

080.13413/09, ainda pendente de decisão final. Além disso, grande foi o dispêndio dessa empresa com o acréscimo de encargos típicos do fim e início de ano, tais como 13º, férias, tributos e etc.

Com efeito, objetivando manter a regular prestação de serviços, assim como sua qualidade, a CONFERAL, por exemplo, já se socorreu de empréstimos bancários na tentativa de suprir, provisoriamente, a ausência de pagamento, porém tal via só agravou o seu comprometimento financeiro e inviabilizou a realização de novos empréstimos.

Assim, para não promover a dispensa de funcionários, ou até mesmo encerrar suas atividades, não resta alternativa à empresa recorrente, senão contar com o bom senso das autoridades responsáveis, para que promovam a liberação dos pagamentos que lhe são devidos e foram retidos indevidamente pelo órgão.

Faz-se necessário ressaltar que a retenção dos referidos pagamentos consistirá na prática de financiamento indireto da Administração Pública pela contratada, com recursos próprios ou de terceiros, contrariando assim o princípio da moralidade e legalidade.

Embora o ato de glosa tenha por escopo a preservação do interesse público, é flagrante a sua irregularidade. Isso porque, houve o regular procedimento licitatório que selecionou o preço mais vantajoso para a Administração Pública, houve um contrato onde ficou estabelecido o montante que deveria ser pago mensalmente pela prestação dos serviços, está havendo a efetiva prestação dos serviços pela contratada, de modo que o não pagamento representa um verdadeiro enriquecimento ilícito da Administração Pública, o que é vedado pelo direito pátrio.

Vale acrescentar, ainda, que a contratada é uma empresa idônea no mercado, não respondendo a qualquer processo, tanto judicial quanto administrativo, ou de qualquer outra natureza, por prática de qualquer irregularidade em prejuízo à Administração Pública.

Assim, mostra-se a ilegalidade da glosa nos pagamentos devidos.

Ressalta-se que a contratada nunca sofreu qualquer punição no âmbito da Administração Pública por qualquer irregularidade na execução de contratos.

À vista de tais fatos, não é possível conceber o aniquilamento de empresa séria e comprometida com o interesse público como é a contratada, o que, por óbvio, ocorrerá com a suspensão parcial dos pagamentos que lhe são devidos em razão da execução do Contrato nº 98/2009, com base apenas e tão somente em indícios de superfaturamento.

Vale salientar, mais uma vez, que o contrato entabulado com a Secretaria de Educação vem sendo regularmente executado.

Tanto é assim que não há qualquer registro de insatisfação no âmbito das instituições de ensino beneficiárias, tampouco na Secretaria de Educação, e, se assim não fosse, por certo os Diretores e executores dos contratos, atentos às disposições dos contratos, não teriam atestado as NFs/Faturas da empresa contratada.

Portanto, não restam dúvidas sobre a irregularidade e indevida glosa dos pagamentos devidos à contratada, assim como os reflexos nefastos sobre seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1264

Proc.: 39420/08

Rubrica

negócios e os prejuízos decorrentes do ato.

Desse modo, requer seja oportunizado às partes o direito à ampla defesa e ao contraditório e, após a efetiva análise de seus argumentos e provas, e se constatadas irregularidades, seja aberta TCE de modo a apurar os responsáveis pelo prejuízo e o valor desse prejuízo, para somente então aplicar as sanções cabíveis.

Assim, regular-se-ia o procedimento administrativo, de modo a evitar futuras nulidades.

[...]

6.1 Comparação de preços entre contratos cujos objetos e operacionalização são distintos

A Unidade Técnica, ao utilizar o método comparativo para demonstrar indícios de superfaturamento, incorreu em erro ao comparar contratos cujos objetos e operacionalização são distintos.

É evidente que a execução dos contratos cujos preços foram comparados com o Contratos nºs 98 /2009-SE, em nada se assemelham no que se refere a sua operacionalização.

Note-se que a contratação de vigilância desarmada para o Ministério do Meio Ambiente, para o Ministério da Educação, para o Tribunal de Contas da União e para esse c. TCDF em nada se assemelham com a contratação de vigilância desarmada para a Secretaria de Educação, já que naqueles contratos os postos de vigilância são concentrados, ou seja, se localizam dentro de um mesmo ambiente/prédio, onde os postos variam poucos metros uns dos outros, enquanto neste contrato os postos de vigilância são dispostos em localidades e cidades distintas, alcançando distâncias que superam um raio de 120 quilômetros, pois existem postos em várias cidades satélites do Distrito Federal.

Nota-se que a única semelhança é o serviço, mas em nada se assemelha a sua operacionalização e, logo, o seu custo.

Quando há concentração de trabalhadores próximos, evidentemente que a logística e a operacionalidade do serviço é efetuada com custos bem menores.

Por exemplo, uma visita do supervisor quando os postos de vigilância são próximos, atende diretamente a 20 ou 30 postos de serviços, o que é possível de ser feito em apenas um dia e com apenas uma locomoção.

Diferentemente ocorre se os serviços se espalham em raios de distância de até 120 quilômetros, e são respondidos por apenas um vigilante em cada posto. Nessa situação, a visita do supervisor em todos os postos gastará dias ou até semanas, devido à distância entre os postos de serviço e as dificuldades de locomoção entre eles, já que exige transporte para se efetivar.

O custo dessa supervisão é muito mais expressivo. A ronda, da mesma forma, por posto com único vigilante, é mais cara e leva maior tempo, pois conforme acima exposto, quanto maior a distância maior os custos advindos da ronda e maior o tempo gasto com ela.

A questão de medicina e segurança do trabalho também se torna mais onerosa em postos isolados. Existe grande possibilidade de constituir passivo trabalhista



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1265

Proc.: 39420/08

Rubrica

por não atender às exigências legais, devido a dificuldade de supervisionamento e substituições em caso de faltas ou licenças legais.

Os custos de vale transporte podem se acentuar, enfim há inúmeros motivos logísticos, operacionais que não permitem comparativos entre os custos de determinados serviços pela sua operacionalidade.

Assim, demonstra-se que o comparativo entre os contratos arrolados pela Unidade Técnica e o Contratos nº 98/2009-SE não merece prosperar, pois apesar de o serviço ser o mesmo, é impossível estabelecer uma comparação, haja vista a diferença entre a operacionalização desses contratos e seus decorrentes custos.

6.2 Dos encargos sociais

A Unidade Técnica aduz que o percentual dos encargos sociais contidos nas planilhas de custos dos licitantes é elevado.

Sobre esse aspecto, insta salientar que em qualquer atividade que depende da produtividade do indivíduo, a sua ausência gera custos de reposição do esforço para conseguir atingir as metas preestabelecidas.

Os direitos trabalhistas enumeram uma farta permissibilidade de ausências, todas com caráter pecuniário, ou seja, o indivíduo se ausenta e, mesmo assim, recebe, além de conservar o direito dos seus futuros ativos trabalhistas, como 13º salário, férias, 1/3 de férias constitucionais, verbas indenizatórias e verbas rescisórias.

São denominadas faltas documentais aquelas que preservam todos os direitos trabalhistas, inclusive o salário, acobertadas por documento específico.

Na atividade de terceirização, este fato gera uma das características primordiais, onde quando um titular se ausenta, por motivos legais, um outro trabalhador, denominado substituto, irá ocupar o seu posto de trabalho e, conseqüentemente, todos os direitos estabelecidos pela legislação ao titular serão reconhecidos ao substituto.

Para melhor visualização destaca-se o QUADRO abaixo, que permite a visão de como a empresa continuará recebendo os seus direitos integrais pela execução dos seus serviços.

Previsão de produtividade (expressa em salário)	R\$ 1.166,40
Vigilante titular se ausenta por 3 dias de trabalho efetivo	R\$ 229,91
Titular produz	R\$ 936,49
Empresa oferece substituto	R\$ 229,91
Alcance do resultado final	R\$ 1.166,40
Custo da empresa	R\$ 1.396,31

Na situação acima exposta, evidentemente que do passivo trabalhista apenas o 13º salário, neste momento, será de R\$ 1.396,31, que dividido por doze meses resultaria o total de R\$ 116,36, que representa 9,98% do valor da previsão de produtividade expressa em salário.

Contudo, nas propostas sugeridas, erroneamente, não são levados em consideração os gastos adicionais com o substituto. Assim foi calculado o valor de R\$ 1.166,40 dividido por 12 meses do ano, que resulta no montante de R\$ 97,20,



que corresponde a apenas 8,33% do valor da previsão de produtividade.

Ocorrendo durante o ano outras ausências por outros variados motivos, o custo deste fato deverá ser, também, desta forma analisado, o que gerará, sem dúvida, grande prejuízo às empresas, de modo a tornar inviável a execução dos serviços.

Os demais direitos trabalhistas como férias, 1/3 de férias constitucionais, verbas indenizatórias e rescisórias também serão assim dimensionados, ao titular a preservação do seu direito e aos substitutos o mesmo critério.

Outro fato bastante marcante no desenvolver dos contratos de serviços terceirizados é o direito ao gozo de férias, que será exercido depois de decorridos 12 meses de trabalho.

A ausência relativa a férias requer a substituição do titular, contudo apresenta uma vantagem, já que esta pode ser previamente estipulada e atendida sem sobressalto, o que não ocorre no caso de falta, que pode gerar inclusive passivo trabalhista por extrapolar o horário de outro funcionário no posto.

Outro questionamento mais abrasivo é o tempo médio de permanência no emprego.

Algumas das verbas rescisórias são rateadas durante o tempo de permanência no emprego, tais como aviso prévio trabalhado ou indenizado e indenização adicional.

O aviso prévio indenizado possui a característica de ter ainda sobre o seu valor o acréscimo de 1/12 de férias indenizadas, 1/3 de férias constitucionais destas férias e o 13º salário indenizado.

Além desses custos adicionais, deve ser depositado o FGTS do aviso prévio indenizado, bem como do 13º salário indenizado. E a partir de 2009 são devidos, também, os encargos da previdência sobre o aviso prévio indenizado.

Por último destacamos que, a outra característica da atividade aqui analisada, e que deve ser considerada em todos os estudos, é que quando terminado o contrato entre tomador e prestador, todos os trabalhadores vinculados ao contrato, titulares e substitutos, serão demitidos sem justa causa.

Esses fatos devem estar contemplados nos estudos e nas planilhas de formação de encargos sociais e direitos trabalhistas, ocorre que comumente esses fatores não são previstos pelas empresas.

O que a empresa recorrente pretende demonstrar por meio deste recurso é que os preços médios que foram usados como parâmetro para determinar a glosa no valor de R\$ 307.549,30 mensais não podem servir de base para se julgar um suposto superfaturamento.

Isso porque as propostas que originaram o valor médio exposto no relatório da Unidade Técnica possuem vícios que afrontam a legislação trabalhista e não atendem aos princípios da exequibilidade.

Dados esses fatos, segue a análise individualizada de cada proposta utilizada no relatório da Unidade Técnica.

PROPOSTA DA EMPRESA AVAL

A proposta da empresa Aval, constante da composição do preço médio adotada pela Unidade Técnica, apresenta para o posto de serviço de 12 horas diurnas o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1267

Proc.: 39420/08

Rubrica

valor de R\$ 4.970,61 e para o posto de serviço de 12 horas noturnas o valor de R\$ 5.480,49.

Nota-se que o valor proposto para o posto noturno não atende a Lei nº 605/49, que determina o pagamento dos reflexos no descanso semanal Remunerado (DSR) dos valores variáveis da remuneração.

O dia de descanso semanal deve ser pago com o mesmo valor do dia normal de trabalho.

A cláusula sétima da convenção coletiva vigente em 2009 reconhece o percentual de 12% incidente sobre o salário normativo, para absorver a prorrogação da jornada após as 5 horas (Sumula 60 TST) e também para quitar a hora noturna reduzida.

Dessa forma, o dia em que o vigilante trabalha em horário noturno recebe seus direitos sobre este dia, assim são devidos esses mesmos direitos na remuneração do seu descanso semanal. Portanto, a proposta não atende à legislação quanto a esse quesito, tornando-a ilegal e inexecutável.

Nos encargos sociais, em especial o Grupo B (ANEXO I), os percentuais propostos, além de não satisfazerem qualquer direito de ausência dos seus futuros vigilantes, não atendem a outras ausências e necessárias durante a execução do contrato, sejam elas por imposição da IN 5 do Ministério do Trabalho e Emprego, ou pela Portaria 367/2006 do Ministério da Justiça, ou por determinação do artigo 168 da CLT, inclusive a cobertura das férias, que não estão ali previstas.

Assim, nos casos de férias, atestados, licenças ou quaisquer outros afastamentos legais, em que seja necessária a presença de um substituto para que haja a continuidade da vigilância, ou o serviço deixará de ser prestado, ou não haverá pagamento do substituto que cobrirá o posto vago.

Verifica-se, então, a irregularidade na ausência dessa previsão.

Nos itens de insumos, muitos desses não estão previstos na proposta, tais como o custo dos exames admissionais, periódicos e demissionais, custo do pagamento salarial, custo da contribuição assistencial prevista na cláusula 48ª da Convenção Coletiva de Trabalho, gastos com a implantação dos serviços, gastos com a supervisão obrigatória contratualmente, custos da garantia de contrato, custos do seguro de responsabilidade civil e custos para realizar e entregar a fatura mensal.

Todos esses itens acima citados, se não foram identificados na planilha, muito menos terão suporte financeiro para a sua cobertura no item Despesas Administrativas/Operacionais que prevê o valor de R\$ 11,47 para suportar esses e tantos outros necessários para a contratação, manutenção e rescisão dos contratos de trabalhos.

Assim, a recorrente concorda com os valores e percentuais de apenas 3 itens da proposta analisada, quais sejam, o salário, o percentual do Grupo A dos encargos sociais, que aponta 36,80% e os tributos sobre a fatura, conforme QUADRO que segue:

PROPOSTA AVAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1268

Proc.: 39420/08

Rubrica

Grupo A	36,80%
Férias	8,33%
13° salário	8,33%
1/3 constitucionais de férias	2,78%
Auxílio doença	0,01%
Licença paternidade	0,01%
Faltas legais	0,01%
Acidente de trabalho	0,01%
Aviso prévio trabalhado	0,01%
Grupo C	
Aviso prévio	0,01%
Indenização Adicional	0,01%
Multa do FGTS	2,40%
Encargos do Grupo A sobre o B	7,17%
	65,88%
Administração (0,25%)	R\$ 11,47
Lucro (0,05%)	R\$ 2,29

Apenas a título de reflexão sobre os valores propostos, suponhamos que a empresa contratasse uma secretária na empresa cujo salário mensal fosse de R\$ 510,00 (mínimo). Quantos postos de vigilância de 12 horas noturnas seriam necessários para pagar o salário da secretária? R\$ 510,00

R\$ 11,47 = 44,5 postos de serviços, ou seja, a empresa deveria manter 90 homens trabalhando 12 horas todos os dias do mês, para saldar o compromisso salarial desta secretária.

Ainda sobre os valores acima, ressalta-se que um lucro de 0,05%, não parece razoável para uma empresa idônea!

Nota-se que esse lucro, por posto diurno, perfaria um total de R\$ 2,48 (dois reais e quarenta e oito centavos), o que em uma simples ligação telefônica seria, inafastavelmente, gasto.

De outro passo, percebe-se que a empresa calculou encargos de 0,01% em praticamente todos os itens do Grupo "B" e "C" de sua planilha.

Esse percentual só seria possível de ser admitido, se considerarmos a absurda hipótese de que, os funcionários dessa empresa nunca adoeceriam, nunca teriam filhos, nunca faltariam, nunca apresentariam atestados médicos, nunca doariam sangue, nunca se ausentariam por qualquer motivo do trabalho, ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1269

Proc.: 39420/08

Rubrica

seja, trabalhariam durante todo período contratual sem nenhuma ausência, o que não nos parece razoável.

Como visto, os preços apresentados por esta empresa merecem ser revistos, pois deixam de contemplar o mínimo previsto na legislação. Portanto, não devem - e não podem - ser utilizados como parâmetro.

Diante disso, a sua base para determinação do preço médio está comprometida, impondo-se que a proposta seja eliminada do processo.

PROPOSTA DA EMPRESA JUIZ DE FORA

A segunda proposta em análise é da empresa Juiz de Fora, que apresentou para o posto de 12 horas diurnas o valor de R\$ 5.636,46 e para o posto de 12 horas noturnas o valor de R\$ 6.217,03, cuja proposta apresenta a mesma ilegalidade cometida na proposta da empresa Aval, ou seja, o posto noturno não reconhece o valor do Reflexo do DSR, sendo que a Lei determina que o dia de descanso semanal remunerado seja de valor idêntico ao do dia de trabalho.

Quanto aos encargos sociais, a proposta não reconhece a ausência dos vigilantes quando em gozo de férias e também não reconhece os direitos dos substitutos para a cobertura de faltas.

A proposta ainda aponta o custo do curso de reciclagem em R\$ 10,00, contudo, não reconhece a ausência do mesmo para realizar o curso, o qual deve gerar a substituição do titular durante a sua capacitação.

Também não reconhece a necessidade de atender ao disposto na IN 5 do MTE.

Uma pergunta que deve ser feita para todas as empresas é: O que fazer com o horário da refeição? Isso porque, nas propostas analisadas, nenhuma empresa se preocupa com este fato.

Ao provisionar 1,25% (auxílio doença), 0,11% (paternidade), 0,28% (faltas legais), 0,95% (acidente de trabalho) e 1,25% (aviso prévio trabalhado), a empresa reconhece o direito de ausência apenas dos titulares que laborarão neste contrato e não de seus substitutos por qualquer motivo de falta.

Na proposta não existe provisão para o pagamento dos direitos do 13º salário, férias, 1/3 de férias constitucionais e verbas rescisórias dos substitutos. E como serão pagos os substitutos quando os titulares vierem a gozar suas férias?

Nos itens de insumos também não há provisão para inúmeros custos identificados como variáveis, portanto, integrante e identificável na planilha de formação do preço, tais como, custo do pagamento salarial, custo dos exames admissionais, periódicos e demissionais, custos de contratação dos vigilantes, custo da manutenção mensal e anual para o pagamento dos direitos trabalhistas, custo para a rescisão do contrato de trabalho, homologação, custo da contribuição assistencial prevista na cláusula 48ª da Convenção Coletiva de Trabalho.

Falta reconhecer, ainda, os gastos com a implantação dos serviços, com a supervisão contratualmente prevista, com os custos da garantia do contrato, com os custos do seguro de responsabilidade civil, com os custos para realizar e entregar a fatura mensal e com os custos da ronda necessária.

Essas propostas geram um risco trabalhista sobremaneira elevado, haja vista



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1270

Proc.: 39420/08

Rubrica

que se esses direitos não forem incluídos nas propostas, conseqüentemente, não serão pagos aos trabalhadores, gerando um alto risco à Administração Pública, já que essa assume o risco como tomadora do serviço, assumindo a responsabilidade subsidiária desses contratos.

Nesse sentido, já foram ajuizadas inúmeras Ações Trabalhistas pelo SINDESV-DF contra o DETRAN/DF, onde esse órgão público está sendo condenado ao pagamento das verbas trabalhistas não pagas pelas empresas prestadoras de serviços.

Dentre essas ações, seguem algumas, apenas a título de exemplo, em desfavor do DETRAN-DF, originadas de rescisões com a empresa REMAN (ramo de segurança), em menos de 1 (um) ano de contrato:

1 - RT 01025-2007-008. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 25.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

2 - RT 01000-2007-003. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 30.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

3 - RT 01000-2007-007. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 19.617,24. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

4 - RT 01001-2007-017. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 46.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

5 - RT 01019-2007-015. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 70.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

6 - RT 01006-2007-007. Valor da causa: R\$ 79.291,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 34.000,00. Situação: fase de execução;

7 - RT 01017-2007-016. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 25.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

8 - RT 00996-2007-021. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Apresentada desistência pelos reclamantes;

9 - RT 01001-2007-021. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 60.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

10 - RT 00990-2007-016. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 28.000,00. Situação: fase de execução;

11 - RT 01007-2007-003. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 30.000,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;

12 - RT 01005-2007-019. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 64.500,00. Situação: aguardando julgamento de agravo de instrumento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1271

Proc.: 39420/08

Rubrica

13 - RT 00996-2007-001. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 44.138,86. Situação: fase de execução;

14 - RT 01021-2007-001. Valor da causa: R\$ 25.000,00. Valor da condenação estimado em sentença: R\$ 33.452,55. Situação: fase de execução;

Valor total das condenações estimado em sentença: R\$ 509.708,65, a título de mera exemplificação.

Diante da não previsão dos elementos acima citados, a proposta apresentada pela empresa Juiz de Fora merece ser desqualificada, pois não tem amparo legal para suprir o valor médio determinado pelo parecer da Unidade Técnica.

PROPOSTA DA EMPRESA LIFE DEFENSE

A proposta da empresa Life Defense apresenta os mesmos problemas cometidos nas propostas das empresas Aval e Juiz de Fora, ou seja, o posto noturno não reconhece o valor do Reflexo do DSR.

Nos encargos sociais, a proposta não reconhece a ausência dos vigilantes quando em gozo de férias e também não reconhece os direitos dos substitutos para a cobertura de faltas.

A proposta aponta o custo do curso de reciclagem em R\$ 10,00, mas não reconhece a ausência do mesmo para realizar o curso, o qual deve gerar a substituição do titular durante a sua capacitação.

Também não reconhece a necessidade de atender ao disposto na IN 5 do MTE.

As demonstrações dos direitos trabalhistas orçados na proposta revelam a forma de cálculo utilizada para demonstrar os percentuais das ausências, o que torna tais percentuais totalmente descabidos quanto à realidade.

A média de ausências dos vigilantes é de cinco (5) dias para auxílio enfermidade. Assim, o percentual foi calculado pela divisão de 360 (dias do ano), gerando o percentual de 1,39%. Ocorre que há um grave erro nessa fórmula, conforme abaixo exposto:

Se a escala de trabalho é 12 x 36, os vigilantes em média laboram 15,22 dias no mês. Também é correto afirmar que após o primeiro ano, eles se ausentaram mais 15 dias em gozo de férias.

Portanto, para se orçar 5 dias de ausências, estes deverão ser divididos, não por 360 dias, mas sim por 167,64, que são 15,22 média de dias trabalhados no mês, multiplicados por 12, deduzidos dos 15 dias de férias. O resultado destas ausências para suprir os dias seria de $5 \pm 167,64 = 2,98\%$.

Para melhor compreensão desse fato, o vigilante que substituir o titular receberá pelo valor resultante da proposta de 1,39%, sendo assim, o salário de $R\$ 1.166,40 \times 1,39\% \times 12 = R\$ 194,64$.

Desse modo, ele trabalharia os 5 dias de ausência do vigilante titular, na escala 12 x 36, um dia trabalha e outro não, significa que receberia pelo trabalho 10 dias, $R\$ 1.166,40 \div 30 \times 10 = R\$ 388,80$, mas o valor arrecadado é de R\$ 194,64.

Assim, demonstra-se que há uma defasagem nos valores para o ressarcimento do labor do substituto.

Além disso, o substituto também possui direito ao gozo de férias após o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1272

Proc.: 39420/08

Rubrica

primeiro ano, o recebimento do 13º salário e 1/3 de férias constitucionais. Diante disso, indaga-se: de onde virão esses recursos?

Nos itens de insumos também não há provisão para inúmeros custos identificados como variáveis, portanto, integrante e identificável na planilha de formação do preço, tais como, custo do pagamento salarial, custo dos exames admissionais, periódicos e demissionais, custos de contratação dos vigilantes, custo da manutenção mensal e anual para o pagamento dos direitos trabalhistas, custo para a rescisão do contrato de trabalho e homologação, custo da contribuição assistencial prevista na cláusula 48a da Convenção Coletiva de Trabalho.

Falta reconhecer, ainda, os gastos com a implantação dos serviços, da supervisão obrigatória contratualmente, custos da garantia de contrato, custos do seguro de responsabilidade civil, custos para realizar e entregar a fatura mensal, custo da ronda necessária.

O lucro e a taxa de administração não absorvem todos os riscos e custos que a atividade oferece.

Assim, mostra-se absolutamente inexequível o preço apresentado pela empresa Life Defense, não servindo como paradigma.

Reforça a inexecutabilidade dos preços apresentados por esta empresa o fato de sua certidão negativa junto ao INSS estar cancelada pela Receita Federal do Brasil desde o dia 20.01.2010, conforme comprova o documento em anexo (doc. 02).

PROPOSTA DA EMPRESA ÁGIL

Por último, a proposta da empresa Ágil, igualmente, comete os mesmos equívocos das anteriores quanto ao reconhecimento dos direitos trabalhistas, em especial o reflexo do DSR.

Para agravar ainda mais, os preços da proposta dessa empresa para os postos de vigilância de 12 horas diurnas foi de R\$ 4.841,38, e de 12 horas noturnas foi de R\$ 5.250,43. Esses preços não contemplam a massa salarial atualizada e estão com valores dos salários defasados, portanto, devem ser eliminadas do cálculo da média atribuída pela Unidade Técnica.

Essa proposta incorre no absurdo de não reconhecer os direitos de substituições elementares, como se todos os trabalhadores, homens e mulheres, não pudessem ter filhos, não adoecessem jamais, não sofressem acidentes de trabalho ou de percurso, e ainda, para completar a mais absurda hipótese, como se todos ao final do contrato se comprometessem em solicitar a demissão para, só assim, a sua proposta se tornar exequível ou viável.

Segue QUADRO com a proposição sob análise, inclusive com os mesmos percentuais utilizados na proposta da empresa Aval.

ÁGIL

Grupo A	36,80%
Férias	8,33%
13o salário	8,33%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1273

Proc.: 39420/08

Rubrica

1/3 constitucionais de férias	2,78%
Auxílio doença	0,01%
Licença paternidade	0,01%
Faltas legais	0,01%
Acidente de trabalho	0,01%
Aviso prévio trabalhado	0,01%
Grupo C	
Aviso prévio	0,01%
	0,01%
Indenização Adicional	
Multa do FGTS	2,40%
Encargos do Grupo A sobre o B	7,17%
	65,88%

Nos encargos sociais, em especial o Grupo B, os percentuais propostos, além de não satisfazerem qualquer direito a ausência dos seus futuros vigilantes, não atendem a outras ausências legais e necessárias durante a execução do contrato, sejam elas por imposição da IN 5 do MTE, ou pela Portaria 367/2006 do Ministério da Justiça, ou por determinação do artigo 168 da CLT, inclusive a cobertura das férias que não são ali atendidas.

Assim, nos casos de férias, atestados, licenças ou quaisquer outros afastamentos legais, onde seja necessária a presença de um substituto para que haja a continuidade da vigilância, ou o serviço deixará de ser prestado, ou não haverá o pagamento do substituto que cobrirá o posto vago.

Nos itens de insumos, muitos destes não estão previstos na proposta, tais como o custo dos exames admissionais, periódicos e demissionais, custo do pagamento salarial, custo da contribuição assistencial prevista na cláusula 48a da Convenção Coletiva de Trabalho, gastos com a implantação dos serviços, gastos com a supervisão obrigatória contratualmente, custos da garantia de contrato, custos do seguro de responsabilidade civil e custos para realizar e entregar a fatura mensal.

Todos esses itens acima citados, se não foram identificados na planilha, muito menos terão suporte financeiro para a sua cobertura no item Despesas Administrativas/Operacionais que prevê o valor de R\$ 62,35 para suportar estes e tantos outros necessários para a contratação, manutenção e rescisão dos contratos de trabalhos.

Assim, as recorrentes concordam com os valores e percentuais de apenas 2 itens da proposta analisada, conforme QUADRO que segue, quais sejam, o salário e o percentual do Grupo A dos encargos sociais, que aponta 36,80%. Os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1274

Proc.: 39420/08

Rubrica

tributos sobre a fatura absorvem custos de proposta como sendo a empresa optante pelo Lucro Presumido:

No sentido de explanar exatamente o que ocorrerá com o contrato absorvendo os encargos propostos, será analisado ao longo desta peça o comportamento do contrato da empresa CONFEDERAL.

TIPO DE POSTO		POSTO DE 24 HORAS ESCALA 12 X 36
Data base	MAIO 4	
2009	funcionários	
MONTANTE A		
REMUNERAÇÃO		FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
Salário Normativo	R\$ 4.665,60	Cláusula 2ª CCT
Adicional noturno	R\$ 279,94	Artigo 73 CLT e cláusula 7ª da CCT
Reflexo DSR	R\$ 59,83	Lei nº 605/49
Subtotal	R\$ 5.005,36	

O valor encontrado no QUADRO acima, no montante de R\$ 5.005,36, é o valor mínimo a ser pago aos trabalhadores do posto de serviços de 24 horas ininterruptas, contudo, ainda há que se considerar as reservas técnicas conforme a seguir exposto.

Reserva técnica:

Toda a substituição não atendida nos encargos sociais ou direitos trabalhistas, deve ser considerada como Reserva técnica.

Se o vigilante deverá ser substituído, por demissão ou férias, outro vigilante será colocado no posto por um, dois ou mais dias, dependendo da complexidade de transferência dos serviços, que serão exercidos durante o período por dois vigilantes.

A falta - ou mesmo o atraso - ao trabalho são imprevisíveis, e o posto não sendo coberto trará enorme risco. O vigilante que trabalha na cobertura de ausências por faltas pode se tornar ocioso e esse fato deve ser estimado.

Outro aspecto relevante é que o MTE não permite que o vigilante trabalhe durante o seu intervalo de refeições, portanto, em alguns postos, esse tempo de ausência deverá ser coberto por outro vigilante, ocasionando alto custo nessa operação. Assim sendo, recomenda-se que os custos de Reserva Técnica situem-se na ordem de 7,56%.

Reserva técnica	7,56%	R\$ 378,41	Cobertura necessária às faltas e intrajornada
REMUNERAÇÃO TOTAL	107,56%	R\$ 5.383,77	
Encargos Sociais	84,51%	R\$ 4.549,73	Adaptação do estudo da FGV para o setor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1275

Proc.: 39420/08

Rubrica

vigilância

TOTAL DO MONTANTE A R\$ 9.933,50

Os encargos sociais e direitos trabalhistas estão contemplados no ANEXO I, onde estão demonstrados todos os custos para que o serviço possa ser executado normalmente.

Todos esses custos foram baseados em levantamentos estatísticos proporcionados pelo CAGED e pela RAIS, ambos do MTE, pelas estatísticas do segmento no Distrito Federal e por estatísticas do Ministério da Previdência.

Instrui as análises o ANEXO II, que é o memorial descritivo da planilha de custos e formação de preços para substanciar a presente instrução processual.

O QUADRO abaixo demonstra os valores arrecadados para suprir os direitos trabalhistas de todo o grupo que labora no contrato. Férias no mesmo valor da folha de pagamento, 1/3 de férias constitucionais e 13º salário, também no mesmo valor da folha de pagamento.

Segue, como exemplo, o pagamento dessas verbas e a arrecadação, comparativamente. A média da remuneração desses vigilantes é obtida pelo valor da remuneração R\$ 5.005,36 4 (vigilantes) = R\$ 1.251,34.

A necessidade de substituição por faltas proposto pela empresa CONFEDERAL é de 4,27%. Os postos de serviços contratados são 107 gerando a necessidade de $4 \times 107 = 428$ (quatrocentos e vinte e oito vigilantes para realizar os serviços).

Contrato no PRIMEIRO ANO		Valor arrecadado ao final do ano
Número de trabalhadores do contrato	428	
Percentual de ausências 4,27% x 428 = 18,2756	18,2756	4,27%
Número de trabalhadores para o contrato ser executado	446,2756	
Salário médio do trabalhador RS 1.251,34	R\$ 1.251,34	
folha de salários faturada média R\$ 1.251,34 x 428	R\$ 535.573,52	R\$ 6.426.882,24
Encargos sociais oriundo das propostas		
Férias 8,3333%	R\$ 44.631,12	R\$ 535.537,52
1/3 de férias constitucionais 2,7777%	R\$ 14.877,04	R\$ 178.524,50
Ausências 5,97%	R\$ 22.868,99	R\$ 274.427,87
13º salário 8,33333%	R\$ 44.631,12	RS 535.573,50



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1276

Proc.: 39420/08

Rubrica

Total	R\$ 127.008,28	R\$ 1.524.099,37
-------	----------------	------------------

Chama a atenção que essas faltas se deram durante o expediente de trabalho, pois não há motivo para justificar dias não trabalhados. Também, como agravante, todos os postos de serviços são 12 x 36.

O QUADRO acima demonstra nos itens férias, 1/3 de férias constitucionais e 13° salário, que o valor é suficiente para o pagamento dos 476 e 428 trabalhadores, respectivamente, titulares do contrato.

O QUADRO abaixo demonstra os desembolsos necessários para se reconhecer os direitos trabalhistas de todo o universo de trabalhadores da empresa CONFEDERAL:

Contrato no PRIMEIRO ANO	ORÇADO	Valor arrecadado ao final do ano	DESEMBOLSO
Número de trabalhadores do contrato	428		
Percentual de ausências 4,27% x 18,2756	18,2756		
Número de trabalhadores para o contrato ser executado	446,2756		
Salário médio do trabalhador R\$ 1.251,34	R\$ 1.251,34		
Folha de salários faturada média R\$ 1.251,34 x 428	R\$ 535.537,52	R\$ 6.426.882,24	R\$ 6.426.882,24
Encargos sociais Grupo B MPU e TCU			
Férias 8,3333%	R\$ 44.631,12	R\$ 535.573,50	R\$ 558.442,49
1/3 de férias constitucionais 2,7777%	R\$ 14.877,04	R\$ 178.524,50	R\$ 186.147,50
Ausências 5,97%	R\$ 22.868,99	R\$ 274.427,87	R\$ 274.427,87
13° salário 8,33333%	R\$ 44.631,12	R\$ 535.573,50	R\$ 558.442,49
Total	R\$ 127.008,28	R\$ 1.524.099,37	R\$ 1.577.460,34
DIFERENÇA ENTRE ORÇADO E ARRECADADO		(R\$ 53.360,97)	-0,830%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1277

Proc.: 39420/08

Rubrica

MAIS ENCARGOS SOCIAIS 36,8%		(R\$ 19.636,84)	-0,306%
-----------------------------	--	-----------------	---------

Resta assim bem delimitado o custo não contemplado, referente aos substitutos das ausências, nos estudos do MPU e TCU, inclusive a planilha sugerida no Edital 021/2009 do CECOM no Grupo B, referida no relatório da Unidade Técnica.

Não há outra forma de reconhecer os custos a não ser determinando o efetivo volume de pessoas.

Destaque-se que os 18,2756 vigilantes, comprovadamente contratados para a execução dos serviços pela empresa CONFEDERAL, receberão todos os direitos aqui determinados, considerando-se todas as verbas e encargos trabalhistas e sociais, sendo também treinados e uniformizados, dentre tantos direitos a eles reservados.

Se não houver a previsão desses direitos, a proposta é ilegal e gerará prejuízos aos cofres públicos, já que quando do encerramento do contrato, se não houver o cumprimento das obrigações rescisórias pela empresa contratada, essa responsabilidade será, subsidiariamente, suportada pela Administração Pública, conforme acima já exposto.

Ainda nessa linha de raciocínio, observa-se que no segundo ano o contrato terá ainda mais pessoas, pois todos os 446,2756 vigilantes da empresa CONFEDERAL terão o direito de gozar as suas merecidas - e devidas - férias.

O volume de pessoas ficará assim constituído para empresa CONFEDERAL:

SEGUNDO ANO	
Contrato exige 428 trabalhadores	428
Percentual de ausências 4,27% x 428 = 23,4192	18,2756
Cobertura para as férias / 12	37,1896
Total de trabalhadores	483,4652

Todos gozarão suas férias ao cabo do primeiro ano e, caso não o façam, haverá, evidentemente um enorme passivo trabalhista correspondente ao dobro sobre desse direito.

No que se refere ao contrato da empresa CONFEDERAL, observa-se que o volume de trabalhadores, no segundo ano, para que os serviços possam ser realizados nos 107 postos de trabalho, terão um contingente de 483,4652 pessoas, e todos com direito ao recebimento das verbas já comentadas anteriormente, conforme demonstrado no QUADRO a seguir:

Contrato no SEGUNDO ANO	ORÇADO	Valor arrecadado ao final do ano	Desembolso efetivo
Número de trabalhadores do contrato	428		
Percentual de ausências 4,27% x 18,2756	18,2756		



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1278

Proc.: 39420/08

Rubrica

Substituições para o gozo de férias	37,1896		
Número de trabalhadores para o contrato ser executado	483,4652		
Salário médio do trabalhador R\$ 1.251,34	R\$ 1.251,34		
Folha de salários faturada média R\$ 1.251,34 x 428	R\$ 535.573,52	R\$ 6.426.882,24	R\$ 6.426.882,24
Encargos sociais oriundo das propostas			
Férias 8,3333%	R\$ 44.631,12	R\$ 535.573,50	R\$ 604.979,39
1/3 de férias constitucionais 2,7777%	R\$ 14.877,04	R\$ 178.524,50	R\$ 201.659,80
Ausências 5,97%	R\$ 22.868,99	R\$ 274.427,87	R\$ 274.427,87
13° salário 8,33333%	R\$ 44.631,12	R\$ 535.573,50	R\$ 604.979,39
Total	R\$ 127.008,28	R\$ 1524.099,37	R\$ 1.686.046,44
DIFERENÇA ENTRE ORÇADO E ARRECADADO		(R\$ 161.947,07)	-2,520%
MAIS ENCARGOS SOCIAIS 36,8%		(R\$ 59.596,52)	-0,927%

Há um crescimento vegetativo no corpo de trabalhadores para a realização dos serviços, este crescimento gera custos que devem ser absorvidos nos direitos trabalhistas fundamentados conforme o ANEXO 1.

Outro detalhe que merece atenção é que nos estudos apresentados o tempo médio considerado é determinado pelos dados adquiridos através do CAGED (MTE), que no ano de 2009 atingiu 34,83 meses.

Contudo, como a gestão dos serviços se dá por diretoria independente, existe um alto nível de substituição de vigilantes, que certamente fará com que os encargos advindos dos direitos trabalhistas rescisórios sejam muito superiores aos estimados nos estudos e nas propostas apresentadas.

Assim, o valor de R\$ 221.543,59 não tem como ser suportado pela empresa no segundo ano do contrato, haja vista o crescimento vegetativo no corpo de trabalhadores e os encargos sociais advindos das substituições necessárias, conforme acima exposto.

Outrossim, não podemos esquecer que serviços terceirizados de forma contínua são desenvolvidos por pessoas e estas estão sujeitas às mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1279

Proc.: 39420/08

Rubrica

variadas reações, sejam sociais, psicológicas, de ordem moral ou de saúde.

Mensurar custos sobre pessoas é exercício de futurologia e se não houver o reconhecimento de todos os seus direitos, o que se faz estatisticamente, evidencia-se um custo inexecuível.

Os dados estatísticos utilizados baseiam-se em históricos reais, ou seja, sobre um passado já ocorrido, não determina o custo do futuro, pois os novos contratados não são conhecidos, quanto mais adequadamente observados.

O QUADRO acima demonstra os grandes problemas que as empresas enfrentam a partir do segundo ano. Este é o ano do grande teste, pois o salto de pessoas se evidencia com a necessidade de contratação de mais 37,1896 pessoas, como é o caso da CONFEDERAL, todos com direitos idênticos aos titulares, inclusive ao término do contrato, sendo demitidos com os demais.

Quanto aos insumos, registra-se hoje a necessidade de subdividir os insumos em dois fundamentos, os pessoais e os gerais.

Os pessoais são todos aqueles que sofreram variação em função do volume de pessoas utilizadas.

No exemplo da CONFEDERAL, se estimarmos os valores de uniformes para o contingente de 428 pessoas, no segundo ano estaremos consumindo uniformes para 483 pessoas.

Assim acontece com outros custos vinculados à pessoalidade, como treinamentos, reciclagem, seguro de vida em grupo, pagamento salarial, plano de saúde, plano odontológico, colete, que foi determinado pelo MTE como EPI (Equipamento de Proteção Individual), gastos com exames admissionais, periódicos e demissionais, fundo de invalidez, contribuição assistencial, e gastos variáveis para a contratação dos vigilantes, custos mensais de manutenção, tais como cartão de ponto, contra cheque, etc., e gastos variáveis demissionais.

Há também dois itens de insumos consumidos concorrentemente com o pessoal da reserva técnica, são eles o vale transporte e o vale refeição. Portanto, essa separação permite o reconhecimento dos custos adicionais que serão arcados pela empresa para todos os vigilantes instalados no contrato, titulares, reservas e substitutos.

Nos insumos gerais, destacamos os custos variáveis quando da utilização dos equipamentos, as armas não letais, os custos iniciais de implantação do contrato que devem ser rateados durante a sua execução, os custos de entrega e retirada de equipamentos, os custos de cada visita obrigatória do supervisor (interlocutor) e o custo da ronda necessária e imprescindível na execução contratual, bem como o custo da garantia contratual e os custos variáveis de faturamento, como os formulários e o custo de entrega dos documentos para o recebimento pelos serviços.

Assim, o estudo da FGV desenvolvido pelos professores Afonso Duarte de Paiva e Paulo Sidney de Melo Cota, busca reconhecer os direitos trabalhistas através da produtividade dos trabalhadores, trabalho esse que foi adequado à realidade atual, pois as legislações sociais e trabalhistas são dinâmicas e há modificações pelo comportamento histórico dos contratos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1280

Proc.: 39420/08

Rubrica

Vale lembrar que a SEPLAG celebrou com a Fundação Getúlio Vargas o Contrato 45/2009 buscando reafirmar os conceitos de Encargos sociais e Custos de contratação de serviços terceirizados.

Adiante demonstramos em análise bem didática o preço médio se condicionado ao contrato e seus efeitos danosos:

DIGITALIZADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1281

Proc.: 39420/08

Rubrica

ANALISE DO PREÇO SUGERIDO		
Preço dos serviços proposto	R\$11.036,03	Quadro 04 do Relatório de inspeção
Tributos na fonte	R\$2.389,30	
ISS 5%	R\$551,80	Lei Complementar 116
PIS 3%	R\$331,08	Lei 10.833 artigo 30
COFINS 0,65%	R\$71,73	Lei 10.833 artigo 31
IRF 1%	R\$110,36	Regulamento do IR
CSLL 1%	R\$110,36	Lei 10.833 artigo 31
INSS 11%A	R\$1.213,96	Lei 9,711
Sobra da fatura	R\$9.822,07	
Remuneração	R\$5.299,18	salários, adicional noturno, hora intrajornada
Cobertura com reserva técnica	R\$400,62	Necessidade de cobertura em dobro para passagem de posto
Cobertura por faltas	260,72	Previsto em estatísticas nas empresas
Total das obrigações salariais	R\$5.960,52	Folha de pagamento mensal para realização dos serviços
FGTS 8%	R\$476,84	Artigo 15 Lei 8030/90 e Art. 7º Inciso III CF/88
TERCEIROS 5,8%	R\$345,71	Sistema S, mais hora, Salário Educação
Crédito ou débito do INSS	R\$(156,96)	Aplica-se 23% sobre a remuneração e deduzo crédito do INSS
Sobra da fatura	R\$3.195,95	
Vale alimentação	R\$599,41	Cláusula 3a CCT
Vale transporte	R\$243,16	Lei 7.418/75
Uniforme	R\$178,93	Portaria 387 M/J e cláusula 30a CCT
NR 07 e 09	R\$36,41	Artigo 168 CLT
Custo do pagamento individual de salário	R\$5,60	IN 3 Artigo 19-A item III
Custo do curso de reciclagem	R\$46,19	Portaria 387/06 M/J
Seguro de vida em grupo	R\$52,25	Lei 7.102/83 e cláusula 8a CCT
Custo do colete a prova de balas	R\$37,68	Portaria 387 M/J e Portaria nº 191/2006/MTE
Contribuição assistencial	R\$2,67	Cláusula 48a CCT
Plano de saúde	R\$168,00	Cláusula 56a CCT
Auxílio odontológico	R\$24,00	Cláusula 47a CCT
Fundo de invalidez	R\$40,00	Cláusula 9a CCT
Custo de contratação do vigilante	R\$11,00	§ 1 Artigo 19A IN 3
Custo de manutenção mensal pagamentos	R\$6,60	§ 1 Artigo 19A IN 4
Custo de manutenção anual pagamentos	R\$0,76	§ 1 Artigo 19A IN 5
Custo da rescisão contratual	R\$4,14	§ 1 Artigo 19A IN 6
Subtotal	R\$1.456,81	
Sobra da fatura	R\$1739,14	
Custos iniciais do contrato implantação, etc	R\$15,06	§ 1 Artigo 19A IN 6
Custo de faturamento e entrega	R\$40,69	§ 1 Artigo 19A IN 7
Custo da supervisão 1 visita semanal	R\$147,14	§ 1 Artigo 19A IN 8
Custo da ronda	R\$251,82	§ 1 Artigo 19A IN 9
Custo dos equipamentos do vigilante	R\$26,00	
Custo de movimentação dos equipamentos	R\$7,58	
Custo de garantia do contrato	R\$22,07	IN 3 Artigo 13 Item XIX
Subtotal	R\$510,37	
Sobra da fatura	R\$1.228,77	
13o salário	R\$541,87	Lei 4.060/62, Lei 7.787/89 e Inciso VII Art 7 CF/88
Férias	R\$541,87	Artigo 142º DL 5.542/42 e Artigo 7 CF Inciso XVII
1/3 constitucionais de férias	R\$180,62	Artigo 487 CLT e Inciso XXI do Artigo 7º CF/88
Encargos sobre os itens acima	R\$465,28	Artigo 28º Lei 8.212/91
Aviso prévio trabalhado	R\$88,08	Artigo 487 CLT e Artigo 7 Inciso XXI da CF/88
Aviso prévio indenizado	R\$134,11	Artigo 487 CLT e Inciso XXI do Artigo 7º CF/88
Encargos sobre aviso prévio trabalhado inde	R\$81,77	Decreto 6.727/2009
Multa do FGTS 40%	R\$238,31	Artigo 487/CLT e Art. 10 Inc I Dsp.Trans.CF/88
Contribuição social 10% sobre FGTS	R\$59,58	Artigo 1º Lei complementar 110/01
subtotal	R\$2.331,48	
Sobra ou (falta) da fatura	R\$(1.102,71)	
Administração	R\$904,60	8,27% do valor da fatura
Lucro bruto	R\$766,03	6,89% do valor da fatura
Sobra ou (falta) da fatura	R\$ 2.773,34	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1282

Proc.: 39420/08

Rubrica

Assim, pode-se afirmar que os valores cobrados pela empresa CONFEDERAL está dentro do aceitável como custo da prestação de tais serviços, observados todos os direitos sociais e trabalhistas, além da evidente contemplação dos custos especiais que o tipo de serviço exige.

Após a absorção de todos os itens que compõem o custo dos serviços ora analisados, haverá a falta de R\$ 2.773,34 mensais por posto.

Destacamos que atualmente muito se discute sobre os preços dos serviços terceirizados, muitas empresas vêm ao mercado com propostas supostamente "vantajosas" unicamente sob o prisma do preço, mas de execução duvidosa ou sinistra.

Estamos constantemente recebendo informações de empresas que desaparecem gerando constrangimento à sociedade e, pior, deixando os trabalhadores com o custo de não receber seus direitos que são alimentares. Tudo em nome da economicidade. Contudo, se não houver critério de avaliação, não apenas do preço, mas sim da execução dos serviços, não há porque discutir um dos itens apenas.

O TCU e o Ministério do Planejamento estão em discussões constantes, mas não se aproximam da sociedade para ouvi-la, os representantes empresariais não são chamados para as suas definições, anseios e opiniões.

O pregão eletrônico, da forma como vem sendo utilizado por órgãos públicos, apresentam a ilusão da melhor proposta para a Administração Pública. Contudo, o que comumente vem acontecendo é que, na disputa de angariar o contrato com a Administração Pública, as empresas reduzem muito seus preços, e pouco tempo após o início da prestação dos serviços contratados, as empresas querem rescindir o contrato sob o fundamento de que os valores recebidos são inexequíveis.

Esse aspecto já tem sido, inclusive, objeto de discussões no âmbito do TCU, que em recente publicação de seu boletim interno (16.03.2010) registrou a seguinte matéria: (doc.05)

Por iniciativa do presidente Ubiratan Aguiar, equipes do TCU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de representantes da Controladoria-Geral da União (CGU) e Advocacia-Geral da União (AGU), se reuniram para discutir falhas na modalidade de pregão eletrônico para contratação de serviços de mão de obra. Após levantamento dos problemas, ficou decidido que outras reuniões serão marcadas para resolver as falhas de forma unitária.

Órgãos públicos têm tido problemas sérios em contratação de prestadores de serviços. Segundo Fernando Eira, secretário-geral de Administração do TCU, as empresas abaixam muito os preços para ganhar a licitação. "Em pouco tempo, eles querem rescindir o contrato sob a alegação de que os valores que estão recebendo não são exequíveis", explicou.

O secretário de Engenharia e Serviços de Apoio, Pedro Tadeu, apontou graves problemas com a contratação de terceiros: "A contratação de mão de obra terceirizada, que era para ser uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1283

Proc.: 39420/08

Rubrica

solução, tornou-se um problema. Ao invés de estarmos preocupados com o serviço contratado, nos preocupamos com os funcionários das empresas".

O secretário-executivo do Ministério do Planejamento, Bernardo Bringel, acredita que o problema pode estar na legislação. Para ele, a lei é falha para lidar com os problemas existentes. "É simplesmente legalidade inadequada para a realidade", reforçou.

Um novo encontro ficou marcado no TCU, na manhã desta sexta-feira. (grifamos)

Conforme já percebido pelo TCU e demais órgãos participantes da reunião acima transcrita, existem empresas que apresentam propostas sem considerar os custos advindos daquela prestação de serviços, abaixando o preço da proposta nos pregões, até que se tornem inexecutáveis, somente para celebrar o contrato com o Poder Público.

Ocorre que, em virtude do baixo valor do contrato, pouco tempo depois essas empresas não conseguem executar os contratos da forma proposta, com o exato cumprimento de todos os encargos previstos nas legislações específicas, o que leva a Administração Pública, inclusive, a assumir todo o passivo trabalhista da empresa contratada.

As propostas são muitas vezes elaboradas considerando que os funcionários não faltarão, não receberão os seus direitos trabalhistas, não gozarão férias, não tirarão qualquer tipo de licença e ao final do contrato serão obrigados a solicitar a demissão para ajudar o empresário ou o tomador de serviços, tudo para firmar o contrato

Outras empresas apresentam propostas ilegais, que não reconhecem os direitos trabalhistas e são falsificadas em valores ínfimos e inexecutáveis.

Certamente essas empresas, para executarem os serviços (se o fizerem), retirarão dos trabalhadores - e não de si - os seus direitos.

Assim, não há como considerar os números médios ofertados nos pregões considerados pela Unidade Técnica, já que os contratos adotados para se obter a média não preveem sequer os encargos sociais com previsão legal, conforme amplamente demonstrado.

O relatório impondo índices inexecutáveis permite afirmar que as proposições dos preços apresentados são inconsequentes. Geram ao mercado a falsidade que serviu de base para a proposição e julgamento dos fatos e penalizam as empresas que apresentaram propostas cujos valores são justos e executáveis.

Diante disso, buscou-se no mercado vários contratos que possuem preços superiores e inferiores aos valores dos Contratos 98 e 99/2009-SE, com vistas a demonstrar que os preços praticados pelas empresas G6 e CONFEDERAL não estão superfaturados, estando, portanto, dentro da média praticada pelo mercado.

A fim de demonstrar que o preço da empresa CONFEDERAL é compatível com os preços praticados no mercado, segue QUADRO que compara, resumidamente, vários contratos assinados no âmbito da Administração Pública. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1284

Proc.: 39420/08

Rubrica

[...]

Os preços acima citados foram extraídos de contratos assinados no âmbito da Administração Pública, conforme sugerido pela Unidade Técnica (doc. 03).

Nota-se que a média extraída desses contratos para um posto de 24 horas ininterruptas foi de R\$ 13.944,41, vale dizer, a média extraída dos contratos acima supera o preço do contrato estabelecido com a empresa CONFEDERAL.

Assim, restou demonstrado de forma plena e definitiva que o preço do contrato firmado entre a empresa CONFEDERAL e a Secretaria de Educação, não está superfaturado.

Ademais, insta salientar que no dia 13 de julho de 2009, foi publicada no Diário Oficial da União, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a Portaria nº 6, de 10 de julho de 2009, que atualiza os valores para contratação de serviços de vigilância em substituição aos valores publicados pela Portaria nº 4, de 18 de maio de 2009 para as Unidades Federativas que menciona (doc. 04).

O Anexo I da Portaria MPO no 6/2009, que leva em consideração os valores de 2008, ou seja, não está atualizado, traz a seguinte tabela:

UF	Posto 44h/semanais DIURNO	Posto 12x36h DIURNO	Posto 12x36h NOTURNO
BA	R\$ 1.750,00	R\$ 3.350,00	R\$ 3.900,00
DF	R\$ 3.360,00	R\$ 6.400,00	RS 7.010,00
MA	R\$ 1.840,00	R\$ 3.500,00	R\$ 3.830,00
PE	R\$ 2.130,00	R\$ 4.060,00	R\$ 4.360,00
PI	R\$ 1.950,00	R\$ 3.830,00	R\$ 4.550,00
RO	R\$ 1.970,00	R\$ 3.740,00	R\$ 4.080,00
SC	R\$ 2.210,00	R\$ 4.220,00	R\$ 4.600,00
SE	R\$ 1.490,00	R\$ 2.890,00	R\$ 3.140,00
SP	R\$ 2.530,00	R\$ 4.940,00	R\$ 5.410,00
TO	R\$ 2.020,00	R\$ 3.960,00	R\$ 4.350,00

Ora, trata-se de uma tabela oficial do MPO e que apresenta preços compatíveis com o preço praticado pela CONFEDERAL.

Mais uma vez, prova que não merece prosperar a alegação de superfaturamento dos contratos celebrados com a Secretaria de Educação para a prestação de serviços de vigilância.

Outro fator que merece destaque, é quanto à necessidade de revisão do conceito BDI (Benefício e Despesas Indiretas), cujo objetivo atende apenas a serviços de engenharia, pois o grande volume de custos não se concentra nos valores remuneratórios, mas sim em despesas com máquinas, equipamentos, instalações, materiais de grande volume, evidentemente que ao criarem os percentuais previamente ajustados de 30%, 35% ou qualquer outro, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1285

Proc.: 39420/08

Rubrica

manifestação financeira do resultado é expressiva.

Diverso é o caso das empresas de serviços continuados, cujo percentual da remuneração e seus efeitos absorvem custos de até 60% do valor da fatura, que sobre esta base se aplicam percentuais para a obtenção de valores para custear os riscos que o serviço oferece. A proposta é a discussão da Margem de Contribuição como elemento básico para determinar a lucratividade e a administração necessária para as empresas.

Portanto, expressa-se aqui a necessidade de se abrir amplos diálogo e desenvolvimento de estudos nesse sentido, cuja complexidade impõe debates com as fiscalizações do Ministério do Trabalho, Seguridade Social, Imposto de Renda, Polícia Federal, e qualquer outra vinculada às interpretações necessárias para promover grandes debates sobre o assunto, para dirimir e extinguir qualquer dúvida que possa servir de desconforto entre o tomador de serviços e as empresas do ramo.

[...]

Do Pedido

Ante o exposto, requer:

- a) PRELIMINARMENTE, seja admitido o presente recurso e suspensa a eficácia da Decisão nº 869/2010 proferida por essa Colenda Corte de Contas na Sessão Ordinária nº 4324, de 11 de março de 2010, até decisão final do presente Recurso (art. 47 da LC nº 01/94);
- b) seja acolhida a PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, para anular a Decisão nº 869/2010 in totum, de modo a garantir o devido processo legal;
- c) sucessivamente, seja acolhida a PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCDF PARA GLOSAR CONTRATO ADMINISTRATIVO, haja vista ausência de expressa permissão legal;
- d) sucessivamente, seja acolhida a IMPOSSIBILIDADE DO TCDF EM GLOSAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, haja vista a violação do princípio do pacta sunt servanda;
- e) NO MÉRITO, seja conhecido e provido o presente pedido de reexame para que, uma vez acolhidas as justificativas apresentadas pelas empresas recorrentes, seja reformada a decisão ora atacada para que se reconheça a ausência de superfaturamento Contratos n.º 98/2009-SE, libere os valores glosados e se restabeleça o pagamento integral dos valores contratados.

7. Recursos conhecidos pela Decisão nº 1620/10 (fl. 766), *como se [...]* Inominados fossem, **sem efeito suspensivo**, com fundamento na Decisão nº 1.347/2004, tendo em vista a natureza cautelar do item II da Decisão nº 869/2010, ora atacado.

8. Às fls. 772 a 797, Ofício nº 404/10-GAB/SGA, de 16/04/10, informa que, em 20 de outubro de 2009, foi firmado o Contrato nº 45/2009-SEPLAG, com a fundação Getúlio Vargas, objetivando a realização de estudos voltados à pesquisa e cálculo de preços médios, apuração de custos, entre outros, que



subsidiará a normatização dos percentuais dos encargos sociais e do BDI, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.

9. Às fls. 798 a 847, documentos juntados pela G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., em reforço à argumentação deduzida no recurso acima, a saber:

- Decreto nº 31.355/10², que suspende, por tempo indeterminado, os pagamentos decorrentes de contratos firmados entre o DF e empresas citadas no Inquérito nº 650/STJ;
- Processo GDF nº 080.002.515/10, concluso pela compatibilidade dos preços praticados pela G6, enquadrando o respectivo contrato na exceção prevista no art. 2º do Decreto nº 31.355/109;
- inexecuibilidade dos preços praticados pela LIFE DEFENSE (certidão de distribuição de protestos, no valor de R\$ 257.775,03);
- Ofício do Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal - SINDESV à G6, confirmando as condenações impostas à Administração, em virtude do não pagamento de verbas rescisórias à vigilantes;
- compatibilidade dos preços praticados pelas empresas G6 e CONFEDERAL, consoante contrato firmado com a Advocacia Geral da União.

10. Informação nº 20/10-2ª ICE/Divisão de Auditoria (fls. 856 a 924³) sugere o improvimento dos recursos interpostos.

2 Suspende os pagamentos decorrentes da execução dos contratos que especifica, no âmbito do Distrito Federal. **Art. 1º.** Ficam suspensos, por tempo indeterminado, todos os pagamentos decorrentes da execução de contratos firmados entre a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e as empresas mencionadas no Inquérito nº 650/DF, do Departamento de Polícia Federal, em trâmite perante o Superior Tribunal de Justiça, sob nº 2009/0188666-5. Parágrafo único. Os órgãos e as entidades contratantes deverão cientificar as empresas contratadas da suspensão do pagamento. **Art. 2º.** **O Governador do Distrito Federal, após audiência dos órgãos técnicos, poderá excepcionar do disposto neste Decreto os casos que, pelas suas características e no interesse da Administração Pública, requeiram tratamento específico.** Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

2. 3 Em face de todo o exposto, sugere-se ao Tribunal: **I.** negar provimento aos recursos apresentados pelas empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., pelas razões expostas nesta Informação de n.º 20/2010; **II.** considerando o exame dos custos dos Contratos n.ºs 98/2009 e 99/2009, determinar à Secretaria de Estado de Educação, em vista da persistência do superfaturamento de preços e com fundamento no art. 198 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que, cautelarmente, altere o valor das glosas mensais, objeto do item “II.a” da Decisão n.º 869/2010, para o montante de R\$248.117,42 (duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezessete reais e quarenta e dois centavos), dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato n.º 98/2009, e para o montante de R\$247.635,60 (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco reais e sessenta centavos), dos valores devidos à empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato n.º 99/2009, compensando-se os valores descontados a maior em face da referida Decisão, até manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção; **III.** em vista do disposto no item IV da Decisão n.º 869/2010, dar conhecimento à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão



11. Pondera a Inspeção que os recursos registram que as planilhas de custos das empresas cujos preços foram adotados como parâmetros por meio do Relatório da Inspeção n.º 2.0017.10, para se concluir pelo superfaturamento, apresentam rubricas com percentuais e valores inexequíveis. No entanto, a análise demonstra que as empresas cujos preços foram considerados como parâmetros estão prestando os serviços devidamente nos respectivos órgãos e atuam há muitos anos no âmbito do Distrito Federal. Ainda, corrobora o entendimento do TCU quanto à possibilidade de saneamento de planilhas, ou seja, a simples alegação de que a licitante apresentou em sua planilha custos inexequíveis é insuficiente para desclassificar a proposta e contratar com valores mais caros.

12. Apesar disso, assevera a ICE, considerando-se que algumas rubricas de custos das empresas, cujos preços foram adotados como parâmetros, apresentam percentuais inferiores aos defendidos em estudos efetuados neste Tribunal, a exemplo, dos levantamentos objeto do Processo n.º 3.769/04 (Decisão n.º 544/2010), procedeu-se à análise das rubricas de custos constantes das Planilhas das empresas G6 e Confederal. A análise de custos, baseada em estudos do Processo n.º 3.769/04, da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, da Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal e em deliberações do TCU, demonstrou que persiste o superfaturamento.

13. Os Auditores de Controle Externo constataram cobranças indevidas ou superestimadas de rubricas, valores e percentuais, bem assim que os documentos encaminhados não justificam os custos unitários de rubricas que compõem as Planilhas de Custos, a exemplo de equipamentos, uniformes etc.. Do mesmo modo, com relação aos custos dos supervisores, a argumentação das recorrentes não foi acompanhada dos elementos probatórios. Das centenas de documentos encaminhados como justificativas não há um contracheque sequer que comprove o repasse aos vigilantes de rubricas que são pagas mensalmente pela Secretaria de Educação.

14. Diante das constatações de superfaturamento tanto na análise de preços quanto na análise de custos, sugere a ICE a improcedência das alegações

do Distrito Federal (SEPLAG) dos Estudos mais atualizados, elaborados pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal, em que foi fixado o percentual máximo de 26,44% (vinte e seis vírgula quarenta e quatro por cento) a ser adotado como parâmetro, a título de BDI, nos contratos de serviços terceirizados de segurança e vigilância patrimonial; **IV.** encaminhe à Secretaria de Estado de Educação, à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Corregedoria-Geral e às empresas G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA. e CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., cópias desta Informação, do Voto e da Decisão que vier a ser proferida para providências; **V.** autorize o encaminhamento dos autos a esta Inspeção para o atendimento do item III da Decisão n.º 869/2010.



das Recorrentes, devendo este Tribunal, entretanto, rever os valores das glosas mensais antes determinadas, pelas razões a seguir delineadas:

- no que tange à incompetência do TCDF para determinar a glosa e à violação ao Devido Processo Legal, ao Contraditório e a Ampla Defesa decorrente da glosa, cabe salientar que doutrina e jurisprudência já consolidadas são uníssonas em entender que os Tribunais de Contas são competentes para o ato cautelar inquinado pelas empresas;
- a competência constitucional incumbida aos Tribunais de Contas de zelar pela lisura dos dispêndios do Poder Público não deve ficar apenas no plano abstrato ou circunscrita ao estrito limite dos ditames das normas reguladoras das atribuições dos Tribunais de Contas, como transparece das argumentações das empresas;
- para a efetividade da atuação desta Colenda Corte em situações de risco iminente, há a instituição pela legislação da medida cautelar, como dispõe o art. 45 da Lei de Processo Administrativo (Lei essa autorizada a ser aplicada no âmbito do Distrito Federal por meio da Lei Distrital n.º 2.834 de 7 de dezembro de 2001) e, mais especificamente no âmbito desta Colenda Corte, o artigo 198 do Regimento Interno, que dispõe que o Relator poderá submeter ao Tribunal medida cautelar necessária à proteção do erário ou patrimônio público, no caso de possibilidade de dano de incerta reparação, ou, ainda, destinada a garantir a eficácia da ulterior decisão do feito. Mas para que a utilização desses instrumentos não seja arbitrária, há necessidade do atendimento de algumas condições, isto é, devem estar presentes na concessão da medida a ressalva da provisoriedade e a constatação do risco que pode ocasionar pela sua ausência. E essas condições foram apresentadas nestes autos, para justificar a medida cautelar;
- a Constituição legitima essa exceção que inverte o curso normal do processo: a decisão antecede a informação às empresas e a reação (uma corrente inclui também o poder de influência) das empresas, ao estatuir, no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. É cristalino do comando constitucional que o contraditório e ampla defesa deverão ser respeitados, mas jungidos aos meios e aos recursos admitidos. E entre esses meios tem-se a concessão de medida cautelar;
- o devido processo legal é a garantia de que a atuação estatal está imantada de regularidade no exercício do poder e de que esse poder é o resultado de um equilíbrio entre esse exercício e a preservação dos direitos fundamentais. Neste processo, não há máculas de tal ordem a deslegitimar o agir estatal;
- nesse sentido, os Mandados de Segurança STF nº 24.510-7, 24.268-0, 26.547-7;
- logo, não prospera o questionamento das empresas em relação à competência desta Colenda Corte de Contas para glosar valores relativos ao contrato em execução, por meio de medida cautelar exaustivamente fundamentada ou a violação ao devido processo legal, a ampla defesa e ao contraditório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1289

Proc.: 39420/08

Rubrica

- inexistência de violação ao princípio do *pacta sunt servanda*;
- segundo estatui o artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. E sobre esse ponto ensina Marçal Justen Filho;
- a economicidade é o cerne a ser perseguido pelo Estado na contratação, tanto que, em relação ao Tribunal de Contas, a Constituição reza que a fiscalização a cargo desse órgão verificará a legalidade, a legitimidade e a economicidade de tais atos;
- acerca dessa fiscalização, no âmbito do Tribunal de Contas, cabe salientar que a constatação de prejuízos não está afeita a incidência da prescrição, conforme se observa do entendimento do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal: a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. E essa disciplina em relação ao ressarcimento de prejuízo tem reflexos quanto ao modo como o controle é realizado e ao seu resultado. Particularmente, no âmbito do Tribunal de Contas, em que o controle é exercido previamente, concomitantemente e posteriormente à realização do dispêndio;
- no âmbito da sistemática do controle pelo Tribunal de Contas, tendo por parâmetro o tratamento constitucional em relação a prejuízo, possibilita concluir que a manifestação dessa Corte em qualquer das fases da execução do dispêndio (prévia, concomitante e posterior) não impede que, em fases posteriores da fiscalização, sejam erguidos, com base nos princípios norteadores da ação do Tribunal, questionamentos acerca de contratos em exame, tal como se verificou no presente caso;
- a alegação das firmas acerca da manifestação desta Colenda Corte não possibilita entender que estabilizou o entendimento sobre a regularidade da licitação. Se esse fosse o entendimento, a fiscalização no âmbito dessa corte seria restrita a um momento: ou analisaria a fase preliminar ou a fase de execução ou após a conclusão do dispêndio. Esse entendimento não prospera até em atenção ao comando constitucional sobre a imprescritibilidade do prejuízo. Se outro fosse o entendimento, aí sim haveria violação ao princípio da Legalidade. Norte a ser perseguido pela Administração;
- logo, não prospera a alegação de violação ao princípio do *pacta sunt servanda* e de violação à decisão desta Colenda Corte de Contas na análise prévia do edital, pois a manifestação desta Corte não legitimou os valores pactuados;
- as empresas atribuem ao custo de supervisão uma das causas da cobrança de preços elevados em relação aos pesquisados em contratos vigentes no âmbito do Distrito Federal. No entanto, sabe-se que a mão de obra utilizada pelas empresas para a supervisão de postos de vigilância não se restringe à fiscalização apenas dos vigilantes a serviço da SE. Os supervisores inspecionam a execução de serviços oriundos de diversos contratos, portanto, não se pode imputar integralmente esses custos à SE;
- o custo de supervisão, apesar de traduzir gastos envolvidos diretamente na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1290

Proc.: 39420/08

Rubrica

execução dos serviços e não obstante a possibilidade de ser caracterizado e quantificado, não é passível de ser apropriado a um contrato específico. Portanto, trata-se de custo indireto e como tal deve compor a rubrica Benefício e Despesas Indiretas (BDI);

- Estudos da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo sobre Prestação de Serviços de Vigilância/Segurança Patrimonial elaborados para balizarem os ajustes a serem firmados no âmbito daquela Unidade da Federação, corroboram a análise, nos seguintes termos:

“O custo relativo à supervisão de postos está incluso no BDI - Benefício e Despesas diretas.(...)”

b. Componentes do BDI

Para o presente trabalho, conceituam-se os seguintes componentes do BDI:

b.1 Custos e Despesas Indiretas

Os Custos Indiretos são todos os gastos envolvidos diretamente na execução dos serviços, que podem ser caracterizados e quantificados, mas não são passíveis de serem apropriados a uma fase específica, como, por exemplo, o supervisor, preposto para acompanhamento do contrato etc..” (PT01, PROTOC);

- houvesse fundamento nas alegações, os preços cobrados pela empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA. em contrato firmado com o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN), onde há concentração de trabalhadores próximos, seriam significativamente inferiores aos cobrados no contrato com a SE. Seriam tão inferiores que justificariam parcela significativa do superfaturamento apurado na Inspeção de cerca de 25%. No entanto, a diferença dos preços cobrados pela G6 nos dois contratos não supera o percentual médio de 1%, considerando-se os valores dos postos diurnos e noturnos⁴ (Anexo IV, fls. 90/94; Anexo VIII, fls. 01/05);

- embora aleguem divergências contratuais que justificariam incremento de custos, as empresas, em momento algum, apontam, de maneira objetiva, qual seria a repercussão dessas circunstâncias no contrato examinado. A mera argumentação, desacompanhada de elementos comprobatórios ou de demonstração acerca dos custos envolvidos, não é suficiente para embasar alteração do entendimento antes exposto pela Unidade Técnica;

- as informações prestadas são insuficientes para atribuir ao custo de supervisão o superfaturamento de preços levantado na Inspeção;

- a Vilson Trevisan Consultoria (VTC), organização contratada para subsidiar os recursos, não justificou cada um dos percentuais das rubricas cobradas nos respectivos contratos. Limitou-se a elaborar estudos isolados do contexto tratado nos autos para apresentar valores, rubricas e percentuais que considera serem devidos em contratos terceirizados de serviços de vigilância patrimonial. Defendeu o percentual de 84,48% para os Encargos Sociais, valor superior aos parâmetros adotados nestes autos, conforme tratado nos parágrafos seguintes;

- as alegações das empresas fizeram referências a rubricas de custos que não

4 Posto Desarmado 24 horas (SE: R\$13.890,47; DETRAN: R\$13.756,68); Diferença 0,97%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1291

Proc.: 39420/08

Rubrica

constam das planilhas contratadas, o que não será objeto de análise. O exame ater-se-á aos itens de custos que constam das Planilhas de Custos e Formação de Preços que se referem aos Contratos nº 98/2009 e 99/2009;

- as empresas G6 e Confederal procuram justificar os preços cobrados da SES utilizando-se como parâmetro os valores constantes de Tabela publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Segundo as empresas os preços cobrados estão compatíveis com a tabela oficial do MPOG (fls.751). Quando da análise constante do Processo n.º 3.769/04 (Relatório da Auditoria n.º 2.0004.05), a Equipe responsável pela fiscalização já havia constatado que os preços constantes da tabela do MPOG, apesar de serem apenas referenciais, estavam superfaturados;

- os preços constantes das Portarias do MPOG estavam tão elevados que levou o TCU a publicar o Acórdão n.º 1.753/200⁵8 (Anexo VIII, fls. 06/26), onde determinou àquele Ministério a revisão dos valores adotados como parâmetros;

-a Unidade Técnica do TCU afirmou, conforme consta do referido Acórdão, que o próprio MPOG reconheceu que os preços estavam elevados ao publicar a Portaria n.º 6/2007, com novos referenciais para os serviços de vigilância que representam redução em relação aos anteriores, no entanto, ainda menor que a considerada adequada pelo TCU com base na planilha de formação de custos gerada com os dados obtidos na fiscalização (Anexo VIII, fls. 24-v; §10);

- portanto, os preços constantes das Portarias do MPOG são apenas referenciais e, por estarem acima dos valores efetivamente praticados no mercado, não são parâmetros úteis para se obter propostas mais vantajosas nos contratos firmados pela Administração Pública;

- as empresas G6 e Confederal apresentaram justificativas para os encargos sociais fundamentando-se em argumentos da Wilson Trevisan Consultoria (VTC), organização contratada para subsidiar os recursos;

- registram as empresas que os parâmetros adotados na análise da Inspeção não contemplam os custos referentes aos substitutos das ausências. Trata-se, no entanto, de alegação improcedente⁶, pois as planilhas contratadas remuneram tanto o titular do posto quanto os substitutos. Cada substituto, quando em

5 7. Para verificar se o percentual de encargos sociais adotado pelo Ministério do Planejamento no cálculo dos valores-limite das contratações dos serviços de vigilância e limpeza e conservação está elevado, conforme indicavam estudos do Supremo Tribunal Federal e da Secretaria da Casa Civil do Estado de São Paulo e mesmo contratações recentes do TCU, a 5ª Secex elaborou planilhas com a mesma estrutura dos anexos da IN/MARE nº 18/97, dividida em encargos sociais, insumos, lucros, despesas indiretas e tributos, que foram a base para a coleta dos dados das contratações analisadas pelas equipes de Auditoria e para a comparação com os valores estabelecidos pelo Ministério do Planejamento. 8. O item 4 do relatório de Auditoria, intitulado "Planilha Proposta de Custos de Serviços Terceirizados", traz os valores obtidos com as planilhas e dados coletados, juntamente com os critérios e cálculos que levaram a esses resultados, os quais confirmam que **os limites estabelecidos pelo Ministério do Planejamento estão elevados, podendo conduzir a contratações por valores antieconômicos.** (grifou-se; Anexo VIII, fls. 24-v)

6 Essas mesmas alegações foram apresentadas pela mesma empresa, a VTC, quando da análise do Processo n.º 3.769/04, que trata de mesmo objeto. Naqueles autos demonstrou-se a improcedência das justificativas, o que resultou na Decisão n.º 544/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1292

Proc.: 39420/08

Rubrica

exercício, estará sendo remunerado pela planilha referente ao mês da substituição; e o titular do posto terá a ausência remunerada pelo acúmulo de rubricas correspondentes ao respectivo afastamento. Cabe à empresa a gestão do quantitativo ideal da mão-de-obra suplementar para fins de cumprimento do contrato;

- reclamam, ainda, que os percentuais de encargos sociais constantes das planilhas de custos utilizadas como parâmetro para a comparação de preços são inexecutáveis (fls. 749). Apesar dessas considerações, cabe ressaltar que as empresas cujos preços foram considerados como parâmetros estão prestando os serviços devidamente nos respectivos órgãos. A título de exemplo, a Life Defense Segurança Ltda. e a empresa Juiz de Fora Empresa de Vigilância Ltda. prestam serviços no âmbito do Distrito Federal há mais de 12 anos. No TCU, desde 2006, quando contratada, a Life Defense pratica preços bem inferiores aos parâmetros estabelecidos pelo MPOG;

- ademais, o TCU tem apresentado entendimento da possibilidade de saneamento de planilhas, ou seja, a simples alegação de que a licitante apresentou em sua planilha custos inexecutáveis é insuficiente para desclassificar a proposta e contratar com valores mais caros - Decisão n.º 577/2001-Plenário (TCU)⁷ (Anexo VIII, fls. 45/51) e Acórdão n.º 4.621/2009 (TCU)⁸ (Anexo VIII, fls. 52/57);

- No Acórdão de n.º 4.621/2009, o TCU determinou à Jurisdicionada, em vista de desclassificação de proposta sob o argumento de planilha de custos com itens inexecutáveis, que “finda a vigência pactuada, abstenha-se de prorrogar o Contrato (...) e promova nova licitação para a contratação de serviços de vigilância armada.” (Anexo VIII, fls. 57-v);

- neste exame, apesar de comprovado o superfaturamento dos preços cobrados pelas empresas G6 e Confederal utilizando-se o parâmetro “preços praticados no mercado”, considerando que efetivamente algumas rubricas de custos constantes das planilhas dos preços-parâmetros adotados são inferiores aos valores

7 Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir: 1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou 2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

8 Quando se realiza licitação pelo menor preço global, interessa primordialmente para a Administração o valor global apresentado pelos licitantes. É com base nesses valores apresentados que a Administração analisará as propostas no tocante aos preços de acordo com os dispositivos legais pertinentes (por exemplo, a exequibilidade dos valores ofertados, a compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos) (Anexo VIII, fls. 55-v). (...) Não penso que o procedimento seja simplesmente desclassificar o licitante. Penso sim que deva ser avaliado o impacto financeiro da ocorrência e verificar se a proposta, mesmo com a falha, continuaria a preencher os requisitos da legislação que rege as licitações públicas - preços exequíveis e compatíveis com os de mercado. (Anexo VIII, fls. 56)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1293

Proc.: 39420/08

Rubrica

efetivamente devidos⁹, procedeu-se à análise de cada uma das rubricas de custos das referidas empresas;

- nos contratos em análise, a empresa G6 adota o percentual de 79,42% para os encargos sociais (Anexo IV, fls. 90), enquanto a Confederal utiliza 78,15% (Anexo IV, fls. 98). Esses valores estão elevados, conforme demonstrado exaustivamente em estudos objeto do Processo n.º 3.769/04. Naqueles autos, por meio do item "V.d.2" da Decisão n.º 544/2010, o Tribunal determinou aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que, quando da elaboração das planilhas de custos e formação de preços dos serviços de vigilância, adotem o percentual aproximado de 70,64% para os encargos sociais;

- o percentual de 70,64% adotado pelo Tribunal está compatível com estudos realizados pela Secretaria de Controle Interno do STF (SCI/STF), pelo Tribunal de Contas da União e pela Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. Quando da análise objeto do Processo n.º 3.769/04, a SCI/STF adotava o percentual em torno de 70,10% para os encargos sociais. No entanto, em Estudos mais recentes, utilizando-se de dados estatísticos atualizados, a SCI tem adotado os percentuais de 67,48%, 68,69% e 69,90%, de acordo com a variação da rubrica "Seguro de Acidente de Trabalho (SAT)" (1%, 2% e 3%, respectivamente); (Anexo VIII, fls. 38). Como os serviços de vigilância utilizam o SAT de 3%, o percentual de encargos sociais para o STF atinge o montante de 69,90%;

- foram elaboradas Planilhas de Custos da Auditoria em comparação com as Planilhas das empresas G6 e Confederal (Anexo VIII, fls. 39/42). Constatou-se que, quanto aos encargos sociais, as rubricas divergentes foram "Auxílio-Enfermidade", "Acidente de Trabalho", "Faltas Legais", "Licença Paternidade", "Aviso Prévio Indenizado", "Multa FGTS", "Indenização Adicional" e "Aviso Prévio Trabalhado";

- as análises das rubricas divergentes foram fundamentadas em estudos do Processo n.º 3.769/04 (TCDF), da Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal (Anexo VIII, fls. 36/38), do Tribunal de Contas da União (Anexo VIII, fls. 06/26), e da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo (PT01);

- **Auxílio-Enfermidade** - o benefício está previsto no art. 18 da Lei n.º 8.212/91 e nos arts. 131 (inciso I) e 476 da CLT. Refere-se aos valores cobrados pelas empresas para substituir as ausências dos vigilantes por motivo de doença.

- a Confederal está cobrando para essa rubrica 1,87% enquanto a G6 cobra 4%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 1,37% (Anexo VIII, fls. 39/43);

- conforme já consta de estudos efetuados no Processo n.º 3.769/04, o percentual dessa rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 1,39%¹⁰;

9 Com base em Estudos do Proc. n.º 3.769/04, da SCI/STF, da Sec. Gestão Pública/SP e do TCU.

3. 10 $\{[(5 / 30) / 12] \times 100\% = 1,39\%$; onde: 5 = média de faltas anuais de cada trabalhador motivadas por doença, de acordo com estatísticas do IBGE; 30 = número de dias no mês; 12 = número de meses no ano; 100% = Salário Integral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1294

Proc.: 39420/08

Rubrica

- a G6, ao utilizar o percentual de 4%, afirma que cada vigilante falta, por motivo de doença, mais de 14 dias por ano, o que contraria as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de acordo com estudos da SCI/STF (Anexo VIII, fls. 36-v);
- **Acidente de Trabalho** - o art. 27 do Decreto n.º 89.312/84, obriga o empregador a assumir o ônus financeiro pelo prazo de 15 dias, no caso de acidente de trabalho previsto no art. 131 da CLT. Também previsto na Lei n.º 6.367/76 e no art. 473 da CLT. A Previdência Social responsabiliza-se pelos pagamentos posteriores;
 - a Confederal está cobrando para essa rubrica 1,17% enquanto a G6 cobra 0,03%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 0,03% (Anexo VIII, fls. 39/43);
 - segundo a Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal (STF), números mais recentes do Ministério da Previdência e Assistência Social, baseados em Guia de Informações à Previdência Social (GFIP), 0,78% (zero vírgula setenta e oito por cento) dos empregados se acidentam por ano (Anexo VIII, fls. 36-v);
 - o percentual referente à rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,03%, conforme demonstrado (Anexo VIII, fls. 36-v)¹¹;
 - a Confederal ao utilizar o percentual de 1,17% afirma que a média de trabalhadores que sofrem acidente durante o ano atinge o montante em torno de 28%, o que contraria os dados do INSS;
- **Faltas Legais** - Trata-se de valor repassado pelas empresas para cobrir ausências dos vigilantes amparadas legalmente, conforme previsto nos arts. 82 e 473 da CLT:
 - a Confederal está cobrando para essa rubrica 1,12% enquanto a G6 cobra 1,94%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 2,29% (Anexo VIII, fls. 39/43);
 - segundo a Secretaria de Controle Interno do STF, de acordo com dados estatísticos do IBGE, cada empregado falta um dia por ano, a esse título O percentual referente a tal rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,28%, conforme demonstrado (Anexo VIII, fls. 36-v)¹²;
 - com esse parâmetro, ao utilizar o percentual de 1,94%, a G6 afirma que cada funcionário falta legalmente, em média, 7 (sete) dias por ano.
- **Licença-Paternidade** - trata-se de licença correspondente ao afastamento de 5 dias corridos contados a partir do dia do nascimento do filho, prevista no inciso XIX do art. 7º da Constituição Federal;

4. 11 $\{[(15 / 30) / 12] \times (0,78\% \times 100\%)\} = 0,03\%$; onde: 15 = número de dias em que o empregado repousa e a Contratada o remunera; 30 = número de dias no mês; 12 = número de meses no ano; 0,78% = média de trabalhadores que sofrem acidente durante o ano (INSS); 100% = Salário Integral.

5. 12 $[(1 / 30) / 12 \times 100\%] = 0,27777\% \sim 0,28\%$; onde: 1 = média de falta de cada trabalhador por ano, de acordo com estatísticas do IBGE; 30 = número de dias no mês; 12 = número de meses no ano; 100% = Salário Integral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1295

Proc.: 39420/08

Rubrica

- a Confederal está cobrando para essa rubrica 0,11% enquanto a G6 cobra 0,03%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 0,02% (Anexo VIII, fls. 39/43);
- segundo a Secretaria de Controle Interno do STF, de acordo com dados estatísticos do IBGE, nascem filhos de 1,5% dos trabalhadores no período de um ano (Anexo VIII, fls. 36-v);
- o percentual referente a tal rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,02%, conforme demonstrado (Anexo VIII, fls. 36-v)¹³;
- com esse parâmetro, ao utilizar o percentual de 0,11%, a Confederal afirma que a média de trabalhadores que são pais durante o ano atinge cerca de 7,5%;

- **Aviso Prévio Indenizado** - previsto no inciso XXI do art. 7º da Constituição Federal e art. 487 da CLT. O empregado é dispensado sem precisar trabalhar por mais 30 dias, porém percebe salário relativo a esse período. A rubrica Aviso Prévio Indenizado, constante da Planilha de Custos, possibilita repassar esse custo à Contratante;

- a Confederal está cobrando para essa rubrica 1,27% enquanto a G6 cobra 4,54%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 2,36% (Anexo VIII, fls. 39/43);

- conforme consta do Relatório da Auditoria n.º 2.0004.05, Processo nº 3.769/04, o percentual referente à rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,59%, que corresponde ao somatório do Aviso Prévio Indenizado com as demais rubricas incidentes, conforme demonstrado¹⁴;

- mesmo sabendo-se que a empresa não necessariamente irá optar pela dispensa de todos os empregados alocados ao Contrato, ao término de sua vigência, o Aviso Prévio poderá ocorrer ao final da última prorrogação. No entanto, o encerramento do contrato é conhecido pelas partes, podendo a empresa optar pelos sete dias de aviso prévio não trabalhado, pois está sendo remunerada adequadamente para isso, em rubrica específica;

- **Multa FGTS – Rescisão sem Justa Causa** - chamada em algumas Planilhas de Indenização Compensatória. Trata-se de benefício previsto na Lei Complementar n.º 110/2001, que determina o pagamento de multa de 50% sobre os depósitos de 8% devidos a título do FGTS;

6. 13 $\{[(5 / 30) / 12] \times (1,5\% \times 100\%)\} = 0,02\%$; onde: 5 = número de dias em que o empregado não trabalha e a Contratada o remunera; 30 = número de dias no mês; 12 = número de meses no ano; 1,5% = média de trabalhadores que são pais durante o ano, de acordo com estatísticas do IBGE; 100% = Salário Integral.

7. 14 **Aviso Prévio Indenizado** $[100\% \times (1 / 12) \times 5,55\%] = 0,46\%$; onde: 100% = Salário Integral; 1 = um mês não trabalhado; 12 = número de meses do ano; 5,55% = percentual de empregados demitidos a pedido da Contratante (Dados do STF); **FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado** - $8\% \times 0,46\% = 0,04\%$; onde: 8% = FGTS e 0,46% = Aviso Prévio Indenizado; **Contribuição Social Sobre Aviso Prévio** - $0,5\% \times 0,46\% = 0,002\%$; onde: 0,5% = Contribuição Social – Lei Complementar n.º 110/01 e 0,46% = Aviso Prévio Indenizado; **Décimo Terceiro e Férias sobre Aviso Prévio** - $(8,33\% + 11,11\%) \times 0,46\% = 0,089\%$; onde: 8,33% = 13º Salário; 11,11% = Férias + 1/3 Constitucional; 0,46% = Aviso Prévio Indenizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1296

Proc.: 39420/08

Rubrica

- a Confederal está cobrando para essa rubrica 4% enquanto a G6 cobra 3,60%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 4,15% (Anexo VIII, fls. 39/43);
- segundo dados da Secretaria de Controle Interno do STF, 10% dos empregados pedem demissão, portanto a penalidade da multa recai sobre os 90% da força de trabalho remanescente (Anexo VIII, fls. 37);
- o percentual referente à rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 3,60%, conforme demonstrado (Anexo VIII, fls. 37)¹⁵;
- **Indenização Adicional** - a Indenização Adicional está prevista no §1º do art. 18 da Lei n.º 8.036/90. Remunera a Contratada nas demissões de funcionários sem justa causa nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva de Trabalho. Em situação dessa natureza, os funcionários demitidos têm direito a uma indenização adicional;
 - segundo a Secretaria de Controle Interno do STF, embora prevista na legislação, a ocorrência da referida indenização têm sido remota, atingindo cerca de 1% dos empregados durante o ano (Anexo VIII, fls. 37);
 - a Confederal está cobrando para essa rubrica 3,04% enquanto a G6 cobra 0,61%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 0,16% (Anexo VIII, fls. 39/43);
 - o percentual referente a tal rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,08%, conforme demonstrado (Anexo VIII, fls. 37)¹⁶;
- **Aviso Prévio Trabalhado** - o Aviso Prévio Trabalhado está previsto no inciso XXI do art. 7º da Constituição Federal e no art. 487 da CLT. O empregado, avisado de sua dispensa, tem o direito, nos últimos 30 dias de serviço, de ausentar-se do trabalho por 7 dias, ou, se preferir, trabalhar 2 horas a menos por dia, para procurar outro emprego, em tese;
 - conforme consta do Relatório da Auditoria n.º 2.0004.05, Processo nº 3.769/04, de acordo com os dados da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, 5% é o número de empregados que recebem aviso prévio trabalhado (PT01). Dados atuais do STF demonstram que esse percentual é ainda inferior, ou seja, em torno de 2% (Anexo VIII, fls. 37);
 - a Confederal está cobrando para essa rubrica 1,63% enquanto a G6 cobra 0,09%. A VTC, empresa de Consultoria contratada pelas empresas, chegou ao percentual de 0,10% (Anexo VIII, fls. 39/43);
 - de acordo com análise objeto do Processo n.º 3.769/04, o percentual referente à rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,097%¹⁷;

8. 15 $(50\% \times 8\% \times 90\%) \times 100\% = 3,60\%$; onde: 50% = valor da multa rescisória; 8% = valor do depósito para o FGTS; 90% = trabalhadores que não pedem acerto de contas; 100% = Salário Integral.
9. 16 $[1\% \times (1 / 12) \times 100\%] = 0,08\%$; onde: 1% = percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva (Estudos do STF); 1 = mês adicional de salário; 12 = número de meses do ano; 100% = Salário Integral.
10. 17 $\{[(7 / 30) / 12] \times (100\% \times 5\%) \} = 0,097\% \sim 0,10\%$; onde: 7 = número de dias de aviso prévio a que o empregado tem direito de se ausentar; 30 = número de dias no mês; 12 = número de meses no ano; 100% = Salário Integral; 5% = empregados que recebem aviso prévio trabalhado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1297

Proc.: 39420/08

Rubrica

- **Verbas Indenizatórias** - não há motivos para estimativas de percentuais elevados para as verbas indenizatórias, a exemplo do Aviso Prévio. As empresas, em conjunto com o Sindicato dos Vigilantes, nas últimas convenções coletivas, têm previsto políticas de manutenção de emprego, incentivando a continuidade dos contratos de trabalho a fim de evitar o pagamento do aviso prévio¹⁸;
- em vista da manutenção dos empregados em outros contratos da mesma empresa ou em ajustes de sucessoras decorrentes de procedimentos licitatórios, referidas rubricas, pagas regularmente, agregam-se indiretamente aos lucros das empresas contratadas, ante a ausência de compensação ao final dos contratos;
- **Rubricas e Valores Indevidos** -
- **Descanso Semanal Remunerado** - a rubrica está sendo cobrada indevidamente nas Planilhas de Custos das empresas G6 e Confederal (Anexo IV, fls. 90, 92, 97, 99);
 - o salário da categoria de vigilantes definido em convenção coletiva é mensal, bem como os pagamentos contratuais pelos serviços prestados;
 - a Lei n.º 605/1949¹⁹, alterada pela Lei n.º 7.415/1985, registra que ao mensalista não se deve pagar os repousos semanais remunerados de forma separada, porque, ao receber mensalmente, no valor do salário mensal já estão incluídos os domingos e feriados;
 - o Tribunal de Contas da União já tem decidido pela exclusão dessa rubrica das Planilhas de Custos, a exemplo do Acórdão n.º 1.320/2010-2ª Câmara²⁰, objeto do Processo n.º TC-021.044/2009-0;
 - as empresas apresentaram defesa que compõe mais de 350 folhas destes autos (fls. 650/698; Anexos VI e VII), porém, não há um único contracheque sequer que demonstre o repasse dessa rubrica aos vigilantes em todo o período contratual;
 - essa rubrica deve ser excluída das Planilhas de Custos das empresas G6 e

18 **POLÍTICAS DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA - INCENTIVO À CONTINUIDADE** - Considerando a tipicidade da atividade de terceirização de serviços e a necessidade de prever para os trabalhadores maior segurança no emprego, e para isso incentivar as empresas para efetivamente participarem desse intento, **fica pactuado que as empresas que sucederem outras na prestação do mesmo serviço em razão de nova licitação pública ou novo contrato contratarão os empregados da anterior**, sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários e a prestação dos serviços, sendo que nesse caso a rescisão do contrato obrigará ao pagamento do percentual de 20% (vinte por cento) sobre os depósitos do FGTS e **não pagamento do aviso prévio, porque não caracteriza hipótese de despedida e muito menos arbitrária ou sem justa causa**. A rescisão do contrato será por acordo, por ter ocorrido culpa recíproca das partes, em relação ao rompimento do contrato de trabalho (Decreto nº 99.684/90, art. 9º, parágrafo 2º), conforme decisão proferida nos autos do processo n.º 991/2005-002-10-4.6 do TRT da 10ª Região. (PT05)

19 Art. 7º A remuneração do repouso semanal corresponderá: (...) § 2º **Consideram-se já remunerados os dias de repouso semanal do empregado mensalista** ou quinzenalista cujo cálculo de salário mensal ou quinzenal, ou cujos descontos por falta sejam efetuados na base do número de dias do mês ou de 30 (trinta) e 15 (quinze) diárias, respectivamente.”(grifou-se)

20 “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, (...) **Descanso Semanal Remunerado**, hora extra” (grifou-se; Anexo VIII, fls. 27)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1298

Proc.: 39420/08

Rubrica

Confederal.;

- **Vale-Transporte** - ambas as empresas estão cobrando R\$170,40, a título de vale-transporte, por posto de vigilância. No entanto esse valor está elevado, considerando-se a quantidade de vales devida a cada vigilante, os valores das tarifas, a quantidade de dias trabalhados por mês e o percentual de desconto do empregado que corresponde a 6% da remuneração;

- foram considerados os cálculos sugeridos pela VTC, organização contratada pelas empresas G6 e Confederal. Segundo a VTC, a planilha do posto diurno deve registrar o valor de R\$99,11, enquanto que na do posto noturno deve constar R\$98,92 (PT03, PROTOC e Anexo VIII, fls. 58);

- há necessidade de ajustes nos valores cobrados a título de vale-transporte;

- **Uniformes** - a empresa Confederal está cobrando valor elevado para uniformes. Segundo a planilha da VTC, os custos com uniformes atingem o montante de R\$69,15 por cada posto 24 horas. A Confederal está cobrando R\$151,16 e a G6, R\$72,42. Considerando tratar-se de mesmo objeto contratual, adotar-se-á, como parâmetro, na planilha de composição de custos, o valor cobrado pela G6, ou seja, R\$72,42 (Anexo IV, fls. 90/100; Anexo VIII, fls. 39/42 e 59);

- **Reciclagem e/ou Treinamento** - os custos com reciclagem e treinamento de pessoal são inerentes à própria atividade de vigilância patrimonial. São exigências da própria atribuição do vigilante, portanto, não podem onerar o poder público em rubrica específica. Trata-se de custo afeto à política de pessoal da empresa licitante e deve ser estimado ao estipular as despesas administrativas, rubrica que já consta da planilha de custos. (Anexo IV, fls. 91, 93, 98, 100);

- nesse sentido há diversas decisões do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão n.º 362/2007²¹ (Plenário);

- no mesmo sentido, o TCU tem decidido pela exclusão dessa rubrica das Planilhas de Custos, a exemplo dos Acórdãos n.º 592/2010²² (Plenário) e 1.320/2010²³ (2ª Câmara);

- essa rubrica deve ser excluída das Planilhas de Custos das empresas G6 e Confederal;

- **Equipamentos** - a rubrica "Equipamentos" está sendo cobrada indevidamente por não fazer distinção de valores em função dos tipos de postos diurno e noturno. Além disso, os valores cobrados estão elevados;

-a empresa G6 cobra a título de "Equipamentos", para cada um dos postos

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

22 **"não aceite no quadro dos Insumos** a presença de **item relativo a 'Treinamento/Reciclagem de Pessoal'**, vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada" (grifou-se; Anexo VIII, fls. 28)

23 **"não preveja nos orçamentos das licitações e não permita a inclusão,** por parte das licitantes, **das seguintes rubricas nas planilhas de preços:** reserva técnica, **treinamento e/ou reciclagem de pessoal ...** " (grifou-se; Anexo VIII, fls. 29)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1299

Proc.: 39420/08

Rubrica

diurnos e noturnos, o valor de R\$71,50. A Confederal cobra, para cada um dos postos, o valor de R\$144,47 (Anexo IV, fls. 91, 93, 98, 100);

– a título de exemplo, a Planilha de Custos para o posto diurno, na Escola Classe Varjão²⁴, demonstra o rateio de custos com os vigilantes X e W. No caso do posto noturno, na mesma escola, demonstrará os custos com os vigilantes Y e Z. Os equipamentos de responsabilidade da empresa na Escola Classe Varjão, de acordo com o Projeto Básico, serão utilizados indistintamente pelos vigilantes X, Y, W e Z, já que esses são os vigilantes necessários para o desempenho do serviço na referida escola;

– a rubrica “Equipamentos” tem o objetivo de cobrir os custos com os equipamentos do posto. Assim, constam do Projeto Básico os equipamentos ou instrumentos necessários ao desempenho do serviço em um posto de vigilância desarmado: Livro de Ocorrências, Cassetete de Madeira, Porta Cassetete, Cinturão de Couro, Lanternas, Pilhas, Armário para materiais de uso, Mural para controle de escalas e Armário de pastas suspensas (Anexo IV, fls. 47, 49, 50);

– tratam-se de equipamentos que serão utilizados pelos vigilantes em determinada escola, portanto, tanto pelos empregados do posto diurno (X e W) quanto pelos do posto noturno (Y e Z) lotados naquela unidade escolar. Logo, ou o valor deve ser alocado a apenas um tipo de posto, por exemplo, para o posto noturno, ficando o posto diurno com valor quase nulo. Ou o valor deve ser rateado igualmente entre os postos diurno e noturno;

– da forma como está sendo cobrado da SE, a G6 afirma que seus custos mensais com equipamentos de um posto de vigilância, por exemplo, em uma Escola Classe qualquer, perfazem o montante de R\$143,00 (2 x 71,50); (Anexo IV, fls. 91 e 93). Enquanto a Confederal registra que seus custos mensais atingem R\$288,94 (2 x 144,47) em uma única escola (Anexo IV, fls. 98 e 100);

– nas Planilhas de Custos as empresas não demonstram como chegaram aos valores cobrados a título de “Equipamento”. A VTC, organização contratada para defesa das empresas G6 e Confederal, apresentou

Quadro 01: Vigilantes por Unidade Escolar (Escala 12hx36h)

Posto		Seg	Ter	Qua	Qui	...
Diurno	07h-19h	X	W	X	W	...
Noturno	19h-07h	Y	Z	Y	Z	...

²⁴ Fonte: Projeto Básico, Anexo IV, fls. 66/74



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1300

Proc.: 39420/08

Rubrica

sugestão de composição dos custos relacionados a essa rubrica²⁵;

- a VTC aloca de forma diferente os custos para os postos diurno e noturno. Ao posto noturno atribuiu-se maior custo e, no total, os custos atingem o montante de R\$20,67 (R\$16,38 + R\$4,29). Portanto, mesmo tendo a VTC utilizado a composição de custos para o posto armado, os valores sugeridos estão muito aquém dos cobrados pelas empresas G6 (R\$143,00) e Confederal (R\$288,94) para o posto desarmado;

- utilizando-se do mesmo método adotado pela VTC, acrescentando-se os itens previstos no Projeto Básico²⁶, pode-se chegar aos seguintes valores

Quadro 02: Composição de Custos de Equipamentos – VTC (PT03; PROTOC)

Equipamentos armado noturno

CASSETETE DE MADEIRA	1	R\$	21,00	R\$	21,00	24	R\$	0,88
LANTERNAS	1	R\$	14,00	R\$	14,00	12	R\$	1,17
PILHAS	4	R\$	1,50	R\$	36,00	12	R\$	3,00
MARCADOR DE PONTO	1	R\$	285,00	R\$	285,00	36	R\$	7,92
PORTA CASSETETE	1	R\$	12,00	R\$	12,00	24	R\$	0,50
CINTURÃO DE COURO	1	R\$	32,00	R\$	32,00	24	R\$	1,33
COLDRE DE COURO	1	R\$	25,00	R\$	25,00	24	R\$	1,04
BALEIRO DE COURO	1	R\$	13,00	R\$	13,00	24	R\$	0,54
TOTAL			R\$ 403,50		R\$ 438,00			R\$ 16,38

Equipamentos armado diurno

CINTURÃO DE COURO	1	R\$	32,00	R\$	32,00	24	R\$	1,33
COLDRE DE COURO	1	R\$	25,00	R\$	25,00	24	R\$	1,04
BALEIRO DE COURO	1	R\$	13,00	R\$	13,00	24	R\$	0,54
CASSETETE DE MADEIRA	1	R\$	21,00	R\$	21,00	24	R\$	0,88
PORTA CASSETETE	1	R\$	12,00	R\$	12,00	24	R\$	0,50
TOTAL			R\$ 103,00		R\$ 103,00			R\$ 4,29

²⁵ Fonte: Arquivo VTC (PT03, PROTOC)

²⁶

Foram obtidos preços no mercado dos itens acrescentados (Anexo VIII, fls. 59/64).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1301

Proc.: 39420/08

Rubrica

para os custos com os equipamentos do posto²⁷;

– portanto, os valores cobrados pelas empresas G6 e Confederal estão elevados e devem ser ajustados nas respectivas Planilhas de Custos. Devem, ainda, os órgãos/entidades da Administração Pública Distrital exigirem nas licitações a composição de todos os itens de custos unitários;

- Rubricas Oriundas de Acordos Coletivos - há necessidade de que os órgãos e entidades da Administração Pública, contratantes de serviços que envolvam locação de mão-de-obra, reflitam sobre a seguinte Questão: “Até que ponto os Acordos Coletivos podem onerar os insumos das Planilhas de Custos e Formação de Preços?;

- essa reflexão é importante porque as empresas contratadas tendem a não se opor à inclusão dessas rubricas nos preços, pois têm o intuito de repassar todos os custos à contratante;

- a título de exemplo vejam-se as rubricas “Sustentação Financeira do Sindicato” e “Contribuição Ass. Patronal” constantes dos Insumos nas Planilhas da G6 e da Confederal “. Essas rubricas estão previstas, respectivamente, nas Cláusulas 47^a e 48^a da Convenção Coletiva de Trabalho de 2008/2009 (Anexo IV, fls. 91, 93, 98, 100);

- trata-se de tipos de rubricas que não devem fazer parte da planilha de custos de forma destacada, pois constituem ônus da empresa, não representam um ônus incidente sobre a prestação do serviço. Logo não se visualizam motivos para destacar para cada contrato qual o valor desse tipo de contribuição;

- corrobora esses argumentos o entendimento firmado pelo Ilmo. Advogado, Consultor Jurídico na área de licitações e contratos, Sr. Ricardo Alexandre Sampaio, no XVI Seminário de Atualização de Normas e Procedimentos de Controle Externo (SEMAT), ao tratar do assunto “A Contratação de Serviços

Quadro 03: Composição de Custos de Equipamentos (Projeto Básico)

EQUIPAMENTOS DO POSTO NOTURNO	QTD	V. UNITÁRIO	VALOR TOTAL	PERÍODO DEPR	V.MENSAL
LIVRO DE OCORRÊNCIA	1	R\$ 19,80	R\$ 19,80	12	R\$ 1,65
CASSETETE DE MADEIRA	1	R\$ 21,00	R\$ 21,00	24	R\$ 0,88
PORTA CASSETETE	1	R\$ 12,00	R\$ 12,00	24	R\$ 0,50
LANTERNAS	1	R\$ 72,00	R\$ 72,00	24	R\$ 3,00
PILHAS	4	R\$ 1,50	R\$ 6,00	2	R\$ 3,00
ARMÁRIO PARA MATERIAIS DE USO	1	R\$ 330,00	R\$ 330,00	60	R\$ 5,50
MURAL PARA CONTROLE DE ESCALAS	1	R\$ 68,00	R\$ 68,00	60	R\$ 1,13
ARMÁRIO DE PASTAS SUSPENSAS	1	R\$ 380,00	R\$ 380,00	60	R\$ 6,33
CINTURÃO DE COURO	1	R\$ 32,00	R\$ 32,00	24	R\$ 1,33
TOTAL		R\$ 936,30	R\$ 940,80		R\$ 23,33

EQUIPAMENTOS DO POSTO DIURNO	QTD	V. UNITÁRIO	VALOR TOTAL	PERÍODO DEPR	V.MENSAL
CINTURÃO DE COURO	1	R\$ 32,00	R\$ 32,00	24	R\$ 1,33
CASSETETE DE MADEIRA	1	R\$ 21,00	R\$ 21,00	24	R\$ 0,88
PORTA CASSETETE	1	R\$ 12,00	R\$ 12,00	24	R\$ 0,50
TOTAL		R\$ 65,00	R\$ 65,00		R\$ 2,71

²⁷ Fonte: PT03 e Anexo IV, fls. 47, 49, 50, 59/64.



Segundo a IN 02/08 e suas Atualizações.”;

- não há como a Administração Pública se imiscuir no cumprimento ou não do pagamento ou da gestão da real efetividade dessas rubricas. Como se trata de uma relação assumida entre a empresa e o sindicato, não vai demandar uma responsabilidade subsidiária para a Administração. Não há lei que imponha o controle do pagamento de rubricas dessa natureza, ao contrário do que ocorre quanto à exigência de comprovação do pagamento de tributos;

- se a empresa se convence do pagamento dessa rubrica nas respectivas convenções coletivas, deve assumir o ônus, podendo, no máximo, compor o percentual do item “Despesas Administrativas”. No entanto, como visto, há estudos que limitam o percentual a ser pago a título de “Despesas Administrativas” (Anexo VIII, fls. 31-v), o que obriga às organizações contratadas a serem mais comedidas na assunção de obrigações com interesse de repasse ao órgão ou entidade contratante;

- **Despesas Administrativas** - as empresas G6 e Confederal cobram mensalmente, em cada posto de vigilância, seja noturno ou diurno, o percentual de 10% a título de Despesas Administrativas (Anexo VIII, fls. 39/42);

- mensalmente, tanto a G6 quanto a Confederal arrecadam, cada uma, somente a título de Despesa Administrativa, montante superior a R\$148 mil. Isso implica que, em um ano de contrato, o valor acumulado por meio dessa rubrica, por cada uma das empresas, pode atingir quase R\$2 milhões²⁸;

- estudos recentes da Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal registraram alguns percentuais de Despesas Administrativas e definiram a aplicação do percentual máximo de 5% para essa rubrica nas contratações a serem efetuadas (Anexo VIII, fls. 31 e 31-v)²⁹;

- a Secretaria de Gestão Pública de São Paulo definiu, em trabalho recente, o percentual de 6,72% para as Despesas Administrativas, o que já incluiu o custo relativo a Seguros (PT01);

- o TCU, por meio do Acórdão n.º 1.753/2008, objeto do Processo n.º 016.721/2007-7, apresentou composição de Planilha de Custos, com base em dados do MPOG, e estipulou o percentual de 5% a título de Despesas

28

G6 Sist Seg: [(119 postos diurnos x R\$667,17) + (119 postos noturnos x R\$721,88)] x 12 = R\$1.983.558,48;
Confederal: [(107 postos diurnos x R\$668,88) + (107 postos noturnos x R\$722,16)] x 12 = R\$ 1.786.095,36.

Percentuais de Despesas Administrativas

Serviço de Limpeza, Asseio e Conservação Predial	São Paulo	5,81%
Serviço de Vigilância/Segurança Patrimonial	São Paulo	6,62%
Serviço de Vigilância Armada/Desarmada	AUDIN/MPU	4,38%
Serviço de Limpeza e Conservação	AUDIN/MPU	4,38%
Parecer 103/2003	SCI/STF	7,30%
Percentual Médio nas Contratações do STF	22 Contratos	2,99%
Definição do Presente Estudo	CAUF/SCI	5%

29 Fonte: Secretaria de Controle Interno - STF



Administrativas para os serviços de Vigilância Patrimonial (Anexo VIII, fls. 11);

- em recente Acórdão, de n.º 1.320 (2ª Câmara), publicado em 1º.04.2010, o TCU determinou “que se observe os estudos contidos no Acórdão TCU n.º 1753/2008-Plenário, relativamente aos custos unitários dos itens que compõem a planilha de formação de preços.” (Anexo VIII, fls. 27);

- estudos encaminhados a esta Inspetoria pela VTC, organização contratada pelas empresas G6 e Confederal, apresentam composição de custos que resultam no percentual de 6,66% a ser cobrado a título de “Despesas Administrativas” (Anexo VIII, fls. 11). No entanto, para chegar a esse percentual a VTC aplicou encargos sociais no montante de 84,48%;

- por conservadorismo, pode-se aplicar o percentual referente à média dos valores constantes dos estudos já efetuados: 5% (STF), 5%(TCU), 6,62% (São Paulo) e 6,66% (VTC). Portanto, a rubrica “Despesa Administrativa” constante das Planilhas de Custos das empresas G6 e Confederal deve ser ajustada para o percentual de 5,82% (Anexo VIII, fls. 39/42);

- quando da análise do Processo 3.769/04 os estudos à época demonstravam, em decorrência dos valores cobrados a título de Despesas Administrativas, Tributos e Lucros, que o BDI, para os serviços terceirizados de vigilância patrimonial, deveriam se concentrar em torno de 30%. No entanto, conforme demonstrado, estudos e deliberações atuais apontam que houve redução de custos que influenciam diretamente esse parâmetro, a exemplo das Despesas Administrativas e Tributos;

- estudos da Secretaria de Gestão Pública de São Paulo sugerem o percentual em torno de 21,14% para o BDI (PT01). Já a Secretaria de Controle Interno do STF apresentou levantamentos atualizados que definem os limites de BDI para as contratações com locação de mão-de-obra. Segundo o STF, para as empresas em regime de incidência cumulativa de PIS e de COFINS, deve ser aplicado o BDI no percentual máximo de 26,44% e para o regime de incidência não-cumulativa de PIS e de COFINS, o referencial a ser aplicado a título de BDI deve ser de 34,69%. Nesse sentido, no caso dos serviços de vigilância/segurança patrimonial, o BDI deve ser aplicado no percentual máximo de 26,44% (Anexo VIII, fls. 30/35);

- portanto, o percentual de BDI de 30% fixado por meio da Decisão n.º 544/2010, não mais reflete a realidade tributária e de gestão empresarial das organizações que prestam serviços de natureza continuada. Considerando-se estudos mais atualizados, e no intuito de evitar que esta Corte se manifeste a cada alteração da Legislação Tributária, levando-se em conta que tanto a Secretaria de Controle Interno do STF quanto a Secretaria de Gestão Pública de São Paulo atualizam constantemente seus estudos, sugere-se ao Tribunal, em vista do disposto no item IV da Decisão n.º 869/2010, dar conhecimento à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG) dos Estudos mais atualizados elaborados pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal em que foi fixado, a título de BDI, o percentual máximo de 26,44% (vinte e seis vírgula quarenta e quatro por cento) a ser adotado nos contratos de



serviços terceirizados de vigilância e segurança patrimonial (**Sugestão III**).

- **Do Superfaturamento** - a análise objeto do Relatório da Auditoria n.º 2.0017.10 permitiu a constatação de superfaturamento levando-se em conta o parâmetro "preços praticados em contratos vigentes no âmbito do Distrito Federal.";

- neste trabalho, foram analisadas as justificativas das empresas G6 e Confederal que registram que as Planilhas de Custos das empresas cujos preços foram adotados como parâmetros apresentam rubricas com custos inexequíveis;

- no entanto, constatou-se, conforme demonstrado nos parágrafos anteriores, que o superfaturamento persiste na análise de custos. Referida análise permitiu a composição de cada um dos preços dos postos diurno e noturno em contraposição com os valores cobrados pelas empresas G6 e Confederal (Anexo VIII, fls. 39/42);

- comparações dos preços cobrados pelas empresas com os preços-parâmetros resultantes das análises dos custos das empresas contratadas, conforme consta das planilhas de fls. 39/42 do Anexo VIII³⁰;

- ante as análises efetuadas em cada uma das rubricas cobradas pelas empresas G6 e Confederal, em discordância com os parâmetros adotados, conclui-se que não assiste razão às alegações das empresas quanto à inexistência de superfaturamento. Há, tão-somente, necessidade de revisão dos valores mensais glosados, conforme demonstrado no Quadro acima (**Sugestão II**);

- considerando-se a persistência do superfaturamento de preços, sugere-se, após a apreciação do recurso em exame, que os autos sejam encaminhados a esta Inspeção para o atendimento do item III da Decisão n.º 869/2010, ou seja: "O Tribunal (...) decidiu: (...) III - com fundamento nas disposições do artigo 46 da Lei Complementar nº 1/1994 e da Emenda Regimental nº 23, de 21.02.2008, converter o feito em tomada de contas especial para apuração do total do prejuízo nele anunciado e, posteriormente, proceder à citação dos responsáveis na forma da lei, para que apresentem as alegações de defesa pertinentes;"

Quadro 05: Comparação de Preços Confederal x Parâmetro

Confederal		Posto 24h (Soma R\$)	Parâmetro		Dif (%)	Diferença Mensal (107 postos)
Posto Desarmado 12x36 (R\$)			Posto Desarmado 12x36 (R\$)			
Diurno	Noturno	13.910,32	Diurno	Noturno	11.591,47	20,00%
6.688,75	7.221,57		5.683,77	5.907,70		

³⁰ Fonte: Anexo IV, fls. 97/101; Anexo VIII, fls. 39/42.

Quadro 06: Comparação de Preços G6 x Parâmetro

G6		Posto 24h (Soma R\$)	Parâmetro		Dif (%)	Diferença Mensal (119 postos)
Posto Desarmado 12x36 (R\$)			Posto Desarmado 12x36 (R\$)			
Diurno	Noturno	13.890,47	Diurno	Noturno	11.809,50	17,62%
6.671,70	7.218,77		5.790,71	6.018,79		

Fonte: Anexo IV, fls. 90/94; Anexo VIII, fls. 39/42.



15. Mediante Parecer nº 863/2010-CF (fls. 927 a 928v.), a ilustre Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira aquiesce às sugestões técnicas, ressaltando *que, em processo de auditoria, não há que se falar em violação ao princípio da ampla defesa, assim como o poder de cautela, destinado a esta Corte, já foi sobejamente reconhecido pelo STF. Vide recente decisão proferida por aquela Corte, no MS 26250/DF, também em matéria de contrato, quando deixou claro que, "Sendo a relação jurídica travada entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública, não há que se falar em desrespeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 3. Segurança denegada"* e, ainda, no Inq 1070/TO – Tocantins: **"Denúncia: cabimento, com base em elementos de informação colhidos em auditoria do Tribunal de Contas, sem que a estes - como também sucede com os colhidos em inquérito policial - caiba opor, para esse fim, a inobservância da garantia ao contraditório"**.

16. A representante ministerial destaca ser do Pretório Excelso o entendimento de que a Súmula Vinculante 3 aplica-se, tão somente, aos casos nela indicados, sem ampliação: **"O procedimento de tomadas de contas se destina à verificação, pelo Tribunal de Contas, da regularidade da utilização das verbas públicas pelos responsáveis. Ou seja, este procedimento não envolve a anulação ou a revogação de um ato administrativo que beneficia o administrador público. Inadequação da hipótese descrita nos autos à Súmula Vinculante nº 3, razão por que incabível a reclamação" Rcl 6396 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL.**

17. A Procuradora entende, ainda, que *melhor sorte não lograram as defendentes, como demonstrou a instrução, seja por haverem sido insuficientes as informações (item 38, fls. 881); seja porque os preços anotados são apenas referenciais e por estarem acima dos valores de mercado, não são, por óbvio, úteis.*

18. Às fls. 929/930, pedidos de cópia da última manifestação técnica e ministerial, formulados pelo Representante legal da CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e da G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., a fim de efetuar sustentação oral na Sessão de Julgamento do feito, da qual pleiteia ser intimada com antecedência mínima de 10 (dez) dias.

19. À fl. 939, Decisão nº 4059/10, que, ao deferir os pedidos acima transcritos, fixou a data de 26/08/10 para o exercício da sustentação oral requerida pelas petionárias.

20. Às fls. 940 a 942, Ofícios GP intimando as empresas interessadas dos termos da Decisão nº 4059/10.

21. À fl. 952, Decisão nº 4446/10, que aprova *solicitação da Relatora, no*



sentido de que fosse adiada a discussão da matéria, com a devolução dos autos ao seu gabinete, à vista dos argumentos apresentados pela defesa.

22. Memorial juntado às fls. 953 a 1058.

23. Relatório da Inspeção nº 2.0038.10-2ª ICE/Divisão de Auditoria (fls. 1174 a 1218), que, ao proceder a análise das razões apresentadas mediante sustentação oral pelas empresas Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda. e G6 – Sistema De Segurança Integrada Ltda., conclui que *os elementos carreados não foram suficientes para alteração dos entendimentos firmados anteriormente, exceto quanto às rubricas a seguir indicadas cujos valores devem ser ajustados em decorrência das informações prestadas: (i) Licença Paternidade/Maternidade: 0,03%; e (ii) Indenização Adicional: 0,48%.*

24. Para a unidade técnica, *as rubricas “Intra-jornada” e “Descanso Semanal Remunerado”, “Aviso prévio trabalhado” devem ser excluídas das planilhas de custos pelos motivos que expõe.*

25. Nesse diapasão, o subscritor do Relatório da Inspeção nº 2.0038.10 sugere sejam consideradas *improcedentes as alegações das empresas quanto à ausência de prejuízo ao Erário decorrente de superfaturamento de preços.*

26. Para tanto, argumenta o Auditor de Controle Externo Jairo Luis Cruz Ramos:

– realizada Inspeção para que fosse verificado o atendimento do item II da Decisão nº 869/2010 e para que fossem obtidos, junto ao Ministério do Trabalho, os dados relativos ao Cadastro Geral de Empregado e Desempregado – CAGED/2009 e a metodologia empregada para a fixação do percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva. Os resultados serão tratados em tópico apartado. Além disso, entende este Corpo Técnico de tecer considerações sobre o expediente apresentado;

– a Sustentação Oral é tratada no Regimento Interno (RI), art. 60 e parágrafos. Contudo, no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF), acerca da sustentação oral assim dispõe: “Art. 131 - Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, feito o relatório, dará a palavra, sucessivamente, ao autor, recorrente, petionário ou impetrante, e ao réu, recorrido ou impetrado, para sustentação oral. § 1º O assistente somente poderá produzir sustentação oral quando já admitido. § 2º Não haverá sustentação oral nos julgamentos de agravo, embargos declaratórios, arguição de suspeição e medida cautelar.”;

– o critério adotado no STF para admissão de sustentação oral diz respeito à natureza jurídica ou ao meio utilizado para atacar da decisão questionada³¹. Não é o caso de medida cautelar, em razão de regra proibitiva expressa no Regimento

31 No Código de Buzaid, o critério para saber se era sentença (acórdão) ou decisão interlocutória era topográfico; no atual Código Reformado, três critérios são defendidos pela doutrina: o topográfico, o material e o da definitividade da decisão.



Interno do STF. O Regimento Interno do Supremo excepciona essa restrição no caso de controle concentrado e para intervenção de terceiro. Não é o caso presente. Esse entendimento do STF está de acordo com o art. 5º, LXXVIII, da CF, isto é, privilegia a celeridade processual. A duração razoável do processo é um dos subprincípios do Devido Processo Legal. Poder-se-ia alegar que na situação presente a demora não prejudica a Administração. Contudo, no caso em que não tenha sido concedida a medida liminar, tal expediente será prejudicial ao erário. Logo, **entende-se conveniente a adaptação do Regimento desta Colenda Corte para restrição a situações em que envolva decisão final. Não em qualquer situação;**

– além disso, **aceitar incondicionalmente o pleito de sustentação oral, sem condicionantes possibilita afastar ou excluir a análise deste Corpo Técnico ou, mesmo na hipótese de análise pelo Corpo, incentivar o abuso de direito e malferir a boa-fé processual pela demora processual. A Sustentação Oral não deve ser um novo momento processual, onde as alegações são apresentadas livremente, sem que se possa contrapor a análise técnica ou, mesmo existindo análise, delongar demasiadamente o processo;**

– a Sustentação Oral deve ter por base os termos do documento apresentado previamente. Sem esse entendimento, acrescentar-se-ia, apenas, uma fase a mais no trâmite do processo, protelando-se a decisão final. Ou pior, o processo não teria fim;

– no caso de o Plenário aceitar, mais uma vez, pedido nessas circunstâncias, cria-se precedente em que a defesa escrita torna-se simples formalidade, ficando a discussão de mérito para a Sustentação Oral. Tal procedimento não pode ser considerado modelo ideal para a instrução processual, além de, passando a ser procedimento comum entre os justificantes, sobrecarregar a pauta plenária;

– a Constituição Federal assegura a ampla defesa, **com os meios e recursos a ela inerentes:** "... aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes..." (art. 5º, inciso LV). No entanto, não definiu esses meios e recursos, deixando que a lei o faça;

– o Código de Processo Civil em seu inciso II do art. 14 preceitua que são deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo: proceder com lealdade e boa-fé;

– além disso, a Lei Federal nº 9.784, de 29/01/1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834, de 07/12/2001, assim estabelece no art. 2º: " **Art 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção**



pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;";

– essa Lei coloca a ampla defesa e o contraditório no mesmo nível dos outros princípios, mas respeitados, dentre outros critérios, a boa-fé. Não indica a existência de supremacia entre esses preceitos, sinalizando que deverá haver harmonia entre os mesmos (ponderação entre celeridade e ampla defesa). Assim, **não é possível alegar-se a ampla defesa em detrimento da legalidade ou da celeridade. Caso contrário, como já salientado, o processo não teria fim, como se percebe destes autos;**

– **na presente fase processual, trata-se do exame de recurso interposto em face de medida cautelar deferida pelo Tribunal; ou seja, os interessados poderão, nas fases posteriores, manifestar-se sobre as deliberações plenárias, conforme Item V da Decisão n.º 869/2010;**

– diante dos termos do Despacho Singular n.º 310/2010 – MV, passa-se à análise técnica do expediente;

– **Pacta Sunt Servanda: os argumentos acerca do tema estão apresentados pelas empresas às fls. 954/961 e foram examinados nos §§ 10 a 31 da Informação n.º 20/10. São os mesmos que foram declarados na peça de fls. 716/727: os argumentos repetem o que foi afirmado nos Pedidos de Reexame de fls. 650/698 e 699/754. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação;**

– **Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa:** os argumentos apresentados pelas empresas estão dispostos às fls. 961/964 e questionam elementos constantes da Informação n.º 20/10, particularmente a possibilidade de contraditório postecipado no âmbito desta Colenda Corte, por meio de medida cautelar;

– o STF entendeu ser possível o contraditório postecipado no âmbito do Tribunal de Contas. A existência de perigo da demora e da plausibilidade do direito são questões verificadas no caso concreto. E, no presente caso, não há mácula que deslegitime a conduta desta Colenda Corte;

– **em razão do transcrito da Informação n.º 20/2010, conclui-se que não subsistem as afirmações apresentadas pelas empresas. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação;**

– **Comparação de preços entre contratos cujos objetos e operacionalização são distintos (fls. 673/674 e 964/970):**

– sobre essa questão, nos Pedidos de Reexame de fls. 650/698 e 699/754, há duas páginas que tratam da matéria; no Memorial, são 7. Na análise acerca desse quantitativo maior de folhas, constata-se que **a fundamentação de ausência de superfaturamento está embasada na apresentação de uma planilha com levantamento de preços (fls. 695, 750 e 896);** na alegação de que os contratos levados em consideração são inexecuáveis e insuficientes; e na afirmação de que os custos das empresas, diante da especificação dos objetos, justificam o acréscimo (*distinção da operacionalização contratual*). No que tange aos argumentos que apresentam similitudes com o contido nos Pedidos de Reexames (*a planilha*



com levantamento de preços, a alegação de que os contratos levados em consideração são inexequíveis e insuficientes; e os custos das empresas diante da especificado dos objetos justificam o acréscimo), os argumentos foram examinados nos §§ 32 a 38 da Informação n.º 20/10 e não conseguiram infirmar o constatado. Logo, quanto aos argumentos repetidos, entende-se que perduram as conclusões exaradas na Informação, passando a análise dos demais argumentos;

– quanto aos argumentos não repetidos relativos ao levantamento do preço apresentado, registra-se que tal planilha não justifica o preço questionado e praticado pelas empresas. Por uma razão simples. Os preços praticados pelas empresas foram confrontados com os preços de outras empresas no Relatório de Inspeção n.º 17/2010 (§§ 24 a 44) e concluiu-se pelo superfaturamento;

– a planilha apresentada pelas empresas não afasta a conclusão de superfaturamento, que só poderá ser superada se for provado que os preços utilizados na fiscalização não são exequíveis. E isso não foi alcançado pelo expediente. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação;

– **Preços Parâmetros Adotados pelas Empresas (Pedidos de Reexames – fls. 695/697, 750/752 e Sustentação Oral (Expediente) fls. 970/971):**

– o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é responsável pela publicação no Diário Oficial da União pela tabela que estabelece um limite máximo para os preços dos serviços de segurança e asseio e conservação, praticado em contratos com órgãos públicos;

– esse limite é referencial e não base de qualquer contratação. Além disso, o qualificativo que foi imputado à tabela do MPOG ocorreu no Processo n.º 3.769/04 (Relatório da Auditoria n.º 2.0004.05),

– além disso, em 18 de maio de 2009, o MPOG editou Portaria n.º 04 com preços adequados ao deliberado pelo TCU (fls. 1062/1063). Contudo, em 2010, o MPOG reajustou os valores relativos a posto 12X36h diurno em 30% e a posto 12X36h noturno em 34% (fls. 971);

– ante o exposto, **não subsistem os argumentos elencados pelas empresas relacionados à questão. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010;**

– **REMUNERAÇÃO (fls. 972/979 e 1014/1021):**

– o expediente, a partir desse ponto, é dividido em duas partes: a da G6 e a da Confederal. Na realidade, a parte do expediente da Confederal (fls. 1014/1058) é semelhante à da G6 (fls. 972/1013) com algumas alterações numéricas levadas em consideração, como para o cálculo do auxílio doença ou enfermidade (fls. 982/986 e 1024/1026), de licença paternidade (fls. 988/990 e 1030/1032), de faltas legais (fls. 990/991 e 1032/1034), de acidente de trabalho (992 e 1034), para o cálculo do percentual relativo a verbas indenizatórias (992/1002 e 1035/1044), para o cálculo do custo do insumo (1002/1011 e 1044/1054), para o cálculo de despesa administrativa (1012/1013 e 1054/1058). Novamente, cabe destacar que os Pedidos de



Reexame não trataram da matéria em rubricas. Apenas a Informação n.º 20/2010;

– o Memorial, quanto à empresa G6, é composto de duas tabelas: a de posto desarmado diurno e a de posto desarmado noturno. Na tabela posto diurno, as rubricas apresentadas são salário, intra-jornada e descanso semanal remunerado; no posto noturno, salário, adicional noturno, intra-jornada, descanso semanal remunerado (fls. 972). Tal disposição é a mesma utilizada pela empresa Confederal (fls. 1014);

– a argumentação do expediente dissecou os custos da Empresa G6 (idênticos argumentos apresentados pela Confederal – fls. 1014/1021), começando pela análise da remuneração: Salário, Adicional Noturno, Hora Intra-jornada, Descanso Semanal Remunerado. Conclui que os valores propostos para os postos de 12 horas noturnas (R\$ 2.647,57) e para posto de 12 horas diurnas (R\$ 2.414,77) não estão superfaturados (fls. 972/979);

– **Intervalo intra-jornada - a Cláusula Quarta da Convenção Coletiva 2008/2009 (fls. 1066) não estabelece a obrigatoriedade de pagamento intervalo intra-jornada**, tanto isso é verdade que, nas Convenções de 2009/2010 e 2010/2011 (Cláusula Quadragésima Nona), ficou estabelecido que “os empregados que trabalham na jornada 12hX36h (doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso) não farão jus a hora extraordinária em razão da natural compensação, inclusive do intervalo para refeição, face à inexistência de trabalho nas 36 (trinta e seis) horas seguintes.” (fls. 1086). **A alegação de pagamento do estipêndio acerca do intervalo intra-jornada precisa ser provada: a não existência de prova, mas apenas discurso, justifica considerar o não pagamento dessa rubrica.**;

– **Descanso Semanal Remunerado** - essa rubrica topograficamente na planilha tem por finalidade registrar os reflexos da hora extra sobre o descanso semanal remunerado. Esses reflexos estão vinculados à repercussão do intervalo intra-jornada como hora extra. Contudo, **diante da Cláusula da Convenção Coletiva, essa rubrica deve ser desconsiderada;**

– **conclui-se que os valores propostos pelas empresas (G6 e Confederal) não devem prosperar, justificando considerar para os postos de 12 horas noturnas, na vigência da Convenção 2008/2009, o montante do salário acrescido apenas do adicional noturno (R\$ 2.392,80), e para os postos de 12 horas diurnas, apenas o correspondente ao salário da categoria (R\$ 2.160,00). Ou seja, são indevidas as rubricas “Intra-jornada” e “Descanso Semanal Remunerado”;**

– **ENCARGOS SOCIAIS e Demais Rubricas (Pedidos de Reexames – fls. 675/697, 729/751 e Sustentação Oral (Expediente) fls. 979/1058) -**

– inicialmente, o Corpo Técnico advogou a tese de utilização do preço global como parâmetro. As firmas questionaram tal critério e asseveraram que a análise pontual de cada rubrica seria o mais indicado. Mas nos



Pedidos de Reexame não foram tratados destacadamente. Foram analisados no seu conjunto. Essa análise de cada rubrica consta da Informação n.º 20/2010;

– a admissão da argumentação de cada rubrica não consegue esclarecer o fato de o preço ofertado pelas empresas estar acima do constatado em levantamento. Essa tática apresentada pelas empresas é tergiversante;

– **GRUPO A – CUSTOS PREVIDENCIÁRIOS (fls. 980/981 e 1023) -**

– não houve questionamento sobre esse ponto;

– **GRUPO B – CUSTOS APRIVISIONAMENTOS (fls. 981/992 e 1023/1035)-**

– no Grupo B, é o momento em que as empresas podem fazer jogo de composição de custos com vistas a maior competitividade em um certame, particularmente nas rubricas auxílio doença, licença paternidade, faltas legais e etc.;

– **1. 13º Salário** - alega a inexistência de divergência. Sem considerações;

– **2. e 3. Férias e 1/3 de Férias** - alega a inexistência de divergência com a Unidade Técnica. Sem considerações;

– **4. Auxílio Enfermidade (fls. 982/986 e 1024/1028) -**

– cabe salientar que alegar sem provar é o mesmo que não alegar. O plano do discurso é bom para teses, mas não para a realidade. A busca do convencimento passa pela prova e não pela tentativa de convencimento apenas. A inversão do ônus da prova não está ainda afeita ao âmbito administrativo;

– no caso das rubricas relativas a esse grupo, os percentuais ou os dados constantes de diversos institutos, como Fundação Getúlio Vargas – FGV, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, são parâmetros a ser utilizados para esses aprovisionamentos. **Sem esses parâmetros (ou melhor, a utilização de dados fornecidos pelas empresas), não haveria como chegar a bom termo qualquer ajuste que envolva a Administração;**

– estudos da Fundação Getúlio Vargas estabelecem que os dados estatísticos relacionados aos vigilantes (e demais trabalhadores) são 5 dias por ano (12 meses ou aproximadamente 360 dias). Conforme o apresentado, esse dado estatístico abrange todo um período anual. Esse dado não se refere apenas aos dias efetivos de trabalho. No cômputo, estão incluídos, além dos dias efetivos, os dias relativos a descanso, férias e intervalos. Se a empresa quiser calcular os dados relativos aos dias efetivamente trabalhados, deverá encontrar o valor da ocorrência do evento nesse período. Mas o valor a ser obtido deverá ser uma fração do cálculo geral para todo o ano;

– **nunca poderia ser maior. Tentar aumentar esse quantitativo com a argumentação de que a jornada do vigilante**



justificaria a modificação dos cálculos não procede, sem alteração dos dias utilizados como parâmetro. Ao utilizar os dias úteis trabalhados para o cálculo, deve, em respeito à proporcionalidade (princípio basilar da Matemática), reduzir os dias estipulados para preservação da relação binária ($x=y$) da igualdade, denotada pelo sinal da igualdade. Ao manter o dividendo, mas reduzir o divisor, o quociente aumentará, violando a relação de equivalência;

– pior ocorre quando é aumentado o dividendo e reduzido o divisor, nesse caso o quociente será inflado mais ainda;

– além disso, esse dado é uma estimativa. Ao utilizar tal parâmetro nas planilhas, caso as faltas dos vigilantes sejam inferiores, a empresa apropriará a diferença. Situação diversa ocorrerá, caso as faltas sejam superiores. Essa álea é ordinária do negócio;

– nos negócios firmados com a Administração Pública, as áleas ordinárias são suportadas pelas empresas. Não existe na doutrina majoritária entendimento diverso. Caso contrário, haveria enriquecimento indevido pelas empresas contratadas. Nós estamos tratando de estimativas. Reitera-se novamente que: se não ocorrer no nível estimado ou ocorrer em percentual menor, será ganho para empresa; se superior, será perda para ela;

– no caso da G6, entende o Corpo Técnico que o índice de 3,17% (fls. 983) obtido pela divisão de número de dias de ausências fornecido pelo IBGE pelo quantitativo de dias efetivamente trabalhados não merece acolhimento. Nem o número de dias de ausências fornecido pela empresa (6,3 dias – fls. 985), sem nenhuma justificativa, merece acolhimento. Pode-se concluir, diante do fato de o número apresentado não ter comprovação em dados estatísticos que esse número de 6,3 dias parece ter sido utilizado para que fosse possível chegar ao percentual apresentado pela empresa. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010 em relação à G6;

– no caso da Confederal, entende o Corpo Técnico que o índice de 3,17% (fls. 1.026) obtido pela divisão de número de dias de ausências fornecido pelo IBGE pelo quantitativo de dias efetivamente trabalhados não merece acolhimento. Nem o número de dias de ausências fornecido pela empresa (2,99 dias – fls. 1.027), sem nenhuma justificativa, merece acolhimento. Pode-se concluir, diante do fato de o número apresentado não ter comprovação em dados estatísticos que esse número de 2,99 dias parece ter sido utilizado para que fosse possível chegar ao percentual apresentado pela empresa. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010 em relação à Confederal;



- além disso, o percentual adotado pela Informação n.º 20/10 foi de 1,39%. Percentual esse muito próximo ao que foi obtido pela empresa VTC, empresa de consultoria contratada pelas empresas G6 e Confederal;
- **5. Licença Paternidade (fls. 988/990 e 1029/1032) -**
- no que tange à Licença Paternidade, no excerto abaixo comum aos expedientes da G6 e da Confederal, há a seguinte afirmação: “*Não obstante o percentual encontrado pela Unidade Técnica e o aqui apresentado ser o mesmo, a fórmula de cálculo é distinta, devendo esta prevalecer, conforme já esclarecido anteriormente.*” (fls. 987);
- **essa conclusão de necessidade de alteração de procedimento de cálculo não deve prosperar pelo fato de que, se o trabalhador desenvolve a sua atividade duas vezes por semana ou uma vez a cada quinzena, o cálculo deveria alterar? Poderia, desde que o dividendo fosse alterado. Além disso, esse percentual é um valor médio. A alteração da forma como proposta pelo expediente, na realidade, é uma tentativa de justificar os custos, mas não esclarece o fato de o preço ofertado pelas empresas estar acima do constatado em levantamento realizado no Relatório de Inspeção n.º 2.0017.10 (§§ 26 a 30 do aludido Relatório – fls. 563/564);**
- acerca do resto da argumentação da G6, o expediente afirma da necessidade de repercussão da Licença Maternidade na Licença Paternidade, em razão da ausência de rubrica destacada para provisionar esses custos. **Cabe salientar que não se trata do pagamento da Licença Maternidade, mas das suas repercussões que não estão previstas nas planilhas. Como não existe Grupo ou rubrica que tenha a atribuição de retratar o provisão das Férias sobre licença maternidade, o provisão de 1/3 const. Férias sobre licença maternidade e a Incidência do Grupo A sobre licença maternidade, entende o Corpo Técnico da possibilidade de que o acréscimo seja efetuado nessa rubrica. Logo, concorda-se com o percentual apresentado de 0,01%, passando a percentagem para 0,03%;**
- em relação ao resto do expediente da Confederal, afirma a necessidade de repercussão da Licença Maternidade na Licença Paternidade. **Como não existe Grupo ou rubrica que tenha a atribuição de retratar o provisão das Férias sobre licença maternidade, o provisão de 1/3 const. Férias sobre licença maternidade e a Incidência do Grupo A sobre licença maternidade, entende o Corpo Técnico da possibilidade de o acréscimo seja efetuado nessa rubrica. Contudo, diversamente da forma advogada pela empresa, o valor da licença maternidade tem cálculo diverso do apresentado pela empresa, conforme explicitado abaixo: $[(0,1111 \times 0,02 \times 0,333) \times 100] = [0,0007 \times 100] = 0,07\%$; $11,11\% = 0,1111$ (custo sobre os**



salários das férias integrais dos trabalhadores – férias + 1/3 constitucional); 0,02 = dado estatístico de que 2% de empregadas se afastam por licença maternidade; 0,3333 = 4 meses ao ano = 4/12 = período em um ano que se referem às férias proporcionais ora calculadas;

– como afirma a Confederal, 15% dos trabalhadores são mulheres (fls.1030). Ao multiplicar esse percentual por 0,07, tem-se o resultado de aproximadamente 0,01% ($15\% \times 0,07 = 0,0105$) aproximadamente. **Logo, o percentual apresentado pela empresa não deve perdurar, deve ser acrescido o percentual de 0,01% relativo à licença maternidade, passando a percentagem para 0,03%;**

– **6. Faltas Legais (fls. 990/991 e 1032/1034) -**

–em relação às Faltas Legais, traz elementos que já foram discutidos no Auxílio Enfermidade e foram refutados (§§ 58/67). Além disso, entende o Corpo Técnico que o índice de 1,27% (fls. 991) obtido pela divisão de número de dias de ausências fornecido pelo IBGE pelo quantitativo de dias efetivamente trabalhados não merece acolhimento, pois é utilizado o expediente de aumentar o divisor e reduzir o dividendo, ocasionando elevação do quociente sem justificativa. Nem merece acolhida o número de dias de faltas fornecido pela empresa (3,05 dias – fls. 991), sem nenhuma justificativa. Pode-se concluir, diante do fato de o número apresentado não ter comprovação em dados estatísticos que esse número de 3,05 dias parece ter sido utilizado para que fosse possível chegar ao percentual apresentado pela empresa. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010 em relação à G6;

–no que tange à Confederal, traz elementos que já foram discutidos no Auxílio Enfermidade e foram refutados (§§ 58/67). Além disso, entende o Corpo Técnico que o índice de 0,63% (fls. 1033) obtido pela divisão de número de dias de ausências fornecido pelo IBGE pelo quantitativo de dias efetivamente trabalhados não merece acolhimento. Nem o número de dias de faltas fornecido pela empresa (1,79 dias – fls. 1033), sem nenhuma justificativa, merece acolhimento. Pode-se concluir, diante do fato de o número apresentado não ter comprovação em dados estatísticos que esse número de 1,79 dias parece ter sido utilizado para que fosse possível chegar ao percentual apresentado pela empresa. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010 em relação à Confederal;

– **7. Acidente de Trabalho (992 e 1034) -**

– quanto ao Acidente de Trabalho, tentam as empresas G6 e Confederal alterar o procedimento de cálculo com a argumentação de que a jornada do vigilante justifica a modificação dos cálculos. Tal afirmativa não procede, sem alteração dos dados fornecidos pelo



Ministério da Previdência e Assistência Social como parâmetro. Ao utilizar os dias úteis trabalhados para o cálculo, deve, em respeito à proporcionalidade (princípio basilar da Matemática), reduzir os dias estipulados para tal rubrica. Ao manter o dividendo, mas reduzir o divisor, o quociente aumentará. **Essa tese não deve prosperar.;**

– alega a G6 inexistência de divergência quanto aos percentuais. Sem considerações. ;

– no que tange à Confederal, a alteração da forma como proposta pelo expediente da empresa, na realidade, é uma tentativa de justificar os custos, mas não esclarece a redução do divisor e a multiplicação da taxa de 2,4% utilizada pela empresa (fls. 1034).

Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010 em relação à Confederal;

– GRUPO C – VERBAS INDENIZATÓRIAS (fls. 992/1002 e 1035/1044) -

– além do Grupo B, tem-se neste tópico o cálculo do percentual relativo a Verbas Indenizatórias (fls. 992/1002 e 1035/1044), Grupo C: é também o momento em que as empresas podem fazer jogo de composição de custos com vistas a maior competitividade em um certame, particularmente nas rubricas aviso prévio indenizado, aviso prévio trabalhado, indenização adicional, multa do FGTS;

– 1. Aviso Prévio Indenizado (fls. 992/997 e 1035/1040) -

– houve uma confusão por parte das empresas nesse ponto, conforme trecho abaixo reproduzido pelas duas empresas: *“Com base no Relatório de auditoria n.º 2.0004.05, Processo nº 3.769/04, a Unidade Técnica aduz que o percentual referente ao aviso prévio indenizado deve ser ajustado nas planilhas das contratadas, para o valor de 0,59%, que corresponde ao somatório do Aviso Prévio Indenizado com as demais rubricas incidentes, conforme a seguir demonstrado: (...) Nota-se que Unidade Técnica considera que, ao final do contrato, apenas 5,55% dos empregados contratados serão demitidos a pedido da contratada. Com isso, indaga-se: O que a contratada fará com 94,45% dos vigilantes contratados para cobrirem os postos de vigilância da SE, quando do término desse contrato? Ora, não é preciso ser perito no assunto para saber que ao término do contrato todos os trabalhadores devem ser demitidos e durante sua execução, ainda poderá haver a demissão de vigilantes a pedido do gestor, ou seja, durante a execução do contrato. Nesse sentido, a única conclusão que podemos chegar com o percentual apontado pela Unidade Técnica de 5,55%, é que, no decorrer da execução contratual, apenas 5,55% dos vigilantes seriam demitidos, mas ao final do contrato, sem dúvida, o percentual de demissões será de 100%. De acordo com as estatísticas das empresas do seguimento, dos 100% dos vigilantes demitidos ao final do contrato, 19% são optantes pela transformação das duas horas diárias de redução da*



jornada, para os sete dias indenizáveis. Dessa forma, apenas 81% receberão o aviso prévio indenizado.” (fls. 992/994 e 1035/1036);

– não se está diante do término do contrato. Nesse caso, 30 dias antes a empresa notifica os trabalhadores, por meio do aviso prévio trabalhado, da extinção do contrato com o tomador;

– na realidade, tentam as empresas G6 e Confederal modificar a finalidade do instituto em análise. Aviso prévio indenizado diz respeito à rubrica que trata da rescisão contratual decorrente de manifestação do tomador do serviço. Em havendo alguma inconveniência de determinado trabalhador, a Administração (tomador) solicita a troca. Devido a essa situação, há a provisão para esse fato;

– além disso, apresentam argumentos favoráveis à alteração do procedimento de cálculo sob a justificativa de que a jornada do vigilante justifica a modificação dos cálculos. Essa tentativa não procede, pois, ao utilizar os dias úteis trabalhados para o cálculo, deve, em respeito à proporcionalidade (princípio basilar da Matemática), reduzir os dias estipulados para tal rubrica. Ao manter o dividendo, mas reduzir o divisor, o quociente aumentará. **Essa tese não deve prosperar. Logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010, nesse tópico, em relação à G6 e à Confederal;**

– **2. Aviso Prévio Trabalhado (fls. 997/999 e 1040/1041) -**

– essa rubrica refere-se aos custos decorrentes do término do contrato. Nos trinta dias do término contratual, todos os trabalhadores são pré-avisados. Mas a utilização dessa provisão vai ocorrer - caso o trabalhador não seja realocado em outro local ou contratado por outra empresa. **Esse entendimento decorre do Enunciado de Súmula do TST n.º 276 que estatui ser devido o aviso prévio, salvo comprovação de haver o prestador dos serviços obtido novo emprego;**

– no caso concreto, nas Convenções Coletivas de 2008/2009 (Cláusula Quadragésima), de 2009/2010 (Cláusula Trigésima Segunda) e de 2010/2011 (Cláusula Nona), há cláusula que estabelece o aproveitamento dos trabalhadores pela nova empresa de vigilância contratada pela tomadora, desobrigando as empresas de pagar o aviso prévio (fls. 1072, 1084 e 1094). **Logo, não há justificativa para a manutenção dessa rubrica nas discussões aqui travadas em relação ao cômputo geral;**

– mesmo não havendo mais necessidade de aprofundar o exame dos argumentos, **mantém-se a análise com o registro de que foram tomados por base estudos realizados anteriormente, para estabelecer o percentual estatístico de que apenas 5% dos trabalhadores utilizam do aviso prévio trabalhado (fls. 909);**

– acerca desse dado estatístico a empresa G6 informa, mas não comprova - que o seu percentual é de 8%. A Confederal mistura



aviso prévio indenizado com trabalhado e não prova de onde tirou esses dados (fls. 1041), segundo o transcrito: “(...) O percentual das demissões durante a execução do contrato por solicitação do contratante, que na CONFEDERAL atinge o percentual de 79,60%. O tempo medido de permanência que conduz ao rateio desse percentual durante o intervalo de tempo que o vigilante permanece no emprego, no caso específico da CONFEDERAL é de 23,50 meses.” (fls. 1041);

– **não se sabe da onde foi retirado esse dado de 79,60% de demissões durante a execução do contrato? Nem o dado relativo ao tempo de permanência de meses do vigilante no emprego?;**

– alterar o procedimento de cálculo com a argumentação de que a jornada do vigilante justifica a modificação dos cálculos não procede. Ao utilizar os dias úteis trabalhados para o cálculo, deve, em respeito à proporcionalidade (princípio basilar da Matemática), reduzir os dias estipulados para tal rubrica. Ao manter o dividendo, mas reduzir o divisor, o quociente aumentará. **Essa tese não deve prosperar. Logo, devem ser excluídos os percentuais relativos a essa rubrica, em relação à G6 e à Confederal, diante do contido nas Convenções Coletivas de 2008/2009 (Cláusula Quadragésima – fls. 1072), de 2009/2010 (Cláusula Trigésima Segunda – fls. 1084) e de 2010/2011 (Cláusula Nona – fls. 1094);**

– **3. Indenização Adicional (999/1002 e 1042/1044) -**

–insurgem-se as empresas G6 e Confederal em face do valor estipulado pelo Corpo Técnico na Informação n.º 20/10 (§ 87 da Informação). Apresentam para superar o alegado dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados de 2009 em que no mês de março o índice foi de 5,73%. Além disso, apresentam um cálculo para justificar os índices alcançados. Salienta-se que a Indenização Adicional está prevista no art. 9º da Lei nº 6.708, de 30.10.1979 e no art. 9º da Lei nº 7.238 de 28.10.1984;

–acerca do cálculo apresentado pelas empresas, tem-se que esse procedimento de cálculo não deve prosperar. Tentar aumentar esse quantitativo com a argumentação de que a jornada do vigilante justifica a modificação dos cálculos não procede, sem alteração do dividendo. Ao utilizar os dias úteis trabalhados para o cálculo, deve, em respeito à proporcionalidade (princípio basilar da Matemática), reduzir os dias estipulados para tal rubrica. Ao manter o dividendo, mas reduzir o divisor, o quociente aumentará;

–**a alteração da forma como proposta pelo expediente, na realidade, é uma tentativa de justificar os custos, mas não esclarece o fato de o preço ofertado pelas empresas estar acima do constatado em levantamento realizado no Relatório de**



Inspeção n.º 2.0017.10 (§§ 26 a 30 do aludido Relatório – fls. 563/564);

–quanto ao percentual apresentado, esse deve ser considerado, em razão do declarado no § 140. Logo, os cálculos devem ser refeitos para substituir o percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva de 1% por 5,73%, como abaixo será discriminado: $[5,73\% \times (1 / 12) \times 100\%] = 0,48\%$; Onde: 5,73% = percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva; 1 = mês adicional de salário; 12 = número de meses do ano; 100% = Salário Integral;

–o percentual referente a tal rubrica deve ser ajustado nas planilhas para o valor de 0,48%, conforme demonstrado acima;

– **4. Multa do FGTS (fls. 1002 e 1044) -**

–nessa rubrica, de acordo com o teor da Cláusula Quadragésima da Convenção Coletiva de 2008/2009, houve pactuação coletiva que reduziu a multa do FGTS de 40% para 20% e estabeleceu o não pagamento do aviso prévio em razão do estabelecimento da obrigatoriedade do aproveitamento dos trabalhadores pela nova empresa de vigilância contratada pela tomadora;

–esse dado justifica a redução da provisão para essa rubrica. Há um problema por ser um direito indisponível: poderia a Justiça do Trabalho entendê-la inválida. Contudo, em 2009, o TST, no Recurso de Revista n.º 3518/2008.660.09.00-4, entendeu tal cláusula válida.;

–diante disso, há necessidade de adequação do percentual de 20% para a multa do FGTS nas planilhas das empresas G6 e Confederal, com a redução do percentual para 1,76%, já que estudos realizados sobre essa questão apontam que 90% dos trabalhadores são reaproveitados e 10% são demitidos. Logo, o percentual deve cair de 4% ou 3,6% para 1,76%;

–essa redução de percentual altera o cálculo das planilhas das empresas G6 e Confederal. Contudo, essa redução não altera o entendimento firmado por esta Colenda Corte de Contas no Processo n.º 3.769/2004, quanto aos encargos sociais fixados em 70,64 (Item V, “d”, “2”) na Decisão n.º 544/2010: apenas quanto aos vigilantes e a outras que tiverem firmada tal cláusula é aplicável esse pensamento reducionista;

– **INSUMOS (fls. 1002/1013 e 1044/1058) -**

– **1. Uniforme -**

–a empresa Confederal refuta o preço entendido pelo Corpo Técnico como razoável para aquisição de uniforme. Só que não apresenta notas fiscais que justificassem os preços pagos. Apresenta a empresa tabela às fls. 1046;

–na tabela apresentada constam diversos itens. Comparando o rol de itens com a relação constante na Convenção Coletiva de



2008/2009, conclui-se haver exorbitância no quantitativo de itens na relação fornecida pela empresa;

–a Cláusula Quadragésima quarta da Convenção Coletiva de 2008/2009 estatui quais são os itens integrantes do uniforme que devem ser considerados (fls. 1072). Além disso, nos itens integrantes do uniforme conforme a Cláusula nominada não estão todos os representados na tabela da empresa: falta o item relativo a calça;

–os itens “Cinto com coldre e baleiro”, “Distintivo tipo broche”, “Livro de ocorrências”, “Cassetete”, “Porta cassetete”, “Apito”, “Lanterna 3 pilhas” e “Pilha para lanterna” não estão contemplados na relação da Convenção. Ademais, esses itens já compõem a rubrica referente aos equipamentos do posto. Não podem ser considerados como uniforme;

–foi refeita a tabela com os itens devidos de acordo com as disposições da Convenção Coletiva (fls. 1136). Ressalta-se que foi necessário arbitrar o valor do item “calça”, diante da ausência na tabela fornecida. Considerou-se para tal item o maior valor constante da tabela fornecida pela empresa (fls. 1046). Mesmo utilizando esse valor a maior para o item “Calça”, o preço estabelecido ficou abaixo do valor considerado de R\$ 72,42 (fls. 1002);

–logo, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010, nesse tópico, em relação à Confederal. Quanto à G6, há ausência de divergência com a Unidade Técnica;

2. Vale Refeição -

– não há questionamento sobre esse dispêndio. Mas o Corpo Técnico entende necessário tecer considerações sobre essa rubrica. A compreensão dessa rubrica junto com a do Vale Transporte é importante para entender o jogo de planilha que é realizado pelas empresas nas licitações. Percentuais de 0,01% são irrealizáveis desde que não se entenda a lógica desse processo;

– no caso do Vale Refeição, os recursos são repassados pela Administração para a compra de Vale-Refeição pela empresa prestadora. Não é a tomadora (a Administração) que compra e entrega para a prestadora o benefício;

– essa situação altera de forma substancial a compreensão dessa rubrica. A Lei Federal n.º 6.321/76, dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador, estatui que: “Art 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base, em programas de alimentação do trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho na forma em que dispuser o Regulamento



desta Lei. § 1º A dedução a que se refere o caput deste artigo não poderá exceder em cada exercício financeiro, isoladamente, a 5% (cinco por cento) e cumulativamente com a dedução de que trata a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, a 10% (dez por cento) do lucro tributável. § 2º As despesas não deduzidas no exercício financeiro correspondente poderão ser transferidas para dedução nos dois exercícios financeiros subsequentes.”;

– tal disciplina sofreu alteração por meio da Lei 9.532/97, que assim dispõe: “Art. 5º A dedução do imposto de renda relativa aos incentivos fiscais previstos no art. 1º da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, no art. 26 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e no inciso I do art. 4º da Lei nº 8.661, de 1993, não poderá exceder, quando considerados isoladamente, a quatro por cento do imposto de renda devido, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 1995. Art. 6º Observados os limites específicos de cada incentivo e o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 1995, o total das deduções de que tratam: I - o art. 1º da Lei nº 6.321, de 1976 e o inciso I do art. 4º da Lei nº 8.661, de 1993, não poderá exceder a quatro por cento do imposto de renda devido; II - o art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com a redação do art. 10 da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, o art. 26 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, não poderá exceder a quatro por cento do imposto de renda devido. II - o art. 26 da Lei no 8.313, de 1991, e o art. 1o da Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993, não poderá exceder quatro por cento do imposto de renda devido. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.189-49, de 2001).”;

– de acordo com essa disciplina, a empresa prestadora poderá deduzir do Imposto de Renda até 4% do valor gasto em Vale Refeição (Alimentação). Mas, na realidade, as empresas prestadoras não são realmente quem paga. Elas apenas são beneficiárias da disciplina legal;

– nas notas fiscais, o valor pago é o ajustado globalmente (fls. 1100, 1103, 1106 e 1109). Há a transferência de valores para pagamento do Vale-Alimentação para as empresas prestadoras. Como já alertado, **essa situação possibilita concluir que as empresas podem deduzir do imposto de renda relativa os incentivos fiscais previstos no art. 1º da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Formalmente são elas que realizam o pagamento. Esse crédito poderia ser utilizado para redução das propostas pelas empresas;**

– **3. Vale Transporte -**

– a mesma situação descrita no que tange ao Vale Refeição é aplicável ao Vale Transporte. Apenas a legislação foi alterada



para restringir: agora o art. 31 do Decreto n.º 95.247/87 (*O valor efetivamente pago e comprovado pelo empregador, pessoa jurídica, na aquisição de Vale-Transporte, poderá ser deduzido como despesa operacional, na determinação do lucro real, no período-base de competência da despesa.*);

– como já salientado no Tópico Vale Refeição, em razão de, nas notas fiscais, o valor pelo serviço ser pago globalmente há a transferência de valores para pagamento do Vale-Alimentação para as empresas prestadoras. Como já alertado, **essa situação possibilita concluir que as empresas podem deduzir do imposto de renda os incentivos fiscais previstos no art. 31 do Decreto n.º 95.247/87, de 17 de novembro de 1987. Formalmente são elas que realizam o pagamento. Esse crédito poderia ser utilizado para redução das propostas pelas empresas;**

– as deduções decorrentes do Vale Refeição e do Vale Transporte permitem concluir que as empresas têm uma gordura de aproximadamente 8%³² para distribuir nas propostas a serem apresentadas. Diante desses dados, **é possível entender o fato de nas propostas aparecerem rubricas com o percentual de 0,01%. Na realidade, as empresas que participam do certame oferecem esses percentuais, em razão da compensação das deduções que podem ser efetuadas;**

– **não é o que ocorreu no presente caso. Constata-se que as empresas que foram utilizadas na comparação nos §§ 24 a 35 do Relatório de Inspeção n.º 2.0017.10 não ofertaram propostas inexequíveis e insuficientes. Na realidade, pode-se estar agregando indevidamente ao lucro das empresas G6 e Confederal;**

– **4. Assistência Odontológica** - não há questionamento sobre esse dispêndio;

– **5. Seguro de Vida em Grupo** - não há questionamento sobre esse dispêndio;

– **6. Reciclagem e Treinamento** -

– nesse tópico, as argumentações das empresas são idênticas,

– na Informação n.º 20/10, defendeu-se a tese de que tal rubrica seria de responsabilidade das empresas contratadas, já que esta afeita à taxa de administração. A argumentação das empresas alega

32 O Vale-Refeição (Cláusula 2ª da Convenção Coletiva) é de R\$ 286,50. Nesse patamar, a empresa prestadora poderá deduzir o percentual máximo de 4% em razão do volume de recursos envolvidos. O cálculo do Vale Transporte deve ser feito dividindo R\$ 170,00 pela remuneração do trabalhador (noturno por R\$ 2.647,00 ou diurno por R\$ 2.414,00). Dividindo 170/2647(2414) e dividindo o resultado por 1,7, tem-se para o noturno 3,78% e para o diurno 4,14%. Somando os dois percentuais e dividindo por 2, tem-se 3,96%.



que essa rubrica encontra-se disciplinada em Convenção. Por esse fato, resultaria de responsabilidade da tomadora de serviço;

– acerca disso, cabe salientar que a atividade das empresas pode ser decomposta em atividade essencial ou não. A terceirização é a delegação de prestação de serviço à terceiro de atividade secundária. Já para o prestador é a atividade principal. Ora, se a atividade para a prestadora é da essência de seu agir, a qualificação da prestação é de responsabilidade da prestadora. **Não procede à alegação de que a obrigação decorrente dessa Cláusula Terceira diz respeito à tomadora, pelo simples fato de constar da Convenção Coletiva. Se esse fosse o entendimento, não haveria critério seguro para estabelecer quais as parcelas que dizem respeito à prestadora e que são arcados pela taxa de administração. Tudo que estivesse na Convenção Coletiva seria de responsabilidade da tomadora. O que não procede;**

– **7. Sustentação Financeira do Fundo de Indenização -**

– a Constituição Federal no seu artigo 7º, inciso XXVIII, estatui, entre os direitos trabalhistas, “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;”;

– o seguro está no Item 5 do Insumo. E a indenização encontra-se tratada nesse tópico;

– em razão de ser a rubrica relacionada à prestação do serviço, entende ser parcialmente correta a argumentação das empresas. Entende-se necessário tecer algumas considerações sobre a divergência: normalmente, o acidente de trabalho ocorrerá nas dependências da tomadora. Se houver algum montante a ser pago em razão da aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho, a responsabilidade será da prestadora, podendo ser solidariamente responsabilizada a tomadora. Mas a Cláusula 47ª da Convenção Coletiva de Trabalho – CCT 2008/2009 estabelece o pagamento da indenização para doença de qualquer natureza. Ora, da forma como foi estatuída, a empresa prestadora está repassando um custo à tomadora sem justificativa. As outras doenças de qualquer natureza, exceto as decorrentes de acidente de trabalho, não poderiam ser assumidas pelas empresas tomadoras;

– **tentou-se entrar em contato com o Sindicato dos Vigilantes de Brasília, para que fosse fornecido o quadro das indenizações pagas em 2009 decorrentes de aposentadoria por invalidez de doença de qualquer natureza (fls. 1115). Mas a resposta do Sindicato não é conclusiva (fls. 1116/1135);**

– diante da dificuldade em obtenção dos dados, recomenda-se o pagamento integral até que sejam obtidos os dados completos, para que as empresas prestadoras se responsabilizem pelas parcelas dessa rubrica assumidas na CCT;



– **8. Contribuição Assistencial Patronal -**

– **essa rubrica é de responsabilidade da empresa prestadora. Ela tem uma finalidade idêntica ao imposto sindical pago pelos empregados, isto é, manter a estrutura sindical. É um abuso a tentativa de repassar esse custo para a tomadora de serviços. Falta boa-fé nesse comportamento. Logo, tal rubrica deve ser excluída da planilha das empresas G6 e Confederal;**

– **9. Assistência Médica -** não há questionamento sobre esse dispêndio;

– **10. Armas não letais -** não há questionamento sobre esse dispêndio;

– **11. Equipamentos -**

– as empresas, na tentativa de justificar os seus preços, incluem o preço de um veículo para o cálculo dessa rubrica. De acordo com o projeto básico, os supervisores utilizarão meios de locomoção (fls. 36/37 do Anexo IV). Não há na planilha de custo, particularmente no tópico insumo, o aludido bem (fls. 58/61 do Anexo IV);

– só se justificaria a inclusão desse bem, caso o veículo fosse usado nas rondas. Mas como já declinado no parágrafo anterior o veículo é utilizado na fiscalização da atividade, devendo ser considerado nas despesas administrativas. Não se sabe como chegaram à conclusão de que deveriam incluir tal bem. **Em razão de não haver justificativa para tal fato, perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010, nesse tópico, em relação à G6 e à Confederal;**

– **12. Seguro de Responsabilidade Civil -** não há questionamento sobre esse dispêndio;

– **13. Despesas Administrativas -**

– Inicialmente, esclarece-se que qualquer alegação precisa ser fundamentada. Nesse sentido, a assertiva de que alegar e não provar é não alegar. Ora, **as empresas alegam que as despesas administrativas são 10%, diversamente do valor de 5,82% considerado pelo Corpo Técnico. Mas não há elementos apresentados que formem convencimento algum. Ressalta-se que não foram feitos os cálculos do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). Estabeleceu-se um limite, mas não foi apurado para o caso concreto;**

– poder-se-ia alegar que a especificidade de tal ajuste (postos espalhados por todo o DF) frente aos tomados em consideração (postos concentrados) justificaria a elevação de tal rubrica para 10%;

– discorda-se de tal pretensão ao fundamento de que os contratos de prestação de serviço em que são realizados em apenas um local o quantitativo de vigilantes são normalmente reduzidos, exceção em órgãos do Judiciário, em sedes do Banco do Brasil e do Banco



Central. Não é o caso. Além disso, **as exceções não justificam regra alguma;**

– baseado na exigência de 1 fiscal para cada 60 postos. No entender deste Corpo Técnico, essa obrigação não onera a empresa, pois é impossível que um fiscal vá 4 vezes por semana a um posto. Seriam necessárias 240 visitas por semana. Dividindo-se por 5, tem-se que seriam realizadas 48 visitas por dia. Esse quantitativo é irrealizável. Contando-se com o tempo de chegar ao posto e de ver o vigilante, ele teria 10 minutos. Dependendo do horário e da situação, seria irrealizável. Conversou-se com os co-executores que ficam nas Regionais de Ensino. E o resultado da conversa pode ser resumido assim: os co-executores veem os fiscais mensalmente nas Regionais, para atestar a prestação de serviço e não tem informação sobre as visitas aos postos;

– o custo total da fiscalização do Contrato firmado com a G6 é (ou deveria ser) de dois fiscais, de 2 carros, de gasolina para 200 Km diários (5 dias por semana), para 2 IPVA é de aproximadamente R\$ 18.856,67 mensais. No caso da empresa Confederal, pelo fato de o quantitativo de postos ser menor do que 120, há necessidade de esse valor ser uma percentagem do cálculo já feito, isto é, 107 postos /120 = 0,89%, alcançando o valor de R\$ 16.813,87;

– ao dividir esses valores para os fiscais das empresas pelos valores pagos mensalmente já descontadas as glosas, têm-se que os percentuais são, para a G6, de 1,40% e, para a Confederal, de 1,42%. Esses percentuais continuam os mesmos no caso de aumento de postos nos Contratos n.ºs 98/2009 e 99/2009;

– a rubrica “Despesas Administrativas” não se destina para pagamento de lucro às empresas, mas para cobrir custos decorrentes da execução do contrato. Ora, o percentual de 5,82% é mais do que necessário para o pagamento da prestação de serviço de contador, de serviços administrativos (folha de ponto, férias e etc.), de serviço de fiscalização. O custo fixo unitário para essas empresas em razão do quantitativo de vigilantes: 476 na G6 e 428 na Confederal faz com que a massa de trabalhadores gere qualidade, isto é, o custo fixo unitário seja menor do que as empresas tomadas como parâmetro. O que pode diferenciar é o custo marginal para as empresas com contratos que tenham postos espalhados;

– nos contratos com postos espalhados em área considerável, o custo marginal preponderante nessa situação é o custo do combustível. E quais são os outros custos: carro (uma pessoa não pode dirigir dois carros ou dirigir mais do que 200 Km por dia e visitar³³ realmente mais de 40 postos diariamente) e de pessoal (por

33 Visitar não é apenas ver se o vigilante está no posto naquele horário. Ele deve ver diversos aspectos e até conversar para saber qual a situação no local e do próprio vigilante. Como é possível aferir isso num passar de olhos.



causa de 1 ou 2 postos a mais o que será feito é a racionalização do trabalho de fiscalização, como a redução do número de visitas aos postos semanalmente. Na realidade, de tudo o que foi verificado, percebe-se que provavelmente as empresas alocam os trabalhadores que apresentam poucas faltas para os locais que representam mais dificuldade para a fiscalização). Do declarado sobra então o custo do combustível. E esse custo represente a percentagem aproximada de 0,09% (R\$ 1.120,00 por R\$ 1.347.888,76 ou por 1.185.502,02). Valor esse irrisório;

– a quantidade de vigilantes nos quadros da G6 em 2009 de 968 e nos quadros da Confederal em 2009 de 2.249 possibilita a racionalização da fiscalização que não pode ser alcançado por esses contratos firmados com a Secretaria de Educação (fls. 1137/1138). Diante disso, **reitera-se que perduram as conclusões exaradas na Informação n.º 20/2010, quanto às despesas administrativas, devendo ser fixado o BDI da G6 em 21,63% e o BDI da Confederal em 19,91%.**

27. Quanto à inspeção procedida, o ACE relata o exame dos processos de pagamentos dos Contratos n.ºs 98/2009 e 99/2009. *[Observa] o atendimento da Decisão n.º 869/2010 (fls. 1101/1102, 1104/1105 e 1110/1111). No que tange aos impostos, algumas notas fiscais fazem referência ao ISS e outras não (fls. 1100 e 1106). Como na liquidação de despesas (fls. 1112/1114), as parcelas relativas aos impostos são destacadas, deixa-se de apresentar sugestão.*

28. Quanto à visita ao Ministério do Trabalho, prossegue o Auditor de Controle Externo, os dados relativos ao Cadastro Geral de Empregado e Desempregado – CAGED/2009 foram obtidos como demonstra o quadro às folhas 1099, **comprovando que os dados fornecidos pelas empresas em relação à Indenização Adicional estão corretos. Porém, no que tange à metodologia empregada para a fixação do percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva, não foi possível obtê-la, mesmo após o comparecimento a diversos setores do Ministério do Trabalho. Em razão disso, acolhe-se a metodologia ofertada pelas empresas, mas reserva-se o direito de, em face de novos elementos, alterar o percentual de empregados demitidos nos 30 dias anteriores à Convenção Coletiva.**

29. O Auditor registra a subcontratação de parte do avençado (10% dos postos) para a empresa Brasfort pela empresa G6 e aumento dos postos formalizado no 1º Termo Aditivo (fls. 1142 e 1148), no total de 14 postos no Contrato n.º 98/2009 (Confederal) e de 16 postos no Contrato n.º 99/2009 (G6).

30. Para o Auditor, **esse acréscimo deve repercutir nas glosas que devem incidir nos pagamentos efetuados pela Secretaria de Educação e relativos aos Contratos nominados. Em razão disso, foram atualizados os**



quantitativos de postos das planilhas de fls. 70 a 74 do Anexo VIII. O aumento dos montantes a ser devolvido decorreu do quantitativo a mais de posto, não do percentual de sobrepreço.

31. No entender do ACE, foi confirmado na Secretaria de Educação de que houve a subcontratação pela empresa G6 de parte do Contrato n.º 99/2009 para a empresa Brasfort. Ora, **esse dado possibilita concluir que o percentual de Despesas Administrativas em 5,82% é mais do que o necessário. Não houve perda de escala com a transferência de parte da execução contratual para a Brasfort.**

32. Relativamente ao cálculo do superfaturamento detectado, o subscritor do Relatório da Inspeção n.º 2.0038.10-2ª ICE/Divisão de Auditoria faz os seguintes registros:

– as colunas “Auditoria” das planilhas de fls. 40 e 42 do Anexo VIII, a que faz referência os §§138 e 139 da Informação n.º 20/2010 (fls. 919/920), desconsideraram o valor do “Adicional Noturno” na composição do Total da Remuneração, **fato que deve ser retificado;**

– quanto às planilhas de fls. 39 a 42 do Anexo VIII, as fórmulas utilizadas na coluna “Auditoria” para o cálculo de cada uma das rubricas dos Grupos “A”, “B”, “C”, “D”, “TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS”, “BONIFICAÇÕES E OUTRAS DESPESAS” e “TRIBUTAÇÃO SOBRE FATURAMENTO” consideraram o percentual corretamente indicado, **porém, incidiram incorretamente sobre as bases de cálculo da Coluna correspondente aos preços cobrados pelas empresas contratadas, quando o correto seria a incidência sobre os valores da “Auditoria”. Ou seja, na prática o superfaturamento é ainda maior que o indicado às fls. 920 na Informação n.º 20/2010;**

– as empresas têm calculado o BDI por meio de simples somatório das rubricas Despesas Administrativas, Tributos e Lucro. No entanto, a metodologia de cálculo do BDI utilizada neste Relatório é a mesma adotada pela Nota Técnica n.º 1/2007 da Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal (SCI/STF) e pelos Estudos sobre “Prestação de Serviços de Vigilância/Segurança Patrimonial” da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo;

– as planilhas de fls. 70 a 74 do Anexo VIII indicam os cálculos do superfaturamento resultante das análises das informações prestadas pelas empresas e das retificações efetuadas;

– **o superfaturamento obtido da análise de custos pouco difere daquele resultante da comparação com a média de preços de mercado constante dos Quadros 04 e 06 do Relatório de Inspeção n.º 2.0017.10 (fls. 564/565);**

– esses resultados, portanto, permitem concluir que **são descabidos os argumentos das empresas Confederal e G6 no sentido de considerar inexequíveis os custos utilizados na composição do preço de mercado tratados no Relatório de Inspeção n.º 2.0017.10.**



33. Nesse sentido, as sugestões de fls. 1217/1218³⁴.
34. Às fls. 1220/1221, Ofício nº 271/10-CF, de 04/11/10, mediante o qual a Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira informa a publicação de Termo Aditivo ao Contrato 98/09, em 08/09/10, *prorrogando o prazo por mais 12 meses, com valor de R\$ 20.197.784,64.*
35. Em cota de fls. 1222 a 1224, o Diretor da Divisão de Auditoria da 2ª ICE, destaca ter havido **erro por parte desta Unidade Técnica na elaboração das planilhas que estampam os valores de superfaturamento**, motivo das correções efetuadas às fls. 70/74 – Anexo VIII.
36. Quanto ao valor do prejuízo apontado, o titular da Divisão de Auditoria da 2ª ICE aduz que, *em julho de 2010 foram firmados entre a Secretaria de Educação e as empresas os Termos Aditivos aos Contratos nºs. 98/2009 e 99/2009, que implicaram no aumento de 14 postos e 24 postos, respectivamente (fls. 1162 e 1168). Em virtude dessas alterações quantitativas, foi realizado novo cálculo do sobrepreço mensal dos ajustes (fl. 74, Anexo VIII). Assim, cumpre esclarecer que o aumento da glosa mensal não se deve exclusivamente à análise da documentação apresentada pelas recorrentes, mas também em face da alteração quantitativa do objeto contratual. Se fossem desconsiderados os Termos Aditivos, os valores das glosas seriam aqueles estampados à fl. 75, Anexo VIII.*
37. Acrescenta o Diretor que *as empresas recorrentes insurgiram-se contra a metodologia empregada pela instrução no tocante ao cálculo de*

34 Em face de todo o exposto, sugere-se ao Tribunal que: **I.** tome conhecimento: a. deste Relatório de Inspeção n.º 2.0038.10; b. do Ofício n.º 208 do Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal; **II.** no mérito, quanto ao expediente apresentado pelas empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., considerá-las parcialmente procedentes em relação às rubricas “Licença Paternidade” e “Indenização Adicional”; **III.** considerando o exame dos custos dos Contratos n.ºs 98/2009 e 99/2009 com base no expediente apresentado em conjunto pelas empresas em sustentação oral e diante dos Termos Aditivos aos Contratos nominados que elevaram os quantitativos de postos, determinar à Secretaria de Estado de Educação, em vista da persistência do superfaturamento de preços e com fundamento no art. 198 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que, cautelarmente, altere o valor das glosas mensais, objeto do item “II.a” da Decisão n.º 869/2010, para o montante de R\$342.533,15 (trezentos e quarenta e dois mil, quinhentos e trinta e três reais e quinze centavos), dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato n.º 98/2009, e para o montante de R\$346.095,35 (trezentos e quarenta e seis mil, noventa e cinco reais e trinta e cinco centavos), dos valores devidos à empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato n.º 99/2009, até manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção; **IV.** encaminhe à Secretaria de Estado de Educação, à Corregedoria-Geral e às empresas G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA. e CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., cópias desta Informação, do Voto e da Decisão que vier a ser proferida para providências; **V.** autorize o encaminhamento dos autos a esta Inspeção para o atendimento do item III da Decisão n.º 869/2010.



encargos sociais; alegam que, como a jornada de trabalho dos vigilantes não é regular, tal circunstância deveria repercutir em diversas rubricas, como por exemplo, auxílio enfermidade e licença paternidade. Tais alegações foram devidamente rechaçadas pela Instrução.

38. O Diretor informa, ainda, que a metodologia empregada por esta Unidade Técnica para o cálculo dos percentuais de encargos sociais está em consonância com os fundamentos da Nota Técnica nº 1/2007 da Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal (SCI/STF), com Estudos sobre Prestação de Serviços de Vigilância/Segurança Patrimonial da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo e com estudos realizados no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU sobre composição de planilha de custos de terceirização, a exemplo do tratado no Acórdão nº 6771/2009 (1ª Câmara).

39. Demais, referido Diretor ressalta a ausência de manifestação da jurisdicionada quanto ao disposto no item IV da Decisão nº 869/10. Todavia, considerando que a presente fase compreende apenas análise de mérito recursal, [deixa] de propor a adoção de outras medidas pelo Plenário, não obstante a relevância do tema.

40. O titular da Divisão de Auditoria/2ª ICE noticia, também, a juntada ao feito do Ofício nº 271/2010-CF, oriundo do MPJTCDF, acerca do Termo Aditivo ao Contrato nº 98/2009, já contemplado na análise (fls. 1220/1221).

41. Com os acréscimos e esclarecimentos apostos, o Diretor da Divisão de Auditoria/2ª ICE manifesta sua concordância com a Instrução e com as Sugestões formuladas às fls. 1216/1218.

42. Mediante cota de fls. 1230 a 1239, o titular da 2ª ICE, consigna que os presentes autos ainda se encontram na fase processual que trata da **medida cautelar** determinada pela Decisão nº 869/10 (fls.639), contra a qual foram interpostos os recursos de fls.699 e ss., cujo mérito pende de apreciação (Informação nº 20/10 às fls.856). Com efeito, a citação dos responsáveis para apresentação de defesa, em atenção ao item III do mencionado decisum será realizada tão logo seja concluída a presente etapa processual.

43. Registra o Inspetor que, nesta oportunidade, em atenção ao Despacho Singular de fls.1059, a Divisão de Auditoria apresenta o Relatório de Inspeção de fls.1174/1218 e Cota do Diretor às 1222/1224, que tratam do exame do Memorial ofertado pelas recorrentes (fls.953/1058).

44. O titular da 2ª ICE concorda parcialmente com o Relatório de Inspeção de fls.1174/1218, exceto no tocante à análise das rubricas intra jornada e montante de encargos sociais, e ratifica sua concordância com o inteiro teor da Informação nº 20/2010 (fls.856/924) e com as Planilhas de Custos de fls.39/42 do



Anexo VIII, com as retificações antes sugeridas, que serviram de base para cálculo do superfaturamento dos valores contratados³⁵.

45. Nesse raciocínio, o Inspetor da 2ª ICE apresenta as seguintes considerações:

I. Das considerações iniciais

6. As empresas se insurgem contra o **critério adotado para aferição dos preços** praticados no âmbito da Administração Pública, alegando, em essência, que apesar de o serviço ser o mesmo, “é impossível estabelecer uma comparação, haja vista a diferença entre a operacionalização desses contratos e seus decorrentes custos” (fls.728/729).

7. No tocante à alegação acima, a instrução já havia ressaltado que, se houvesse fundamento, o contrato firmado entre a empresa G6 e o DETRAN teria valor inferior ao da Secretaria de Educação, no entanto a diferença de preços entre os dois contratos não supera o percentual médio de 1% (fls.881).

35 Desse modo, sugere-se ao egrégio Plenário que: I. Tome conhecimento da Informação nº 20/10, do Relatório de Inspeção nº 2.0038.10, desta cota adicional e dos documentos de fls.772/1229; II. Dê provimento parcial aos recursos interpostos pelas empresas G6 – Sistema de Segurança Integrada Ltda. e Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda., no sentido de rever o valor a ser glosado sobre os pagamentos devidos às empresas, pelas razões expostas na Informação nº 20/10 e nesta Cota; III. Determine a Secretaria de Educação que, cautelarmente, altere o valor das glosas mensais objeto do item II.a da Decisão nº 869/2010, até manifestação conclusiva desta Corte de Contas, nos seguintes termos: a. Quanto aos valores devidos à empresa Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda., por conta do Contrato nº 98/2009, proceda à glosa do valor de R\$192.925,26 (cento e noventa e dois mil, novecentos e vinte e cinco reais e vinte e seis centavos), aplicável aos meses de agosto/2009 a março/2010, e de R\$218.167,81 (duzentos e dezoito mil, cento e sessenta e sete reais e oitenta e um centavos), a contar de abril/2010, compensando-se os valores descontados a maior em face da referida Decisão; b. Quanto aos valores devidos à empresa G6 Sistema de Segurança Integrada Ltda., por conta do Contrato nº 99/2009, proceda a glosa do valor de R\$180.021,59 (cento e oitenta mil, vinte e um reais e cinquenta e nove centavos), aplicável aos meses de agosto/2009 a março/2010, e de R\$204.226,18 (duzentos e quatro mil, duzentos e vinte e seis reais e dezoito centavos), a contar de abril/2010, compensando-se os valores descontados a maior em face da referida Decisão; IV. Alertar às empresas acima nominadas que as alegações de defesa a serem apresentadas na próxima fase processual deverão estar acompanhadas de documentação probatória dos gastos com vale transporte e que, em razão do estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho, deverá a empresa comprovar o pagamento da rubrica “intra jornada” a seus empregados, sob pena de não serem aceitas; V. Dê conhecimento à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG), em razão do disposto no item IV da Decisão n.º 869/2010, dos Estudos mais atualizados, elaborados pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal, em que foi fixado o percentual máximo de 26,44% (vinte e seis vírgula quarenta e quatro por cento) a ser adotado como parâmetro, a título de BDI, nos contratos de serviços terceirizados de segurança e vigilância patrimonial; VI. Encaminhe à Secretaria de Estado de Educação, à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, às empresas G6 – Sistema De Segurança Integrada LTDA. e Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda. cópias do Voto e da Decisão que vier a ser proferida, para as devidas providências; VII. Autorize o encaminhamento dos autos a 2ª ICE para o atendimento do item III da Decisão n.º 869/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1330

Proc.: 39420/08

Rubrica

8. Em seguida, as recorrentes reapresentam **nova pesquisa comparativa** de preços praticados por diversos órgãos da Administração Pública (fls.964), com o fito de comprovar a adequação dos preços contratados.

9. Acerca dos valores informados, depreende-se que a pesquisa de preços realizada pelas empresas recorrentes não é suficiente para afastar o preço médio de mercado apontado originalmente pela instrução (fls.563). **Primeiro**, porque a pesquisa realizada pela equipe de Auditoria identifica a média com base nos preços praticados em quatro órgãos públicos no DF, inclusive o valor contratado pelo próprio TCDF, portanto, mostra-se válida e legítima. **Segundo**, a pesquisa ofertada pelas empresas na fase recursal diz respeito a preços contratados em 2009 (Anexo VII, fls.61 e ss.), após a Convenção Coletiva que alterou o salário base dos vigilantes, com vigência a contar de maio/2009 (fls.1077). Assim, por tratar de período diferente do pesquisado pela instrução, não deve ser adotada como referência de preços.

10. Por outro lado, não obstante a inadequação da pesquisa de preços apresentada pelas recorrentes, não há como deixar de reconhecer que a atividade de vigilância possui amplo mercado, o que fortalece ainda mais a necessidade de a SEPLAG estabelecer regras para a contratação desses serviços, na forma já determinada nestes autos pelo Tribunal (Decisão nº 869/10, item IV), a fim de padronizar determinadas condições contratuais.

11. Ainda, no tocante ao item **preços parâmetro adotados pelas empresas** (fls.970), a recorrente defende-se alegando que os preços contratados estão compatíveis com os preços fixados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse ponto, concordamos com a instrução no sentido de que o preço definido pelo MPOG é um valor máximo, não se prestando como base para qualquer contratação.

II. Composição das Planilhas de Custos

12. Em razão de a Informação nº 20/10 não ter acolhido as alegações acima, as empresas recorrentes apresentaram, na fase de Memorial, esclarecimentos acerca de cada item da planilha de custo, buscando desconstituir a análise consubstanciada na citada Informação.

13. Com efeito, as recorrentes, irrisignadas com o critério de cálculo dos percentuais de encargos sociais, defendem a utilização de metodologia diferente da adotada pelo Tribunal.

14. Quanto à polêmica, concorda-se com as justificativas exaradas no Relatório de Inspeção. Ademais, conforme bem lembrou o Diretor da Divisão de Auditoria (fls.1223,§7º), o método utilizado nesta Casa está em harmonia com TCU, STF, Governo do Estado de São Paulo, além de ter embasado os estudos que deram origem ao item V.d.2 da Decisão nº 544/10, que trata do montante de encargos sociais a serem adotados pelos entes distritais.

15. No tocante aos valores das glosas sugeridas no item III do Relatório de Inspeção de fls.1174/1218, manifestamos nossa discordância, razão pela qual se impõe que sejam realizadas algumas considerações adicionais, acerca da composição da planilha de custos.



16. De início, impende assinalar que análise consubstanciada no Relatório de Inspeção (fls.1174) está em harmonia com o apresentado na Informação nº 20/10 (fls.856/924), **exceto** no concernente aos seguintes itens das planilhas de custos:

- (i) pagamento pelo trabalho no intervalo da intra jornada;
- (ii) percentual total de encargos sociais.

II.1 Do intervalo intra-jornada (fls.1191, §48)

17. Este item da planilha destina-se à apropriação dos valores relativos ao pagamento de hora extraordinária em razão do intervalo para refeição não usufruído pelo vigilante, visto que não é viável a substituição do empregado neste horário.

18. Ao discordar do Memorial apresentado, o Relatório de Inspeção defende que o pagamento desta verba trabalhista não é devido, em observância ao contido na Cláusula 49ª da Convenção Coletiva da categoria (fls.1086). Assim, a inclusão dessa remuneração na planilha dependeria de comprovação pelo empregador de que ele efetivamente está realizando tais pagamentos.

19. Do outro lado, as recorrentes trazem no Memorial diversos julgados da Justiça Trabalhista no sentido de ser devido o pagamento de hora extra na hipótese de redução do intervalo do almoço (fls.974).

20. Tem-se que assiste razão aos recorrentes, pelo menos nesta fase de exame da medida cautelar.

21. Primeiro, porque na Informação nº 20/10 este item não foi suscitado pelas recorrentes, razão pela qual foi mantido na planilha de custos.

22. Segundo, inobstante a existência de Convenção Coletiva suprimindo tal benefício do trabalhador, o Poder Judiciário vem reconhecendo a nulidade de Cláusulas de idêntico teor, visto que estão relacionadas à medicina e segurança do trabalho do empregado, portanto, extrapola os limites de autonomia da vontade coletiva frente às normas de ordem pública.

23. Assim, por se tratar de exame de recurso em face de medida cautelar, temos como suficiente a alegação da empresa. No entanto, em razão do estabelecido na nominada Cláusula da Convenção Coletiva, deverá a empresa comprovar, por ocasião da apresentação de sua defesa na próxima fase processual, o pagamento, de fato, dessa verba trabalhista a seus empregados, sob pena de caracterizar locupletamento indevido.

24. Diante do acima exposto, propõe-se ao egrégio Plenário a inclusão nas planilhas de custos do valor correspondente a esta verba trabalhista.

II.2. Do montante de encargos sociais

25. As recorrentes adotam em suas planilhas de custos o montante de encargos sociais no seguintes percentuais: 79,42% (G6) e 78,15% (Confederal) – Anexo IV, fls.90 e 98.

26. Diante dos comentários às fls.900 e seguintes, a Informação nº 20/10 defende o montante de **70,12%**, conforme discriminado na planilha de fls.39/42 (Anexo VIII).

27. Por sua vez, o Relatório de Inspeção adota o montante de **68,59%**, conforme planilha de fls.70/73 (Anexo VIII).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1332

Proc.: 39420/08

Rubrica

28. A diferença dos valores decorre, dentre outros, de direitos trabalhistas reduzidos pelo Acordo Coletivo (fls.1077), portanto, não seriam repassados aos empregados, a exemplo da redução da multa do FGTS e do impacto no aviso prévio trabalhado em decorrência do aproveitamento dos empregados em outros contratos.

29. Tendo em conta a similitude das análises ofertadas pelas instruções retro mencionadas, propõe-se que seja mantido o percentual de **70,12%**, até mesmo porque tal valor está muito próximo ao parâmetro estabelecido pelo item V.d.2 da Decisão nº 544/10, que determinou aos Órgãos da Administração Pública Distrital que “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 [...]”.

II.3.Outros itens da planilha de custos

30. Tem-se como oportuno a apresentação de algumas considerações acerca dos itens de custos a seguir enumerados.

a) Vale Refeição (fls.1204, §104):

31. Não houve questionamentos pelas recorrentes quanto a esse item. No entanto, o Relatório de Inspeção aborda questões inerentes à tributação das empresas contratadas, que não fazem parte do objeto de discussão nos autos. Por conseguinte, deixamos de opinar quanto às manifestações exaradas nos §§105/109.

b) Vale Transporte (fls.1206, §1206):

32. No mesmo sentido do encaminhamento acima, deixamos de nos manifestar quanto ao mérito do contido nos §§ 110/113, visto que não abordam questões inerentes ao recurso.

33. Quanto ao mérito das alegações ofertadas pelas recorrentes para este, torna-se importante confrontar as informações apresentadas pelas empresas no recurso e no Memorial, acerca dos gastos com vale transporte.

a. No Recurso as empresas alegaram que 70% dos vigilantes recebem 2 vales por dia e 30% dos vigilantes recebem 4 vales por dia (Anexo VI, fls. 34).

b. Agora, no Memorial, as empresas defendem que 90% dos vigilantes ganham 4 vales por dia e 10% dos vigilantes ganham 2 vales por dia (Fls. 1003).

c. Ainda, no Recurso as empresas defendiam que o custo médio da passagem no Distrito Federal é de R\$3,25 (Anexo VI, fls. 34).

d. Agora, no Memorial entendem que 63,16% dos vigilantes utilizam vales de R\$3,00 e 36,84% dos vigilantes usam vales de R\$2,00, sugerindo o custo médio da passagem no montante de R\$2,632 (Fls. 1003).

34. Verifica-se que as alegações exaradas nas peças de defesa são divergentes entre si, mitigando o valor probatório dos dados apresentados.

35. Desse modo, diante da controvérsia, tem-se que seja mantido o valor inicialmente apontado pela Informação nº 20/10 para este item. Por conseguinte, propõe-se que seja expedido alerta às empresas no sentido de que as alegações a serem apresentadas na fase de defesa deverão estar acompanhadas de



documentação probatória dos gastos acima especificados, sob pena de não serem aceitas.

III. Do valor da glosa

36. Ressalta-se que lamentavelmente houve erro no lançamento das fórmulas e no cálculo dos valores que compõem as Planilhas de Custos de fls.39/42 do Anexo VII, conforme justificativas e escusas apresentadas às fls.1222.

37. Desse modo, apresenta-se às fls.1225/1229 novas planilhas de custos, com as devidas correções. Com isso, propõe-se, inicialmente, que os valores consignados no item II das sugestões de fls.923 sejam retificados para **R\$192.925,26**, relativo à empresa Confederal, e **R\$180.021,59**, relativo à empresa G6.

38. Destaca-se, ainda, que conforme noticiado nos §§141/142 (fls.1214), a Secretaria de Educação promoveu aditamento dos contratos em exame, aumentando o quantitativo de postos e prorrogando os contratos, conforme demonstrado no quadro abaixo:

39. Assim, para fins de cálculo das glosas, deverão ser considerados os quantitativos de postos atualmente contratados junto às empresas, quais sejam: **121 postos** junto à Confederal e **135 postos** junto à G6.

40. Nesse sentido, segue quadro comparativo entre os preços cobrados pelas empresas recorrentes e os preços parâmetros resultantes das análises de custos das empresas contratadas, conforme constam da planilha analítica de fls.1225/1229:

41. Ante as análises efetuadas em cada uma das rubricas cobradas pelas empresas G6 e Confederal, conclui-se que não assiste razão às alegações das empresas quanto à inexistência de superfaturamento, no entanto, há necessidade de revisão dos valores mensais glosados, conforme demonstrado no quadro abaixo:

[...].

46. Por meio do Parecer nº 1578/10-CF (fls. 1241 a 1257v.), a Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira *opina no sentido de que o e. Plenário adote as sugestões alvitadas pela Unidade Técnica, às fls. 1217/1218, nestes termos:*

12. Diversamente ao entendimento apresentado pelo i. Inspetor da 2ª ICE, esta representante do MPC/DF considera que, no caso do item da planilha “intervalo intra-jornada” não deve ser incluído nas planilhas de custos. Inicialmente, verifica-se que a Convenção Coletiva da categoria suprimiu tal benefício do trabalhador, contudo, no caso em questão, seria necessária a comprovação pelo empregador de que está efetivamente realizando tais pagamentos, ou então, de que houve decisões do poder judiciário reconhecendo a nulidade dessa Cláusula, especificamente, na Convenção Coletiva da categoria, no DF.

13. Com relação aos Encargos Sociais, discorda-se também do i. Inspetor, considerando apropriada a análise efetuada pela Unidade Técnica, no Relatório de Inspeção 2.0038.10. No caso em questão, foram analisados os encargos sociais, levando-se em conta especificamente os itens referentes aos direitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1334

Proc.: 39420/08

Rubrica

trabalhistas reduzidos pelo Acordo Coletivo (não seriam repassados aos empregados, a exemplo da redução da multa do FGTS e do impacto no aviso prévio trabalhado em decorrência do aproveitamento dos empregados em outros contratos). Dessa forma, considerando que os cálculos do Relatório de Inspeção 2.0038.10 foram estabelecidos detalhadamente com os critérios constantes do Acordo Coletivo, não haveria porque adotar valores mais genéricos, conforme dispunha a Informação 20/10.

15. No caso, considera-se imprescindível resguardar o interesse público, pois foi detectado superfaturamento nos preços cobrados pelas empresas G6 e CONFEDERAL, cabendo, portanto, a manutenção da cautelar deferida pela Corte, com os novos valores das glosas propostas pelo Corpo Técnico, decorrentes do acréscimo quantitativo no objeto contratual.

47. É o relatório.

DIGITALIZADO



VOTO

48. Procedo ao exame dos recursos de fls. 650 a 754, interpostos contra o item II.a da Decisão nº 869/10, de 11/03/10 (DODF de 25/03/10, pág. 20; fls. 623/624).

49. Referido *decisum*, em vista dos indícios de superfaturamento de preços demonstrados no Achado 01 do Relatório de Inspeção nº 2.0017.10 (fls. 562 a 569), determinou, com fundamento no art. 198 do RI/TCDF, cautelarmente, a glosa mensal, **no montante de R\$ 307.549,30** (trezentos e sete mil, quinhentos e quarenta e nove reais e trinta centavos), **dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato nº 98/2009**, e a glosa mensal, **no montante de R\$ 339.678,66** (trezentos e trinta e nove mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), **dos valores devidos à empresa G6 - SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato nº 99/2009**, até a manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção.

50. Pretendem as Recorrentes (CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA.), em síntese:

- a) PRELIMINARMENTE, seja admitido o presente recurso e suspensa a eficácia da Decisão nº 869/2010 proferida por essa Colenda Corte de Contas na Sessão Ordinária nº 4324, de 11 de março de 2010, até decisão final do presente Recurso (art. 47 da LC nº 01/94);
- b) seja acolhida a PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, para anular a Decisão nº 869/2010 in totum, de modo a garantir o devido processo legal;
- c) sucessivamente, seja acolhida a PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCDF PARA GLOSAR CONTRATO ADMINISTRATIVO, haja vista ausência de expressa permissão legal;
- d) sucessivamente, seja acolhida a IMPOSSIBILIDADE DO TCDF EM GLOSAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, haja vista a violação do princípio do pacta sunt servanda;



e) NO MÉRITO, seja conhecido e provido o presente pedido de reexame para que, uma vez acolhidas as justificativas apresentadas pelas empresas recorrentes, seja reformada a decisão ora atacada para que se reconheça a ausência de superfaturamento Contratos n.º 98/2009-SE, libere os valores glosados e se restabeleça o pagamento integral dos valores contratados. (sublinhei)

51. Os Pedidos de Reexame em tela foram conhecidos pela Decisão nº 1620/10 (fl. 766), como se [...] *Inominados fossem, sem efeito suspensivo, com fundamento na Decisão nº 1.347/2004, tendo em vista a natureza cautelar do item II da Decisão nº 869/2010, ora atacado.*

52. De imediato, afasto as preliminares de ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, e de incompetência deste Tribunal para a determinação de glosa em contrato administrativo.

53. Dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 1/94 que *ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei, compete: [...] V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta: [...] d) das concessões, cessões, doações, permissões e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações.*

54. Nos termos do art. 45 da LC nº 1/94, *verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.*

55. Daí a faculdade de o Relator *submeter ao Tribunal medida cautelar necessária à proteção do erário ou patrimônio público, no caso de possibilidade de dano de incerta reparação, ou, ainda, destinada a garantir a eficácia da ulterior decisão do feito* (art. 198 do RI/TCDF).

56. Por conseguinte, em face da competência constitucional e legal atribuída a esta Corte de Contas para o trato da matéria (contratos administrativos), não há que se falar em violação do princípio do *pacta sunt servanda*.

57. Demais, o próprio trâmite deste Processo, considerada a atual fase de exame de recursos interpostos, infirma alegação de malferimento ao princípio



do devido processo legal, garantido às Recorrentes.

58. Em se tratando de recursos interpostos contra determinação cautelar, deve ser verificada a permanência dos pressupostos erigidos como fundamento da Decisão plenária ora atacada (nº 869/10, item II.a).

59. Recordo os termos de minha Declaração de Voto de fls. 625 a 638, externada por oportunidade da Decisão nº 869/10:

[...]

5. O nobre relator do feito, Conselheiro Jorge Caetano, externa *dúvida sobre a consistência dos resultados obtidos sem a devida homogeneização dos objetos em comparação, por entender que cada contrato pode se revestir de especificidades que influenciam o preço a ser cobrado.*

6. Não observa, assim, a existência das *condições necessárias para aplicação de cautelar, no sentido de se determinar a glosa de pagamentos ou para conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, sem que se dê oportunidade à jurisdicionada e ao contratado para o exercício dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.*

7. Segundo o Relator, a *própria instrução no item III de suas sugestões aponta indícios de irregularidades, enquanto que o art. 46 da Lei Complementar nº 01/94, estabelece que deve restar configurada a ocorrência de irregularidade que possa resultar dano ao Erário.*

8. Acolhe, todavia, as *demais questões levantadas pela instrução, nada tenho a opor, exceto quanto à necessidade de ajustes na fundamentação das medidas a serem determinadas e nos prazos para atendimento, em decorrência do contexto em que se realiza o presente trabalho de fiscalização deste Tribunal.*

[...]

10. De minha parte, concordo com o insigne Relator no que se refere à ausência, nos autos, dos requisitos legalmente previstos para a conversão dos autos em TCE, a teor do disposto no artigo 46 da Lei nº 1/9436 (valor quantificado e responsáveis identificados).

11. Isso não quer dizer que não estejam apresentados nos autos **fortes indícios de sobrepreço** e, por consequência, da ocorrência de dano ao erário distrital.

12. Em sendo assim, penso que estão presentes os requisitos para concessão da cautelar sugerida

36 Art. 46. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 84 desta Lei.

Parágrafo único. O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.



pelo órgão instrutivo, os termos do artigo 19837 do RI/TCDF, no sentido de ser determinada glosa mensal, no montante do sobrepreço apurado, dos valores devidos às empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta dos Contratos nºs 98/2009 e 99/2009, respectivamente.

13. Note-se que **não se trata de suspensão de execução de contrato ou de pagamentos. Mas, apenas, de se adequar os valores contratuais aos praticados no mercado e pelo Setor Público, conforme demonstrado pelo órgão instrutivo e conforme prescreve e objetiva a Lei de Licitações e Contratações Públicas.**

14. **Caso não se comprove o sobrepreço, os pagamentos podem retornar ao nível inicialmente contratado.**

15. **Caso se comprove o sobrepreço, mais facilmente se garantirá a revisão contratual ou a recomposição do erário. (destaquei)**

60. Nesta assentada, sopesadas as presentes razões recursais, chama a atenção a específica divergência técnica quanto ao montante mensal de sobrepreço apurados nos Contratos nº 98/09 e 99/09.

61. Ao pugnar pelas glosas mensais ora contestadas em grau de recurso, o Relatório da Inspeção nº 2.0017.10-2ª ICE/Divisão de Auditoria, às fls. 562/563, especificava que *para a obtenção dos preços praticados no mercado foram pesquisados os valores contratados pela Administração Pública Federal com empresas que prestam serviços de vigilância patrimonial no âmbito do Distrito Federal. Também foram pesquisados os preços praticados no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Utilizou-se, como parâmetro, o valor do posto armado que, na prática, é superior ao preço do posto desarmado, devido ao incremento de rubricas específicas (Anexo IV, fls. 147 e 191). Esse procedimento eleva a média do preço pesquisado, ou seja, o prejuízo efetivo poderá ser ainda superior ao calculado [...].***

62. Daí a sugestão técnica (fl. 568), consubstanciada na Decisão nº 869/10 (fls. 639/640), ora guerreada, de início imediato da *glosa mensal, no montante de R\$ 307.549,30, dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato n.º 98/2009, e [da] glosa mensal, no montante de R\$ 339.678,66, dos valores devidos à empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato n.º 99/2009, até a manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas.*

37 Art. 198. O Relator poderá submeter ao Tribunal medida cautelar necessária à proteção do erário ou patrimônio público, no caso de possibilidade de dano de incerta reparação, ou, ainda, destinada a garantir a eficácia da ulterior decisão do feito.



63. Posteriormente, a Informação nº 20/10-2ª ICE/Divisão de Auditoria, à fl. 920, ao corroborar a existência de superfaturamento nos Contratos em análise, destacava a **necessidade de revisão dos valores mensais glosados**, objeto do item “II.a” da Decisão n.º 869/2010, **para o montante de R\$248.117,42** (duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezessete reais e quarenta e dois centavos), **dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato n.º 98/2009, e para o montante de R\$247.635,60** (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco reais e sessenta centavos), **dos valores devidos à empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato n.º 99/2009, compensando-se os valores descontados a maior em face da referida Decisão**, até manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção.

64. Nesta oportunidade, o Relatório da Inspeção nº 2.0038.10-2ª ICE/Divisão de Auditoria, à fl. 1215, registra que as colunas “Auditoria” das planilhas de fls. 40 e 42 do Anexo VIII, a que faz referência os §§138 e 139 da Informação n.º 20/2010 (fls. 919/920), **desconsideraram o valor do “Adicional Noturno” na composição do Total da Remuneração, fato que deve ser retificado**. Ainda, quanto às planilhas de fls. 39 a 42 do Anexo VIII, **as fórmulas utilizadas na coluna “Auditoria” para o cálculo de cada uma das rubricas dos Grupos “A”, “B”, “C”, “D”, “TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS”, “BONIFICAÇÕES E OUTRAS DESPESAS” e “TRIBUTAÇÃO SOBRE FATURAMENTO” consideraram o percentual corretamente indicado, porém, incidiram incorretamente sobre as bases de cálculo da Coluna correspondente aos preços cobrados pelas empresas contratadas, quando o correto seria a incidência sobre os valores da “Auditoria”. Ou seja, na prática o superfaturamento é ainda maior que o indicado às fls. 920 na Informação n.º 20/2010.**

65. De consequência, o subscritor do Relatório da Inspeção nº 2.0038.10, à fl. 1218, sugere **alteração no valor das glosas mensais**, objeto do item “II.a” da Decisão n.º 869/2010, **para o montante de R\$342.533,15** (trezentos e quarenta e dois mil, quinhentos e trinta e três reais e quinze centavos), **dos valores devidos à empresa CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., por conta do Contrato n.º 98/2009, e para o montante de R\$346.095,35** (trezentos e quarenta e seis mil, noventa e cinco reais e trinta e cinco centavos), **dos valores devidos à empresa G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA., por conta do Contrato n.º 99/2009, até manifestação conclusiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades mencionadas no aludido Relatório de Inspeção.**

66. No mesmo raciocínio, o Diretor da Divisão de Auditoria/2ª ICE, à fls.



1222/1223, ao reconhecer que *houve erro por parte desta Unidade Técnica na elaboração das planilhas que estampam os valores de superfaturamento, esclarece que em julho de 2010 foram firmados entre a Secretaria de Educação e as empresas os Termos Aditivos aos Contratos nºs. 98/2009 e 99/2009, que implicaram no aumento de 14 postos e 24 postos, respectivamente (fls. 1162 e 1168). Em virtude dessas alterações quantitativas, foi realizado novo cálculo do sobrepreço mensal dos ajustes (fl. 74, Anexo VIII).*

67. Assim, o Diretor da Divisão de Auditoria/2ª ICE esclarece, à fl. 1223, que **o aumento da glosa mensal não se deve exclusivamente à análise da documentação apresentada pelas recorrentes, mas também em face da alteração quantitativa do objeto contratual.** Se fossem desconsiderados os Termos Aditivos, os valores das glosas seriam aqueles estampados à fl. 75, Anexo VIII.

68. Já o Inspetor da 2ª ICE, às fls. 1232/1233, ao expor sua discordância no tocante aos valores das glosas sugeridas no item III do Relatório de Inspeção nº 2.0038.10, ressalta que **lamentavelmente houve erro no lançamento das fórmulas e no cálculo dos valores que compõem as Planilhas de Custos de fls.39/42 do Anexo VII.**

69. Em face disso, ao apresentar as novas planilhas de custos (fls. 1225/1229) e sugerir o parcial provimento dos recursos em tela, o Inspetor da 2ª ICE propõe que os valores relativos às glosas mensais ora contestadas sejam retificados para **R\$192.925,26**, relativo à empresa Confederal, e **R\$180.021,59**, relativo à empresa G6 (fl. 1236), a contar de abril/2010, compensando-se os valores descontados a maior em face da Decisão nº 869/10 (fl. 1238).

70. A esse respeito, o mesmo Inspetor da 2ª ICE, à fl. 1231, registra que **as recorrentes reapresentam nova pesquisa comparativa de preços praticados por diversos órgãos da Administração Pública (fls.964), com o fito de comprovar a adequação dos preços contratados. Acerca dos valores informados, depreende-se que a pesquisa de preços realizada pelas empresas recorrentes não é suficiente para afastar o preço médio de mercado apontado originalmente pela instrução (fls.563). Primeiro**, porque a pesquisa realizada pela equipe de Auditoria identifica a média com base nos preços praticados em quatro órgãos públicos no DF, inclusive o valor contratado pelo próprio TCDF, portanto, mostra-se válida e legítima. **Segundo**, a pesquisa ofertada pelas empresas na fase recursal diz respeito a preços contratados em 2009 (Anexo VII, fls.61 e ss.), após a Convenção Coletiva que alterou o salário base dos vigilantes, com vigência a contar de maio/2009 (fls.1077). Assim, por tratar de período diferente do pesquisado pela instrução, não deve ser adotada como referência de preços.

71. Além disso, prossegue o Inspetor, não obstante a inadequação da



pesquisa de preços apresentada pelas recorrentes, não há como deixar de reconhecer que a atividade de vigilância possui amplo mercado, o que fortalece ainda mais a necessidade de a SEPLAG estabelecer regras para a contratação desses serviços, na forma já determinada nestes autos pelo Tribunal (Decisão nº 869/10, item IV), a fim de padronizar determinadas condições contratuais (fl. 1232).

72. De fato, ao permitir a continuidade do certame regulado pelo Edital da Concorrência nº 04/2008-CEL/SE, este Tribunal alertou o Poder Executivo quanto à necessidade de regulamentação relativa aos percentuais de encargos sociais e BDI, a serem aplicados nos contratos de vigilância armada e desarmada, firmados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal (itens IV da Decisão nº 4446/09 e IV da Decisão nº 869/10³⁸).

73. Quanto à eventual resposta governamental ao alerta acima, os autos não veiculam qualquer notícia.

74. De todo o modo, e a toda evidência, essas conclusões acerca dos indícios de sobrepreço demandam dilação probatória, na esteira do contraditório inaugurado pelo item III da Decisão nº 869/10, sobre o qual o titular da 2ª ICE acrescenta que a citação dos responsáveis para apresentação de defesa, em atenção ao item III do mencionado decisum será realizada tão logo seja concluída a presente etapa processual (fl. 1230).

75. O exame da providência relativa aos (itens IV da Decisão nº 4446/09 e IV da Decisão nº 869/10), assim como das defesas a serem ofertadas pelas empresas interessadas (item III da Decisão nº 896/10) e dos acréscimos no valor das glosas mensais, decorrentes de aditivos aos Contratos nº 98 e 99/09 (porque não avaliados anteriormente à apresentação dos recursos), refoge à análise do recurso interposto contra a cautelar contida na Decisão nº 869/10, objeto deste Relatório/Voto, vez que se insere na competência do ilustre Relator do feito, Conselheiro Renato Rainha.

76. Ainda assim, creio que a divergência técnica, agora demonstrada, quanto aos valores mensais objeto da glosa determinada pelo Plenário deste TCDF, não infirma o pressuposto da fumaça do bom direito, lastreado no indício de sobrepreço nos Contratos nº 98 e 99/09, tido como fundamento da cautelar consubstanciada na Decisão nº 869/10, item II.a.

77. Esses indícios de sobrepreço permanecem fortes, mesmo que os

38 IV - determinar à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa - SGA que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas com vistas à regulamentação dos percentuais de encargos sociais e de BDI, a serem aplicados nos contratos de vigilância armada e desarmada, firmados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, conforme alerta exarado no item IV da Decisão nº 4.446/2009;



valores em questão mostrem-se díspares.

78. No presente caso, ainda que a inicial utilização do preço médio de mercado como parâmetro de comparação de preços não tenha se mostrado inteiramente adequada, considerada a peculiaridade dos Contratos nº 98 e 99/09 (prestação de serviço de vigilância desarmada 24 h. às instituições educacionais da SES, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos), todas as conclusões técnicas apontam para a permanência de sobrepreço.

79. Concluo, assim, que a permanência dos pressupostos da cautelar exarada na Decisão nº 869/10, essencialmente na existência de indícios de sobrepreço nos Contratos nº 98 e 99/09, implica, necessariamente, o improvimento do recurso manejado pelas empresas Confederal e G6 contra o item II.a da Decisão nº 869/10.

80. O *quantum* mensal a ser glosado, entretanto, constitui matéria própria da análise de mérito do feito, fase posterior à presente, já determinada pelo item III da Decisão nº 869/10, *a fim de com fundamento nas disposições do artigo 46 da Lei Complementar nº 1/1994 e da Emenda Regimental nº 23, de 21.02.2008, converter o feito em tomada de contas especial para apuração do total do prejuízo nele anunciado e, posteriormente, proceder à citação dos responsáveis na forma da lei, para que apresentem as alegações de defesa pertinentes.*

81. Conforme ressaltei em minha Declaração de Voto de fls. 625 a 638, acima transcrita, *não se trata de suspensão de execução de contrato ou de pagamentos. Mas, apenas, de se adequar os valores contratuais aos praticados no mercado e pelo Setor Público, conforme demonstrado pelo órgão instrutivo e conforme prescreve e objetiva a Lei de Licitações e Contratações Públicas. Caso não se comprove o sobrepreço, os pagamentos podem retornar ao nível inicialmente contratado. Caso se comprove o sobrepreço, mais facilmente se garantirá a revisão contratual ou a recomposição do erário.*

82. Ante o exposto, voto por que o Tribunal:

I – tome conhecimento da documentação juntada ao feito;

II – negue provimento aos Pedidos de Reexame interpostos contra a medida cautelar consubstanciada no item II.a da Decisão nº 869/10;

III – mantenha os termos da Decisão nº 869/10;

IV – dê ciência da decisão que vier a ser exarada às empresas CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. e G6 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA LTDA.;

V – autorize:

a) o envio de cópia das informações técnicas, dos pareceres



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.: 1343

Proc.: 39420/08

Rubrica

ministeriais e deste Relatório/Voto às Recorrentes acima nominadas, em subsídio à decisão que vier a ser prolatada;

b) o retorno dos autos à 2ª ICE.

Sala das Sessões, em 10 de fevereiro de 2011.

Marli Vinhadeli

Conselheira

(7)

DIGITALIZADO