



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tce.es.gov.br
Identificador: 5D10C-BD42C-04469



Decisão Monocrática 00128/2020-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00076/2020-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: JOAO BATISTA BARBOZA PINTO

Responsável: ROBERTINO BATISTA DA SILVA, ANDERSON GOUVEIA DE OLIVEIRA

**REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE
MARATAÍZES – PREGÃO PRESENCIAL – REGISTRO DE
PREÇOS – PEDIDO CAUTELAR – DEFERIMENTO –
NOTIFICAÇÃO – CIÊNCIA AO REPRESENTANTE.**

O CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo sr. João Batista Barbosa Pinto, em que narra supostas irregularidades na Prefeitura Municipal de Marataízes e atribuídas a responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Robertino Batista da Silva, juntamente com o Secretário de Defesa Social e Segurança Patrimonial, sr. Anderson Gouveia de Oliveira.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Segundo aduz a peça inicial, os fatos são pertinentes ao PREGÃO PRESENCIAL Nº 000087/2019 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 034298/2019 REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL.

Inicialmente, proferi a Decisão Monocrática 00014/2020-8, na qual, admiti a presente representação, porém, entendi ser prudente a oitiva das partes antes de manifestar-me acerca do pedido cautelar. Sendo assim, determinei a notificação das partes, no prazo de 05 (cinco) dias, para manifestação acerca das irregularidades trazidas na inicial.

Devidamente notificados através do Termo de Notificação 00066/2020-1 (peça 06) e Termo de Notificação 00067/2020-1 (peça 07), as partes apresentaram a documentação que entenderam pertinente, por meio da Resposta de Comunicação 00036/2020-4 (peça 09) e Peça Complementar 01736/2020-5 (peça 10).

Ato contínuo, manifestou-se a área técnica, por meio por meio da Manifestação Técnica 00146/2020-1 (peça 15) acerca de três irregularidades trazidas pelo representante, quais sejam:

2.1 Termo de referência carente de detalhes acerca da execução do serviço e do quantitativo efetivo para a contratação

Com relação ao primeiro ponto da representação, assim se manifestou o autor da petição inicial:

3. Considerando que o termo de referência contempla as principais informações para construção do edital e que assim, para o correto processamento das licitações é fundamental um termo de referência e quando este, é mal elaborado, pode levar a contratações direcionadas ou que não atendem a necessidade do órgão.

Antes de elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, o "setor requisitante" deve planejar a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

contratação, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, o aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos. O dever de planejar está intrinsecamente constituído no Princípio da Eficiência.

Considerando que o art. 20 da Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento - sobre a contratação de serviços terceirizados - dispõe que o Planejamento da contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Tal ato da municipalidade repercutiu em um termo de referência carente de detalhes acerca da execução do serviço e do quantitativo efetivo para a contratação, apenas mencionando a necessidade de postos de trabalho diurnos e noturnos, sem especificar o quantitativo específico de trabalhadores por turno e por posto de trabalho, além da repercussão em contratação de pessoal com as mesmas atribuições inerentes a cargo efetivo existente na administração municipal.

Do exame do edital ora guerreado, é possível extrair do seu anexo I, que trata do termo de referência, a especificação do objeto, quantidade e valor estimado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL DESARMADA.

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO, QUANTIDADE E VALOR ESTIMADO

Item	Código	Especificação	Marca / Modelo	Unidade	Quantidade		Valor	
					Mínima	Máxima	Unitário	Total
00001	00001733	VIGILANCIA PATRIMONIAL DESARMADA SEGURANÇA DESARMADA, DE APOIO E SUPORTE, DEVIDAMENTE UNIFORMIZADO, EM TURNOS DE 12 (DOZE) X 36 (TRINTA E SEIS) DIURNAS E NOTURNAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA SOCIAL E SEGURANÇA PATRIMONIAL.		LIMES	204	408	6.641.430	2.709.703,64
00002	00001733	VIGILANCIA PATRIMONIAL DESARMADA SEGURANÇA DESARMADA, DE APOIO E SUPORTE, DEVIDAMENTE UNIFORMIZADO, EM TURNOS DE 12 (DOZE) X 36 (TRINTA E SEIS) DIURNAS E NOTURNAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO		LIMES	480	720	6.641.430	4.781.828,60
00003	00001733	VIGILANCIA PATRIMONIAL DESARMADA SEGURANÇA DESARMADA, DE APOIO E SUPORTE, DEVIDAMENTE UNIFORMIZADO, EM TURNOS DE 12 (DOZE) X 36 (TRINTA E SEIS) DIURNAS E NOTURNAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE		LIMES	12	48	6.641.430	318.788,64
=: Valor Total do Lote R\$								7.810.321,88
Valor Total Geral R\$								7.810.321,88

ITEM 00001 - VIGILANCIA PATRIMONIAL DESARMADA
SECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA SOCIAL E SEGURANÇA PATRIMONIAL
QUANTIDADE MÍNIMA: 17 SEGURANÇAS DESARMADA - (17 SEGURANÇAS DESARMADA X 12 MESES = 204 UNIDADE / MÊS)
QUANTIDADE MÁXIMA: 34 SEGURANÇAS DESARMADA - (34 SEGURANÇAS DESARMADA X 12 MESES = 408

O edital informa, ainda, o quantitativo a ser contratado, sendo:

- SECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA SOCIAL E SEGURANÇA PATRIMONIAL**

Quantidade mínima: 17 seguranças desarmada - (17 segurança desarmada X 12 meses = 204 unidades/mês)

Quantidade máxima: 34 seguranças desarmada - (34 segurança desarmada X 12 meses = 408 unidades/mês)

JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DO PEDIDO

Considerando que o município de Marataízes possui aproximadamente 36 quilômetros de praias e lagoas, que durante todo o ano atraí turistas e visitantes, principalmente na temporada de verão, carnaval e feriados prolongados, os quais, invariavelmente, possuem programações culturais e esportivas, necessitando de apoio prévio e efetivo para o bom andamento dos mesmos.

JUSTIFICATIVA DA QUANTIDADE SOLICITADA

Considerando que o município de Marataízes possui atualmente 40 (quarenta) câmeras de videomonitoramento, com perspectiva de ampliação da demanda na área de segurança do Município, de mais 30 (trinta) câmeras, com sistema de leitura de placas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

veiculares, com o intuito de unificar as operações e elucidações dos delitos. Considerando que a responsabilidade pela segurança pública é compartilhada pelos entes federados, cada qual naquilo que lhe compete, sendo aqui desempenhada pela Guarda Civil Municipal, que conta com 81 (oitenta e um) agentes que trabalham em regime de escala, durante 24 horas por dia, todos os dias da semana, sendo que, desse total, 18 (dezoito) agentes ficam exclusivamente no serviço de monitoramento, comprometendo as escalas de serviço. Por conseguinte, a contratação dos serviços de Vigilância Patrimonial desarmada se faz necessária para complementar o atendimento na Base Monitoração (Videomonиторamento) e Base Monitoração (Rádio Base Central), liberando assim, os agentes da Guarda Civil Municipal de volta as escalas ordinárias, ampliando o revezamento em prol da segurança do Município de Marataízes.

- **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Quantidade mínima: 40 seguranças desarmada - (40 segurança desarmada X 12 meses = 480 unidades/mês)

Quantidade máxima: 60 seguranças desarmada - (60 segurança desarmada X 12 meses = 720 unidades/mês)

JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DO PEDIDO

As unidades Escolares deste município, dentro de sua maioria, não possuem nenhum tipo de vigilância, e de acordo com as estatísticas, nosso estado é um campeão em furtos e assaltos nas escolas e nosso município não fica fora desta realidade. Temos sofrido diversos furtos nas escolas, o que causam grande prejuízo, além da insegurança para os alunos e profissionais das instituições. Assaltos nos horários da noite e até mesmo durante o dia. Entendemos que a segurança desarmada inibirá as ações de indivíduos mal-intencionados durante o dia e trará segurança noturno ao patrimônio e pessoas de bem que fazem uso destes locais. Ademais, em eventos realizados pela Secretaria Municipal de Educação, em sua sede, onde são feitos reuniões e cursos, não só da Secretaria Municipal de Educação, mas de todas as Secretarias municipais, muitas vezes também requer a guarda. As alterações de horários serão feitas de acordo com as necessidades de cada escola.

JUSTIFICATIVA DA QUANTIDADE SOLICITADA



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

A quantidade solicitada é uma estimativa baseada no quantitativo de escolas, contando com a sede e o prédio do Setor de Merenda e Almojarifado da Educação, o qual ainda se encontra em outro prédio, onde já sofreu furtos, causando grande prejuízo a esta instituição. Incluímos também guarda desarmada para a escola CAIC que será inaugurada pretensamente em fevereiro com o funcionamento da Creche Dona Lili Brumana, e posteriormente com a Escola Fundamental Láurea Freire. Entendemos que está solicitação atenderá suficientemente a nossa necessidade.

- **SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

Quantidade mínima: 01 seguranças desarmada - (01 segurança desarmada X 12 meses = 12 unidades/mês)

Quantidade máxima: 04 seguranças desarmada - (04 segurança desarmada X 12 meses = 48 unidades/mês)

JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DO PEDIDO

A contratação dos serviços tem por finalidade a segurança do prédio da sede da Secretaria de Meio Ambiente, visando a preservação do patrimônio público, evitando quaisquer ações de vandalismo. A segurança também será necessária para proteção da equipe de Fiscalização Ambiental, que em horário noturno e finais de semana necessitam de acesso as dependências da Secretaria para realização de plantões.

JUSTIFICATIVA DA QUANTIDADE SOLICITADA

A contratação deverá ser apenas em horário noturno diariamente e finais de semana no período diurno e noturno, com escala de 12 (doze) x 36 (trinta e seis).

Inicialmente, percebe-se que a Prefeitura Municipal de Marataízes trouxe estimativa, mínima e máxima, dos quantitativos de vigilantes a serem contratados.

Porém, o termo de referência encontra-se, tal como afirmado pelo representante, carente de detalhes acerca de que forma será executado



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

o serviço, informações estas com potencial de causar dano ao erário. Explica-se:

O Município descreveu, nos três lotes, que o serviço seria realizado na escala diurna e noturna, em escala 12 X 36 (horas) e que o valor estimado seria de R\$ 6.641,43 por vigilante/mês, ou seja, considerou que um vigilante diurno possui o mesmo custo de um vigilante noturno, o que não reflete a realidade do mercado, bem como considerou que todos os funcionários trabalhariam na mesma escala, o que também não se extrai do edital.

Para ilustrar a assertiva anterior, consultamos a tabela da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos-SEGER vigente, a qual traz os seguintes valores:

Preços Referenciais vigilância de 01.02.2020 a 29.02.2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
Subsecretaria de Estado de Administração Geral
Gerência de Serviços Corporativos

Custo do Serviço de Vigilância Ostensiva

Apuração de custos realizada por metodologia elaborada pela Comissão Permanente de Estudo e Elaboração de Planilhas, conforme o Art.5º do Decreto 3.608-R/2014 e com a Portaria Publicado na Portaria Nº 058-S, 08 de fevereiro de 2020.

Mês de referência: FEVEREIRO /2019
Validade: 01/02/2020 a 29/02/2020

Código Sign	Caracterização do Posto	Custo/Mês
1491 / 1497	44 Horas, Diurno, Desarmado	R\$ 5.195,08
1492 / 1498	12 x 36, Diurno, Desarmado	R\$ 10.273,68
1493 / 1499	12 x 36, Noturno, Desarmado	R\$ 12.618,78
1494 / 1500	44 Horas, Diurno, Armado	R\$ 5.233,58
1495 / 1501	12 x 36, Diurno, Armado	R\$ 10.350,68
1496 / 1502	12 x 36, Noturno, Armado	R\$ 12.695,78

Considerando que os preços referenciais de vigilância convencional e hospitalar são os mesmos, foi agregado os respectivos preços para simplificação da tabela.
Obs.: O preço referencial é o valor máximo a ser pago nas contratações estaduais, tanto nas licitações como no equilíbrio contratual, devendo ser observado pelo órgão

Percebe-se que a tabela da SEGER, traz para o cargo de vigilante 12 X 36 diurno, desarmado, o valor do posto no montante de R\$ 10.273,68 (valor de dois vigilantes, ou seja, cada vigilante possui o custo de R\$ 5.136,84), enquanto que para o cargo de vigilante 12 X 36 noturno,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

desarmado, o valor do posto totaliza o custo de R\$ 12.618,78 (valor de dois vigilantes, ou seja, cada vigilante possui o custo de R\$ 6.309,39).

A diferença de custos entre os cargos é de, aproximadamente, 23%, ou em valores absolutos R\$ 1.172,55. Percebe-se, portanto, que considerar, em termos monetários, a equivalência dos postos de trabalhos em destaque se mostra equivocada.

Outro ponto que merece destaque é a descrição confusa dos Postos de Trabalhos, senão vejamos:

No lote 1 há previsão de serem contratados de 17 a 34 vigilantes, cuja escala de trabalho é a de 12 X 36 horas, diurna e noturna.

Neste cenário, surge a primeira dúvida que é referente à quantidade de vigilantes diurnos e noturnos (o que afetaria o preço, conforme dito acima). É comum, na escala 12 X 36, que as contratações se deem em postos de trabalho, (01 posto diurno - 01 posto noturno), em múltiplos de 2, para que seja possível a prestação de serviço de forma ininterrupta.

Ocorre que o edital não prevê a contratação por postos de trabalho, dificultando a composição de custo, por parte do licitante, bem como o controle quer seja externo, quer seja social, **pois é possível**, por exemplo, a contratação de 20 vigilantes, em escala 12 X 36, diurno e noturno, de segunda-feira a domingo, e de mais 8 vigilantes, em escala 12 X 36, diurno e noturno, de sábado a domingo, ambas as contratações com os mesmos valores, causando prejuízo ao erário em relação à segunda contratação, haja vista que o edital equiparou, financeiramente, todos os eventuais serviços a serem prestados.

No exemplo do parágrafo anterior, os vigilantes da 1ª contratação (dia sim, dia não) trabalhariam 15 dias, enquanto os da 2ª apenas 4 (aos sábados ou aos domingos), representando um custo idêntico ao Município.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

No lote 3, o cenário ora descrito é mais visível, pois quis o Município que o serviço seja prestado em horário noturno diariamente, na escala 12 X 36 (necessita de 2 vigilantes) e no fim de semana, no período diurno e noturno, na escala 12 X 36 (necessita de mais dois vigilantes). Ora, resta claro que os custos dos vigilantes que trabalharam apenas no fim de semana, não poderão ser iguais do que aqueles que exerceram suas atividades diariamente.

Entender que os diferentes tipos de postos de trabalho se equivalem financeiramente causará prejuízo ao erário.

Para ajudar no debate, trazemos à baila a Instrução Normativa nº 05/17, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual, embora, o Município não esteja vinculada, traz conceitos que ajudarão a subsidiar a tomada de decisão sobre o pedido cautelar.

ANEXO VI-A (SERVIÇO DE VIGILÂNCIA)

“1. Deverá constar do Projeto Básico ou Termo de Referência para a contratação de serviços de vigilância:

- a) **A justificativa do número e das características dos Postos de Serviços a serem contratados; e**
 - b) **Os quantitativos dos diferentes tipos de Posto de Vigilância, que serão contratados por preço mensal do Posto**
2. **O posto de vigilância adotará preferencialmente uma das seguintes escalas de trabalho:**
- a) **44 (quarenta e quatro) horas semanais diurnas, de segunda a sexta-feira, envolvendo 1 (um) vigilante;**
 - b) **12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) X 36 (trinta e seis) horas;**
 - c) **12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) X 36 (trinta e seis) horas;**
 - d) **12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a sexta-feira, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) X 36 (trinta e seis) horas;**
 - e) **12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a sexta-feira, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) X 36 (trinta e seis) horas.”**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Depreende-se da norma acima, a clareza sobre a forma em que se dará a atividade, diferentemente do previsto no edital ora guerreado, o qual, entende-se, não permite relacionar à quantidade de vigilantes com a escala a ser desempenhada, podendo, portanto, ser um limitador do controle sobre as atividades a serem contratadas.

Ante o exposto, e considerando estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, sugerimos a concessão de medida cautelar no sentido de que seja suspensa a assinatura do contrato, e caso já tenha sido assinado o contrato que o mesmo seja suspenso.

2.2 A contratação teria o propósito de angariar votos com o uso da máquina administrativa.

Em relação a este ponto, o representante aduz que a contratação tem o intuito de “...angariar votos usando a máquina administrativa fazendo indicações de pessoas para atuar em setores do órgão público que não há necessidade, pois, as mesmas já estão ocupadas por servidores efetivos...”

Do exame da documentação acostada aos autos, não identificamos nenhuma evidência que ateste a verossimilhança das alegações apresentadas e remetam a prática da irregularidade aventada pelo denunciante.

Pois bem, como falar em irregularidades se nenhum documento/elemento de prova foi carreado aos autos pelo representante, suficiente para a formação da convicção de modo a justificar a concessão da cautelar requerida, como, também, para corroborar a existência de irregularidade supostamente havida na contratação em destaque.

Ademais, há que se ressaltar que o ônus probatório na presente hipótese cabe a quem afirma, o que não foi verificado no presente caso, pois, a presente representação carece de meios probatórios, o que inviabiliza uma adequada verificação da autenticidade e verossimilhança das alegações, bem como possíveis danos ao erário decorrente de contratação de despesa sem finalidade



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

pública (contratação que objetiva, segundo o representante, tão somente, angariar votos).

Portanto, considerando que não se constata a irregularidade afirmada pelo representante, neste ponto, deve-se concluir não haver indício de prova capaz de fundamentar qualquer medida cautelar por parte desta Corte de Contas, ou mesmo a continuidade de sua investigação.

2.3 Necessidade de que os valores relativos à contratação em destaque sejam considerados para cômputo da despesa com pessoal.

Inicialmente, cumpre destacar que a parte da representação que trata dos limites com despesa com pessoal não foi redigido com a clareza necessária para identificar a eventual irregularidade alegada pelo representante.

Pressupõe-se que há a preocupação de que os gastos com a contratação em tela não sejam utilizados para cômputo da despesa com pessoal, o que na visão do representante seria errado, senão vejamos:

“... havendo cargo ou categoria existente no Ente Público, a despesa não incidirá no cômputo previsto no art. 18, § 1º, apenas na proporção que estes cargos ou categorias forem sendo extintos na vacância, ou seja, não haverá cômputo dos valores decorrentes dos contratos de terceirização lícitos...”

Sobre a matéria, este TCEES já deliberou no sentido de que os valores decorrentes de contratação terceirizada em atividade-meio não incidiria no cômputo previsto no § 1º artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na proporção em que estes cargos ou categorias forem sendo extintos na vacância e que a terceirização de atividade-fim incidiria no cômputo previsto na LRF, *in verbis*:

“PARECER/CONSULTA TC-035/2005

[...]

Dispõe o art. 169 da Carta Federal que a despesa com pessoal ativo e inativo não poderá ultrapassar os limites estabelecidos em



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO***Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

lei complementar. Regulamentando o mencionado dispositivo constitucional, foi editada a LC 101/2000, que dispõe em seu art. 18 que "entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência". Diz ainda o § 1º do citado artigo que "Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'". É importante ressaltar que a terceirização é a execução indireta dos serviços públicos, por quem não faz parte da Administração, descentralizando o exercício de suas atividades, devendo, em regra, ser licitada. Esta, não pode ser confundida com as contratações temporárias, que somente ocorrem mediante excepcional interesse público, para exercerem função de caráter transitório e excepcional, nos termos do art. 37, IX da Carta Federal. A grande dificuldade relacionada à terceirização do serviço público está em sua utilização abusiva, que em algumas situações visa burlar a obrigatoriedade do concurso público prevista no inc. II do art. 37 da Constituição Federal. Desta forma, insta destacar que somente pode ser terceirizada a atividade-meio da Administração, sendo que a atividade-fim, em regra, deve ser realizada por pessoa habilitada em concurso público. Assim, tratando-se de atividade-meio da Administração, nada obsta a contratação via licitação. Estabelecida as atividades passíveis de terceirização, cabe verificar sua aplicação junto ao art. 18, § 1º da LRF, averiguando-se qual seria o tipo de atividade terceirizada que seria contabilizada como "Outras Despesas com Pessoal". Conforme se depreende da LDO da União (Lei 9995/2000), não poderão ser computadas na categoria mencionada (Outras Despesas com Pessoal), as atividades terceirizadas referidas à atividade-meio da Administração Pública. Cabe acrescentar ainda que, de acordo com o art. 64 da Lei 9995/2000, a terceirização de atividades que tenham as mesmas atribuições de cargos ou categorias regularmente existentes, deverá integrar, também, o cômputo do limite da LRF, mesmo se se tratarem de atividade-meio da Administração, exceto se estes cargos forem extintos,



+55 27 3334-7600

www.tcees.tc.br

@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

parcial ou totalmente. Após esta exposição inicial, passamos à análise da consulta propriamente dita. **Inicialmente, verifica-se que a simples publicação da lei extintiva do cargo já permitiria que não fossem computadas as despesas com pessoal dos contratados para desempenharem as atividades-meio, relacionadas às mesmas atribuições dos cargos extintos, sendo desnecessário aguardar a vacância dos cargos.** No que pertine à extinção de cargos na vacância, entendemos que a não incidência no cômputo seria possível nas contratações realizadas, para desempenharem atividades-meio, na medida em que estes cargos forem extintos, sendo desnecessário aguardar a vacância de todos os cargos existentes. Pelo exposto, adota esta Procuradoria de Contas o entendimento do corpo técnico, com as observações contidas neste Parecer, opinando no sentido de que esta Corte responda, de forma objetiva, aos questionamentos do Consulente”

Depreende-se do Parecer-Consulta em tela, que a terceirização de atividades-meio é possível, e sua contabilização como “outras despesas de pessoal” dependeria de alguns fatores, tais como a existência de lei prevendo a vacância dos cargos públicos efetivos.

Ademais, cabe ressaltar que não verificamos na documentação acostada aos autos nenhuma evidência de que o Gestor do Município de Marataízes tem a intenção de contabilizar os valores da contratação em destaque na rubrica “outros serviços de terceiros pessoa jurídica, ou ainda, de que há ou não lei prevendo a extinção dos cargos públicos na vacância”.

Ante ao exposto, e considerando que, com base na documentação acostada aos autos, não se constata a irregularidade afirmada pelo representante, neste ponto, deve-se concluir não haver indício de prova capaz de fundamentar qualquer medida cautelar por parte desta Corte de Contas, ou mesmo a continuidade de sua investigação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Onde, na irregularidade 2.1, entendeu pela concessão da cautelar pleiteada e nas demais não restaram comprovados os requisitos para a concessão. E, portanto, pugnou pela concessão da cautelar em face da irregularidade 2.1 nos seguintes termos:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 – **Deferir a medida cautelar**, visto que restaram demonstrados os requisitos gerais autorizadores para sua concessão, para que seja determinada a **suspensão do Pregão Presencial nº 087/2019 do Município de Marataízes**;

4.2 – Nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES a determinação de oitiva da parte.

É o breve relatório.

II FUNDAMENTOS

II.1 ADMISSIBILIDADE

O juízo de admissibilidade já fora realizado na Decisão Monocrática 00014/2020-8 (peça 04), onde verificou-se o atendimento aos requisitos previstos nos arts. 99, 94 e 101 da Lei Orgânica desta Corte de Contas (Lei Complementar 621, de 08.03.2012) e artigos 181 e 182 do nosso Regimento Interno (Resolução TC 261, de 04.06.2013), bem como artigo 113 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Licitação).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

II.2 DO PEDIDO CAUTELAR

Consta na inicial, o pedido de deferimento de cautelar alegando estarem presentes os requisitos autorizadores desta, quais sejam: *fumus boni iures* e *periculum in mora*.

Corroborando com este entendimento, manifesta-se a área técnica, por meio da Manifestação Técnica 00146/2020-1 (peça 15) acerca de três irregularidades trazidas pelo representante, quais sejam:

2.1 Termo de referência carente de detalhes acerca da execução do serviço e do quantitativo efetivo para a contratação;

2.2 A contratação teria o propósito de angariar votos com o uso da máquina administrativa;

2.3 Necessidade de que os valores relativos à contratação em destaque sejam considerados para cômputo da despesa com pessoal.

Das três irregularidades apontadas pela área técnica, **apenas uma foi apontada como ensejadora da concessão da medida cautelar** pleiteada, qual seja, **2.1 Termo de referência carente de detalhes acerca da execução do serviço e do quantitativo efetivo para a contratação.**

Ao analisar os argumentos trazidos pelo representante, bem como a resposta do responsável, corroborei com o entendimento técnico, pelos fatos que passo a expor:

Mesmo se tratando de **uma contratação por demanda, pois a modalidade utilizada para o referido edital foi registro de preços**, a não especificação de detalhes acerca da forma da execução deste serviço, poderá acarretar dano ao erário, pois a descrição



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

do serviço pela municipalidade, nos três lotes, não fez distinção entre vigilante noturno ou diurno, bem como considerou que todos trabalhariam na mesma escala, o que não traduz a realidade de uma escala 12 x 36 (horas). A área técnica trouxe aos autos uma tabela exemplificativa extraída do site da Secretária de Gestão e Recursos Humanos - SEGER de uma escala de vigilantes, vejamos (fls. 09 da MT 00146/2020-1):

Preços Referenciais vigiância de 01.02.2020 a 29.02.2020 1 / 2

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
Subsecretaria de Estado de Administração Geral
Gerência de Serviços Corporativos

Custo do Serviço de Vigilância Ostensiva

Apuração de custos realizada por metodologia elaborada pela Comissão Permanente de Estudo e Elaboração de Planilhas, conforme o Art.5º do Decreto 3.608-R/2014 e com a Portaria Publicado na Portaria Nº 058-S, 08 de fevereiro de 2020.

Mês de referência: FEVEREIRO /2019
Validade: 01/02/2020 a 29/02/2020

Código Siga	Caracterização do Posto	Custo/Mês
1491 / 1497	44 Horas, Diurno, Desarmado	R\$ 5.195,08
1492 / 1498	12 x 36, Diurno, Desarmado	R\$ 10.273,68
1493 / 1499	12 x 36, Noturno, Desarmado	R\$ 12.618,78
1494 / 1500	44 Horas, Diurno, Armado	R\$ 5.233,58
1495 / 1501	12 x 36, Diurno, Armado	R\$ 10.350,68
1496 / 1502	12 x 36, Noturno, Armado	R\$ 12.695,78

Considerando que os preços referenciais de vigilância convencional e hospitalar são os mesmos, foi agregado os respectivos preços para simplificação da tabela.
Obs.: O preço referencial é o valor máximo a ser pago nas contratações estaduais, tanto nas licitações como no equilíbrio contratual, devendo ser observado pelo órgão

A tabela demonstra claramente que, as especificações alteram o valor do salário a ser pago para cada vigilante, e portanto, a não descrição detalhada da execução deste serviço poderá acarretar consequências ao erário, conforme exemplifica a área técnica (fls. 10 da MT 00146/2020-1):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Percebe-se que a tabela da SEGER, traz para o cargo de vigilante 12 X 36 diurno, desarmado, o valor do posto no montante de R\$ 10.273,68 (valor de dois vigilantes, ou seja, cada vigilante possui o custo de R\$ 5.136,84), enquanto que para o cargo de vigilante 12 X 36 noturno, desarmado, o valor do posto totaliza o custo de R\$ 12.618,78 (valor de dois vigilantes, ou seja, cada vigilante possui o custo de R\$ 6.309,39).

A diferença de custos entre os cargos é de, aproximadamente, 23%, ou em valores absolutos R\$ 1.172,55. Percebe-se, portanto, que considerar, em termos monetários, a equivalência dos postos de trabalhos em destaque se mostra equivocada.

Ademais, a falta de especificação quanto ao quantitativo influencia diretamente na forma de estipulação da escala de trabalho, pois tal ausência demonstra que não faz especificação quanto ao horário de trabalho do vigilante para que seja determinado o valor do seu salário conforme a prestação do serviço (diurno ou noturno por exemplo).

A área técnica trouxe aos autos a Instrução Normativa nº 05/17, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apenas para fins de elucidação, restando demonstrado que a clareza sobre a forma da prestação do serviço permite um controle efetivo da prestação do serviço.

Ante o exposto, corroboro integralmente com o posicionamento técnico, em relação as três irregularidades apontadas e DEFIRO A CAUTELAR PLEITEADA, por restarem comprovados os requisitos autorizadores da mesma na irregularidade 2.1 da Manifestação Técnica 0046/2020-1, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

III DECISÃO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

III.1 – PELO DEFERIMENTO DA CAUTELAR PLEITEADA, determinando a **suspensão do Pregão Presencial nº 087/2019 do Município de Marataízes**;

III.2 – Nos termos do art. 307, § 4º, do RITCEES, NOTIFICO os senhores Robertino Batista da Silva – Prefeito Municipal e Anderson Gouveia de Oliveira – Secretário de Defesa Social e Segurança Patrimonial, no **prazo improrrogável de 10 dias**.

III.3 – Dê ciência ao Representante do teor desta decisão.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro relator



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913