



Decisão 00194/2020-1 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 20559/2019-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: CMS - Câmara Municipal de Serra

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: Unidade Técnica do TCEES (NOF)

Responsável: RODRIGO MARCIO CALDEIRA, JEFERSON SEVERINO RIBEIRO,
ALEXSANDER CAETANO MOTTA

**CONTROLE EXTERNO - FISCALIZAÇÃO -
REPRESENTAÇÃO - CÂMARA MUNICIPAL DE
SERRA - EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº
004/2019 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DE APOIO ADMINISTRATIVO - ADMISSIBILIDADE -
PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM
IN MORA*, REQUISITOS ENSEJADORES DA
CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR -
NOTIFICAÇÃO.**

O EXMO. CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I RELATÓRIO

Representação interposta por Unidade Técnica desta Corte de Contas noticiando a existência de contratação, pela Câmara Municipal da Serra, de serviços de apoio administrativo por preços acima daqueles praticados no mercado.

Por meio da Decisão Monocrática 1220/2019 (evento eletrônico 27), a Representação foi conhecida e admitida, tendo sido determinada a notificação dos agentes responsáveis para se pronunciarem acerca dos fatos narrados na peça vestibular, antes que fosse determinada a abertura da instrução processual e analisado o pleito cautelar.

Instados a prestar esclarecimentos, o Coordenador Administrativo e o Pregoeiro daquela Casa Legislativa trouxeram aos autos a peça encartada junto ao evento eletrônico 51, acompanhada de documentos e planilhas acostadas nos eventos eletrônicos 52 a 58.

As notificações mencionadas na parte dispositiva da Decisão Monocrática TC 1245/2019 foram levadas a efeito com a emissão dos Termos de Notificação 1678/2019; 1679/2019, 1680/2019.

Os responsáveis apresentaram a Defesa/Justificativa 00003/2020 (Peças 47/58).

Em seguida, o processo foi encaminhado à área técnica responsável que nos termos da Manifestação Técnica de Cautelar 00001/2020, concluiu pelo deferimento da medida cautelar requerida.

Em seguida, vieram os autos, para este gabinete, para análise.

II FUNDAMENTOS

II.1 PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR

Como se vê, os autos apuram supostas irregularidades na contratação, pela Câmara Municipal da Serra, de serviços de apoio administrativo por preços acima daqueles praticados no mercado.

Ao submeter o feito ao crivo do Núcleo de Controle Externo, por meio da Manifestação Técnica de Cautelar 0001/2020, foi encaminhada proposta pelo deferimento da medida cautelar por estarem presentes os pressupostos essenciais para a sua concessão.

Insta frisar que, na forma do entendimento constante pela área técnica na MTC 00001/2020, a exordial veio acompanhada de evidências fartas aptas a comprovar o quão oneroso está o Contrato 11/2019 quando comparados os custos dos postos contratados pelo Legislativo da Serra com os de outros órgãos públicos municipais e estaduais do Espírito Santo.

Quanto ao argumento de defesa da vantajosidade dessa contratação em comparação com os valores postos do Contrato 11/2019 da Câmara da Serra com aqueles contratados pelo TCEES por comparando os valores dos postos do **Contrato 11/2019** da Câmara da Serra com aqueles contratados pelo TCEES por meio 7º Termo Aditivo ao **Contrato 34/2015**¹, a área técnica entende que a mesma não tem o condão de ilidir os apontamentos feitos na petição inicial, por conta dos seguintes argumentos:

A metodologia adotada pela Área Técnica para demonstrar que os preços praticados no Contrato 11/2019 estão muito superiores àqueles do mercado (especificamente no que toca aos órgãos da administração pública), utiliza, em síntese, os valores divulgados pela Tabela Seger (ignorados pela Câmara Municipal da Serra), comprovando que as contratações firmadas pelos órgãos municipais e estaduais se encontram abaixo daqueles estabelecidos por aquela Secretaria Estadual. Nesse particular, os custos dos postos de **encarregado e copeiro** contratados pelo TCEES igualmente se encontram enquadrados abaixo dos valores apurados pela Seger, conforme o próprio anexo apresentado pelos agentes (páginas 6 e 11 do evento eletrônico 52):

	Preços pactuados no 7º Termo Aditivo ao Contrato 34/2015 TCEES x Liderança Limpeza e Conservação (R\$)	Preços Referenciais Tabela Seger (R\$)
Encarregado	3.919,69	4.119,79
Copeiro	2.880,26	3.042,29

Já para o posto de **receptionista**, os agentes utilizaram uma proporção aritmética indevida para buscar demonstrar que o custo do mesmo contratado pelo TCEES estava acima daquele estabelecido pela Seger. Isso porque esta Corte de Contas possui 2 postos distintos de receptionista, sendo um de 30h semanais e outro de 35h semanais, ao custo de R\$ 3.137,21 e R\$ 3.559,34 respectivamente, enquanto que o custo do posto divulgado pela Seger é de R\$ 3.879,73 para uma carga horária de 44h semanais.

Em outras palavras, verifica-se na tabela construída pelos agentes em seus esclarecimentos (página 6 do evento eletrônicos 52), que o 'ajuste' do posto de receptionista de 30h para 44h não pode ser feito por meio de regra de três simples, uma vez que se encontram envolvidas diversas variáveis na

¹ Vale ressaltar, conforme página 6 do evento eletrônico 52, que os agentes utilizaram os preços contidos na coluna "valor unitário" para comparar com os preços contratados junto à Servinorte (Contrato 11/2019 da CMS) e 'Caderno de Logística', quando na verdade, os preços pagos pelo TCEES estão registrados na coluna "Valor Unitário Revisado", **que são menores que os valores utilizados na comparação feita pelos responsáveis legais**.

composição dos custos dos referidos postos, fato esse que pode ser comprovado por meio da comparação dos valores pagos pelos recepcionistas de 30h e 35h semanais do Contrato 34/2015 do TCEES.

Nesse ponto da análise, vale registrar que a Área Técnica utilizou como parâmetros unicamente contratos firmados pela administração pública em que a carga horária dos postos paradigmas fosse idêntica à daqueles contratados pela Câmara da Serra, visando evitar comparações distorcidas como essa.

Ainda com relação ao posto de recepcionista, um aspecto capaz de chamar a atenção – e que robustece ainda mais a já citada ‘singularidade’ das contratações realizadas pela Câmara da Serra –, reside no fato de que, esta Corte de Contas, que atende jurisdicionados de Prefeituras e Câmaras dos 78 Municípios capixabas, além de autoridades, agentes públicos de diversos órgãos estaduais, autarquias, licitantes e cidadãos de maneira geral de todo o Estado do Espírito Santo, conta com apenas 6 recepcionistas em seus quadros de pessoal terceirizado, enquanto que a Câmara da Serra contrata a força de trabalho de 28 recepcionistas o que, em tese, poderia reverberar em preços mais vantajosos para aquele legislativo municipal por conta da economia de escala proporcionada pelo quantitativo contratado.

Abstraindo-se desse aspecto acessório da Representação (uma vez que o que se está buscando nestes autos é o ajuste do valor pactuado, e não dos quantitativos propriamente ditos), resta a comparação do valor do posto de garçom, único do contrato 34/2015 desta Corte de Contas (R\$ 3.952,00) que ultrapassa o valor estabelecido pela Seger (R\$3.043,29).

Entretanto, tal discrepância pode ser justificada pelo fato de a empresa vencedora do certame ter apresentado o menor preço global dentre as licitantes, em que os custos dos demais postos que estão abaixo da Tabela Seger acabaram compensando o valor do referido posto de garçom, o que não ocorreu na Câmara da Serra, onde todos os postos estão acima do parâmetro conservador utilizado (Tabela Seger e equivalência de custos dos postos).

Registra-se, por oportuno, que o fato de os agentes, instados a apresentar esclarecimentos no prazo de 5 dias, terem de pronto identificado os valores estabelecidos em 2019 no 7º Termo Aditivo de um contrato firmado em 2015 por este Tribunal de Contas, apenas corrobora com a tese expendida pela Unidade Técnica representante no sentido de que a pesquisa de preços feita pela Administração da CMS foi realizada de forma precária, considerando que nos autos do processo licitatório ora questionado restou consignada a informação de que não haviam sido localizados contratos com objeto semelhante em sites de órgãos públicos, para fins de composição de preços do orçamento estimativo do Pregão 4/2019.

Por fim, quanto à alegação registrada no sentido de que a empresa Servinorte teria observado os limites impostos pelo orçamento estimativo constante do edital, a área técnica entende que não afasta as irregularidades dos fatos apurados, uma vez que a pesquisa de preços que culminou com o valor norteador do certame mostrou-se eivada de vícios que contaminaram de sobremaneira o custo da contratação.

Infere-se que a prestação da tutela cautelar demanda a presença conjunta de dois pressupostos, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Desse modo, são pressupostos genéricos e essenciais para a concessão de qualquer espécie de medida cautelar: a existência de prova inequívoca que conduza a um juízo de verossimilhança sobre alegações aliado ao receio de dano irreparável ou de difícil reparação, conforme disposto no artigo 376 do RITCEES.

Além disso, a matéria aqui tratada encontra-se em consonância com a Lei Complementar 621/2012:

Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno.

Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

I - vetado;

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Destarte, havendo os pressupostos *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* decido deferir a medida cautelar pretendida, na forma sugerida pelo Núcleo de Controle Externo, na Manifestação Técnica de Cautelar 0001/2020.

Por fim, quanto a outras questões que possam ser abordadas nesta representação no decorrer da instrução processual, remeto seu aprofundamento à análise de mérito.

Desse modo, por todo o exposto e analisando os autos, acompanho os argumentos apresentados pela área técnica, e adoto como razões de decidir a motivação exarada na Manifestação Técnica de Cautelar 0001/2020, sendo oportuna a transcrição da manifestação, conforme segue:

[...]

1. ANÁLISE

Verificando o teor dos esclarecimentos prestados pelos agentes, entende-se que remanescem preenchidos os requisitos autorizadores da concessão do pleito cautelar esposto na Representação *sub examine*.

Isso porque os agentes buscaram amparar a regularidade dos valores da contratação ora questionada no fato de os mesmos se encontrarem, em sua grande maioria, dentro dos parâmetros aceitáveis pelo 'Caderno de

RC/FBC

Logística' elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e também da Instrução Normativa 02/2008² do referido Ministério, sendo que a problemática identificada pela Área Técnica reside na discrepância existente entre os preços contratados pela CMS e aqueles efetivamente praticados no mercado, especificamente no âmbito da administração pública municipal e estadual do ES.

O argumento de que a contratação atual foi firmada com valores abaixo dos que vinham sendo pagos no contrato anterior avençando entre a CMS e a própria empresa Servinorte também não socorre os agentes, podendo sinalizar, inclusive, que aqueles se encontravam ainda mais prejudiciais ao erário do que os que atualmente vêm sendo pagos, uma vez que a exordial veio acompanhada de evidências fartas aptas a comprovar o quão oneroso está o Contrato 11/2019 quando comparados os custos dos postos contratados pelo Legislativo da Serra com os de outros órgão públicos municipais e estaduais do Espírito Santo.

Em seus esclarecimentos os agentes buscaram ainda amparar o estado vantajoso da contratação firmada com a empresa Servinorte comparando os valores dos postos do **Contrato 11/2019** da Câmara da Serra com aqueles contratados pelo TCEES por meio 7º Termo Aditivo ao **Contrato 34/2015**³. Quanto a essa comparação, entende-se que a mesma não tem o condão de ilidir os apontamentos feitos na petição inicial, por conta dos argumentos a seguir delineados.

A metodologia adotada pela Área Técnica para demonstrar que os preços praticados no Contrato 11/2019 estão muito superiores àqueles do mercado (especificamente no que toca aos órgãos da administração pública), utiliza, em síntese, os valores divulgados pela Tabela Seger (ignorados pela Câmara Municipal da Serra), comprovando que as contratações firmadas pelos órgãos municipais e estaduais se encontram abaixo daqueles estabelecidos por aquela Secretaria Estadual.

Nesse particular, os custos dos postos de **encarregado e copeiro** contratados pelo TCEES igualmente se encontram enquadrados abaixo dos valores apurados pela Seger, conforme o próprio anexo apresentado pelos agentes (páginas 6 e 11 do evento eletrônico 52):

	Preços pactuados no 7º Termo Aditivo ao Contrato 34/2015 TCEES x Liderança Limpeza e Conservação (R\$)	Preços Referenciais Tabela Seger (R\$)
Encarregado	3.919,69	4.119,79
Copeiro	2.880,26	3.042,29

Já para o posto de **receptionista**, os agentes utilizaram uma proporção aritmética indevida para buscar demonstrar que o custo do mesmo contratado pelo TCEES estava acima daquele estabelecido pela Seger. Isso porque esta Corte de Contas possui 2 postos distintos de receptionista, sendo um de 30h semanais e outro de 35h semanais, ao custo de R\$ 3.137,21 e R\$ 3.559,34 respectivamente, enquanto que o custo do posto divulgado pela Seger é de R\$ 3.879,73 para uma carga horária de 44h semanais.

Em outras palavras, verifica-se na tabela construída pelos agentes em seus esclarecimentos (página 6 do evento eletrônicos 52), que o 'ajuste' do posto de receptionista de 30h para 44h não pode ser feito por meio de regra de três simples, uma vez que se encontram envolvidas diversas variáveis na composição dos custos dos referidos postos, fato esse que pode ser

² Registra-se que a referida norma jurídica invocada nos esclarecimentos prestados **encontra-se revogada desde 26 de maio de 2017** pela Instrução Normativa 5/2017, anterior, portanto, à data de realização do certame objurgado.

³ Vale ressaltar, conforme página 6 do evento eletrônico 52, que os agentes utilizaram os preços contidos na coluna "valor unitário" para comparar com os preços contratados junto à Servinorte (Contrato 11/2019 da CMS) e 'Caderno de Logística', quando na verdade, os preços pagos pelo TCEES estão registrados na coluna "Valor Unitário Revisado", **que são menores que os valores utilizados na comparação feita pelos responsáveis legais**.

comprovado por meio da comparação dos valores pagos pelos recepcionistas de 30h e 35h semanais do Contrato 34/2015 do TCEES.

Nesse ponto da análise, vale registrar que a Área Técnica utilizou como parâmetros unicamente contratos firmados pela administração pública em que a carga horária dos postos paradigmas fosse idêntica à daqueles contratados pela Câmara da Serra, visando evitar comparações distorcidas como essa.

Ainda com relação ao posto de recepcionista, um aspecto capaz de chamar a atenção – e que robustece ainda mais a já citada ‘singularidade’ das contratações realizadas pela Câmara da Serra –, reside no fato de que, esta Corte de Contas, que atende jurisdicionados de Prefeituras e Câmaras dos 78 Municípios capixabas, além de autoridades, agentes públicos de diversos órgãos estaduais, autarquias, licitantes e cidadãos de maneira geral de todo o Estado do Espírito Santo, conta com apenas 6 recepcionistas em seus quadros de pessoal terceirizado, enquanto que a Câmara da Serra contrata a força de trabalho de 28 recepcionistas o que, em tese, poderia reverberar em preços mais vantajosos para aquele legislativo municipal por conta da economia de escala proporcionada pelo quantitativo contratado.

Abstraindo-se desse aspecto acessório da Representação (uma vez que o que se está buscando nestes autos é o ajuste do valor pactuado, e não dos quantitativos propriamente ditos), resta a comparação do valor do posto de garçom, único do contrato 34/2015 desta Corte de Contas (R\$ 3.952,00) que ultrapassa o valor estabelecido pela Seger (R\$3.043,29).

Entretanto, tal discrepância pode ser justificada pelo fato de a empresa vencedora do certame ter apresentado o menor preço global dentre as licitantes, em que os custos dos demais postos que estão abaixo da Tabela Seger acabaram compensando o valor do referido posto de garçom, o que não ocorreu na Câmara da Serra, onde todos os postos estão acima do parâmetro conservador utilizado (Tabela Seger e equivalência de custos dos postos).

Registra-se, por oportuno, que o fato de os agentes, instados a apresentar esclarecimentos no prazo de 5 dias, terem de pronto identificado os valores estabelecidos em 2019 no 7º Termo Aditivo de um contrato firmado em 2015 por este Tribunal de Contas, apenas corrobora com a tese expendida pela Unidade Técnica representante no sentido de que a pesquisa de preços feita pela Administração da CMS foi realizada de forma precária, considerando que nos autos do processo licitatório ora questionado restou consignada a informação de que não haviam sido localizados contratos com objeto semelhante em sites de órgãos públicos, para fins de composição de preços do orçamento estimativo do Pregão 4/2019.

Por fim, a alegação registrada no sentido de que a empresa Serwinorte teria observado os limites impostos pelo orçamento estimativo constante do edital tampouco auxilia no afastamento das irregularidades dos fatos apurados, uma vez que a pesquisa de preços que culminou com o valor norteador do certame mostrou-se eivada de vícios que contaminaram de sobremaneira o custo da contratação.

Em tempo, visando facilitar o manuseio das peças eletrônicas encartadas no presente processo de controle externo, esta unidade técnica acosta aos autos, nesta ocasião, uma peça complementar indicando/detalhando os anexos que integram a petição inicial (referentes aos eventos eletrônicos 03 a 26), conforme documento eletrônico 63 (Apêndice 003/2020-1).

Por todo o exposto, considerando que os esclarecimentos prestados não são capazes de afastar os pressupostos autorizadores de tal medida, defiro o pedido cautelar, a fim de que os indícios de irregularidades sejam devidamente apurados nestes autos.

RC/FBC

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Pelo exposto, tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, V, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

Sergio Aboudib Ferreira Pinto

Conselheiro relator

1. DECISÃO TC-0194/2020

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 20559/2019, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária em:

1.1. CONCEDER a MEDIDA CAUTELAR pretendida pela representante, acompanhando o teor da Manifestação Técnica de Cautelar 0001/2020 proferida pelo Núcleo de Controle Externo e, havendo fundado receio de grave lesão ao erário e ao direito alheio, determinando **ao presidente da Câmara Municipal de Serra , senhor Rodrigo Caldeira, ao coordenador administrativo da Câmara Municipal, senhor Alexsander Caetano Motto e ao pregoeiro oficial da Câmara Municipal de Serra, senhor Jeferson Severino Ribeiro a RETENÇÃO CAUTELAR da importância de R\$ 28.428,58 (vinte e oito mil, quatrocentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos), mensalmente**, valor esse apurado pela área técnica na Tabela 09 da Petição Inicial 834/2019 (evento 02), sob pena de arcarem pessoalmente com o pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 135, §2º, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) e dos artigos 211, 376 e seguintes e 391, do Regimento Interno desta Corte, **determinando**, ainda:

1.2. À ADMINISTRAÇÃO que promova a glosa dos valores eventualmente pagos em decorrência da execução do contrato ora objurgado, que tenham ultrapassado aqueles delineados na metodologia desta Representação;

RC/FBC

1.3. A NOTIFICAÇÃO dos mesmos agentes, encaminhando-lhes juntamente com os termos desta decisão cópia da Manifestação Técnica de Cautelar 0001/2020, para que:

1.3.1. No prazo improrrogável de 5 (cinco) dias, comprovem o cumprimento da cautelar perante este Tribunal e encaminhem cópia integral da documentação pertinente; e

1.3.2. No prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se manifestem, caso queiram, podendo apresentar informações complementares que entender relevantes à instrução processual.

1.4. A NOTIFICAÇÃO da empresa **Servinorte Serviços Ltda**, na pessoa do seu representante legal para manifestar quanto aos indícios de irregularidade dispostos nesta decisão, no prazo de 10 (dez) dias, em conformidade com o §4º, do art. 125, da Lei Complementar 621/12 e o §3º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013;

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados do teor desta Decisão, conforme disposto no artigo 307, § 7º, da Resolução TC 261/2016.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/02/2020 – 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

5. Membro do Ministério Público Especial de Contas: Luciano Vieira.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente