



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório de Acompanhamento

Processo: 00868/2023-6
Fiscalização: 00005/2023-3
Termo de designação: Termo de Designação 00009/2023-1
Instrumento: Acompanhamento
Conselheiro relator: Davi Diniz de Carvalho
Entidade(s): Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
Prefeitura Municipal de Águia Branca
Prefeitura Municipal de Alegre
Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
Prefeitura Municipal de Anchieta
Prefeitura Municipal de Apiacá
Prefeitura Municipal de Aracruz
Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Prefeitura Municipal de Boa Esperança
Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Prefeitura Municipal de Brejetuba
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Cariacica
Prefeitura Municipal de Castelo
Prefeitura Municipal de Colatina
Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
Prefeitura Municipal de Domingos Martins
Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Prefeitura Municipal de Ecoporanga
Prefeitura Municipal de Fundão
Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
Prefeitura Municipal de Guaçuí
Prefeitura Municipal de Guarapari
Prefeitura Municipal de Ibatiba

Prefeitura Municipal de Ibirapu
Prefeitura Municipal de Ibitirama
Prefeitura Municipal de Iconha
Prefeitura Municipal de Irupi
Prefeitura Municipal de Itaguaçu
Prefeitura Municipal de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itarana
Prefeitura Municipal de Iúna
Prefeitura Municipal de Jaguaré
Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
Prefeitura Municipal de João Neiva
Prefeitura Municipal de Laranja da Terra
Prefeitura Municipal de Linhares
Prefeitura Municipal de Mantenópolis
Prefeitura Municipal de Marataízes
Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Prefeitura Municipal de Marilândia
Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
Prefeitura Municipal de Montanha
Prefeitura Municipal de Mucurici
Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Prefeitura Municipal de Muqui
Prefeitura Municipal de Nova Venécia
Prefeitura Municipal de Pancas
Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Prefeitura Municipal de Pinheiros
Prefeitura Municipal de Piúma
Prefeitura Municipal de Ponto Belo
Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
Prefeitura Municipal de Rio Bananal
Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Prefeitura Municipal de São Mateus
Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
Prefeitura Municipal de Serra
Prefeitura Municipal de Sooretama
Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante

	Prefeitura Municipal de Viana Prefeitura Municipal de Vila Pavão Prefeitura Municipal de Vila Valério Prefeitura Municipal de Vila Velha Prefeitura Municipal de Vitória
Objetivo:	O objetivo da presente fiscalização é acompanhar os editais de licitação, bem como os aditivos contratuais em vigência, cujo objeto seja o de terceirização de mão de obra, cuja escolha observe metodologia objetiva de seletividade, verificando os valores utilizados como referência para contratação e os efetivamente contratados.
Período fiscalizado:	01/06/2023 a 17/11/2023
Usuário(s) previsto(s):	Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES Procuradores do Ministério Público de Contas/ES
Unidade técnica:	NOF - Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações
Período da fiscalização	01/03/2023 a 29/02/2024
Supervisor:	Marcelo Nogueira Dias
Equipe de fiscalização:	José Alberto Souza Trazzi – Líder Rafael Pereira Bellumat

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES fiscalizou?

A presente fiscalização acompanhou, de forma concomitante, licitações cujo objeto é a prestação de serviços contínuos de locação de mão de obra, especificamente as exigências editalícias, o detalhamento dos custos unitários que compõem o preço dos serviços, a planilha de custos e formação de preços da proposta comercial vencedora do certame, bem como as alterações contratuais.

Utilizou-se o instrumento de fiscalização Acompanhamento, realizando apenas um ciclo. Foram definidas quatro variáveis de acompanhamento: Publicação de edital para a contratação de serviços terceirizados; contratação por dispensa de licitação, de serviços terceirizados; homologação de certame licitatório, cujo objeto é a contratação de serviços terceirizados; e alteração contratual em virtude de reajustamento de preço.

Assim, diante das variáveis definidas, foram analisados três editais de certames licitatórios quanto a verificação da legalidade das exigências editalícias e detalhamento dos custos unitários do serviço, e sete contratos, verificando a planilha de custos da proposta comercial vencedora do certame, contemplando vinte e quatro postos de serviços distintos (porteiro, auxiliar de serviços gerais, vigilantes, recepcionistas, supervisor, encarregado) e as alterações contratuais em virtude de repactuação.

O que o TCEES encontrou?

No decorrer dos trabalhos, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Ibatiba, ao contratar serviços de vigilância patrimonial desarmada, no bojo do pregão presencial 022/2023, deixou de apresentar considerável informação, uma vez não demonstrou as planilhas de composição de custos unitários referentes ao serviço a ser prestado.

Já a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, ao se analisar as planilhas de composição de custos unitários e formação de preços de diversos postos de trabalhos

contratados (terceirização de mão de obra), verificou-se a inclusão de itens que, potencialmente, não correspondem com os custos efetivamente suportados pela Contratada na execução dos serviços, bem como ausência de justificativas para essa inclusão.

Observou-se também o preenchimento incorreto das planilhas de composição de custos, mediante cálculos com erros matemáticos: somatório dos custos unitários não equivale ao total apresentado; incidência de percentual de encargos sociais sobre a remuneração e cálculo incorretamente.

Por fim, ao se analisar os reajustes de preços (alteração contratual), em diversas situações, o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado foi alterado, mediante inclusão, incorreta, de novos itens na planilha de custos, ou alteração da metodologia de cálculo.

Quais os próximos passos?

O trabalho empreendido pela equipe não contemplou em seu escopo aspectos da execução contratual, conseqüentemente, não foram analisados os pagamentos realizados. E, considerando que o instrumento utilizado – Acompanhamento –, não tem o viés de responsabilização, os indicativos de irregularidades encontrados carecem de um aprofundamento, sendo necessária uma análise em separado, mediante representação (Processo TC 3745/2025), dado o potencial efeito de causar dano ao erário.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO	7
1.2	VISÃO GERAL DO OBJETO	7
1.3	OBJETIVO E QUESTÕES	16
1.4	METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES	17
1.5	NÍVEL DE ASSEGURAÇÃO	22
1.6	VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	22
1.7	BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO	22
2	DA ANÁLISE	23
2.1	Publicação de edital para a contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra.	23
2.2	Alteração contratual em virtude de reajustamento de preço.	29
3	DA REPRESENTAÇÃO	48
4	CONCLUSÃO	49
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	52
5.1	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)	52
5.2	Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES) .. Erro! Indicador não definido.	
5.3	Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES) .. Erro! Indicador não definido.	
5.4	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES) Erro! Indicador não definido.	
5.5	Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES) .. Erro! Indicador não definido.	

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO

A partir da análise dos indicadores brasileiros para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) firmados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), foram relacionadas diversas situações-problema, utilizadas para a definição das linhas de ação de controle externo, inerentes às atividades facultativas a serem realizadas em 2023 por este Tribunal de Contas.

Essa relação de situações-problema foi levada à consulta pública para votação e sugestões. Após avaliação dos resultados desse processo pelas unidades técnicas do TCEES, foram estabelecidas as linhas de ações de controle por ODS e por tipo de ação para o Plano Anual de Controle Externo 2023 (PACE 2023), aprovado pela Decisão Plenária Nº 9, na 58ª sessão ordinária plenária de 2022, realizada no dia 22 de novembro de 2022.

Em atendimento às diretrizes de atuação do controle externo programadas no PACE 2023, vinculadas a esse Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF), que tem como foco de atuação matérias que não estejam vinculadas em competência das demais unidades especializadas, nos moldes do Inciso VII, § 10, art. 47-A do RITCEES, foi deliberada a presente fiscalização, alinhada ao ODS “Paz, justiça e instituições eficazes”, tendo como linha de ação de controle “Fiscalizar os editais de licitação, cujo objeto é a terceirização de mão de obra”.

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

1.2.1 Terceirização

A terceirização é um instituto oriundo da Ciência da Administração que visa à redução de custos, bem como a especialização das atividades empresariais, na medida em que permite a maior concentração da contratante em sua atividade-fim, para o qual foi estabelecida, trespassando a outras empresas, normalmente, as atividades-meio, que não constituem o foco principal de sua existência.

Assim, com relação às atividades terceirizadas, a jurisprudência e a doutrina costumam diferenciá-las em atividades-meio e atividades-fim. Costuma-se entender por atividades-fim aquelas relacionadas com objetivo final da empresa e atividades-meio aquelas referentes ao suporte ou apoio necessário para o processo produtivo.

Com relação ao setor público, podemos considerar como foco principal o investimento dos recursos naquilo que favorece a população, buscando cumprir nossa Constituição, da forma como estabelece, em especial, o artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Logo, a essência da terceirização, no âmbito da administração pública, é repassar atividades acessórias da contratante, para uma empresa especializada, de modo que o Ente possa se dedicar integralmente ao bem comum do seu povo, garantindo as necessidades básicas e importantes, no que concerne à educação, saúde, previdência, assistência social e segurança de forma geral.

Reputa-se o Decreto-lei nº 200/1967 como o nascedouro da legislação sobre terceirização no Brasil, embora ainda não utilizasse esta nomenclatura. Veja-se o teor do artigo 10, § 7º:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (g.n).

Prosseguindo com a ideia de descentralização das atividades da alçada da Administração, em 1970 foi editada a Lei nº 5.645, que fixou diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e, em seu art. 3º, parágrafo único, estabeleceu que “as atividades relacionadas com transporte,

conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Assim, embora houvesse previsão para o trespasse de atividades administrativas para os particulares, este movimento não era expressivo, o que mudou drasticamente nos tempos atuais, onde existe uma gama de serviços que a Administração Pública prefere trespassar a terceiros privados para assumir tal tarefa.

A decisão de se contratar uma empresa especializada em terceirização de mão obra deve ser fundamentada, realizando-se um estudo prévio de modo a demonstrar a necessidade e vantajosidade da contratação.

Os principais benefícios desta ferramenta, pode-se citar: possibilidade de focar nas atividades prioritárias da administração pública; potencial redução de custos – encargos trabalhistas, custos de gerenciamento, custos fixos com as estruturas internas para manutenção das atividades, dentre outras; contratação de empresas especializadas;

Apesar das inúmeras vantagens, é de suma importância o acompanhamento e fiscalização a execução destes contratos, por servidores capacitados, de modo a garantir a correta prestação dos serviços, nos padrões de qualidade estabelecidos, bem como do adimplemento das obrigações trabalhistas pela Contratada – considerando-se a Súmula nº 331 TST.

Destaca-se que a nova lei de licitações e contratos, lei federal 14.133 de 1º de Abril de 2021, expressamente previu as hipóteses de responsabilidade solidária e subsidiária, nos casos de inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

[...]

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

1.2.2 Modelagem Contratual

No âmbito da Administração Pública, apesar da recorrente contratação de serviços de terceirização de mão de obra, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) pouco os disciplinou, restando para atos normativos a sua regulamentação, parametrizados pela experiência prática e discussões judiciais.

Já a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), utilizando-se como referência os normativos infralegais da União e os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU), dedicou atenção ao tema, abordando a modelagem dos contratos, repactuação, entre outros assuntos.

Há dois tipos de contratos de terceirização, aqueles em que a mão de obra é totalmente absorvida pelo contratante e aqueles que, embora o custo da mão de obra seja predominante, não é fornecida de forma exclusiva. São os chamados serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, respectivamente.

Resta esclarecer que o escopo do presente trabalho é voltado para os contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, que são aqueles cujo custo da mão de obra é totalmente absorvido pelo contrato, a carga horária de trabalho do empregado é alocada exclusivamente no contrato.

Nos termos da nova legislação (art. 6º, inc. XVI da Lei 14.133/2021), cuja definição foi retirada de instrução normativa federal (Instrução Normativa 05/2015 SEGES/MP), o modelo da execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) Os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

- b) O contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) O contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Por fim, a caracterização da natureza continuada de um serviço, tem-se uma necessidade perene da Administração Pública, colocando-se em risco, em caso de interrupção, do funcionamento do órgão ou entidade, podendo, inclusive, comprometer o alcance do interesse público.

A administração, ao planejar sua contratação, deve justificar a caracterização da continuidade do serviço a ser licitado.

1.2.2.1 Orçamento estimado da contratação

O orçamento estimado é elemento norteador da contratação. Elaborado na fase de planejamento, são detalhados em planilha, os custos unitários que compõem o objeto a ser licitado, conforme se abstrai da legislação pertinente (em vigor e a nova lei).

No âmbito da contratação de serviços terceirizados, este orçamento é mais complexo que o dos demais serviços de natureza continuada, portanto, diversos normativos disciplinam a elaboração de planilha de custos e formação de preços de serviços terceirizados.

Nesta seara, destaca-se a Instrução Normativa nº. 5, de 26 de Maio de 2017, cujas disposições são de aplicabilidade na esfera do Poder Executivo Federal. Todavia, na inexistência de normativo específico ou lacuna na norma existente, recomenda-se a sua utilização com boa prática, afinal, refletem, em grande medida, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União¹.

¹ Súmula 222 TCU – “As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Em síntese, uma planilha para estimativa do custo de um contrato terceirizado, serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, contém a remuneração do posto de serviço (salário e adicionais), os encargos sociais, benefícios concedidos à categoria (ex.: auxílio alimentação, saúde...), insumos envolvidos (ex.: uniforme, materiais...), custos indiretos e lucros.

Além de estimar o valor da contratação, essencial para verificar a existência de recursos orçamentários para viabilizar a contratação, a planilha de custos e formação de preços serve de parâmetro para julgamento das propostas, ao fixar o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar pelos serviços terceirizados, bem como, é ferramenta essencial a ser utilizada na fiscalização da execução contratual, por fim, é a base para análise de pedido de repactuação do contrato.

1.2.2.2 Repactuação

Outra peculiaridade destes contratos é o mecanismo de reajuste denominado repactuação, cuja aplicação é necessária preceder de planilha de custos.

A Constituição Federal garante a manutenção das condições iniciais que deu origem ao contrato administrativo, inclusive quanto as cláusulas econômico-financeiras. Assim, ocorrendo desequilíbrios desta equação, surge o dever do reestabelecimento da equivalência inicial pactuada, entre o custo e preço.

Diante desta obrigação, o regramento jurídico prevê três instrumentos aptos a implementar o reequilíbrio contratual – reajuste, revisão e repactuação, a serem empregados de acordo a condição de quebra da equivalência.

A revisão é utilizada quando ocorre fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, decorrentes de caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, que afetam sobremaneira o equilíbrio contratual, capaz de retardar ou impedir sua regular execução.

Já o reajuste consiste na atualização do valor contratual em virtude da variação dos componentes dos custos envolvidos na realização do objeto contratado. Em seu sentido estrito, tem-se a aplicação de um determinado índice, previamente estipulado no instrumento convocatório e contratual.

Por último, a repactuação, espécie de reajuste, utiliza-se quando da variação dos custos especificados na Planilha de Custos e Formação de Preços, decorrentes de reajustes salariais e demais benefícios concedidos à categoria da mão de obra alocada na prestação do serviço.

Os instrumentos coletivos de trabalho dispõem sobre os direitos e benefícios trabalhistas concedidos para determinada categoria, são, portanto, o pilar da formação de preços nos serviços continuados. A oscilação dos itens que os compõem deve ser observada para fins de repactuação.

Em termos práticos, a metodologia da repactuação consiste na apresentação, pela Contratada, da variação dos custos suportados na prestação do serviço, especificadamente, cada item que sofreu alteração, comprovando com a documentação pertinente, assim como seus reflexos. De posse deste demonstrativo, cabe à Administração verificar os cálculos apresentados e suas justificativas.

A Nova Lei de Licitações – Lei nº. 14.133/2021 –, impõe o instrumento da repactuação como forma obrigatória do reajustamento de preços em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, salvo nos casos em que os insumos representem uma parcela maior de custo dentro do serviço.

Quanto à formalização da repactuação, tanto os normativos anteriores, como a nova lei de licitações, permitem que seja feita mediante apostilamento, em detrimento ao termo aditivo.

1.2.3 Panorama das contratações de serviços de terceirização do Estado do Espírito Santo

No âmbito das prestações de contas mensais, encaminhadas pelos gestores públicos, e recebidas pelo sistema Controle Integrado de Dados do Espírito Santo (CidadES), é possível verificar, ano a ano, os contratos firmados pelos Entes, especificando seu objeto, bem como os aditivos contratuais pactuados.

Diante dessas informações retiradas do CidadES, junto com aquelas prestadas pelos jurisdicionados via e-mail, elencou-se os contratos vigentes de todas as Prefeituras Municipais ([Papel de Trabalho 01625/2023-9](#)), cujo objeto é contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Foram pesquisados contratos firmados a partir de 2018, pois, considerando o limite legal de prorrogação de prazo, poderiam estar vigentes em 2023. Os objetos que remetem a núcleos específicos do TCE/ES, especificamente Engenharia e Tecnologia da Informação, foram retirados da lista, como, por exemplo, serviços de manutenção predial, limpeza urbana, que, de acordo com a modelagem adotada, podem se encaixar na exclusividade de mão de obra.

Ressalta-se que as informações são prestadas pelos Entes, podendo conter equívocos, como objeto, valor ou prazo diverso daquele informado. Bem como pode haver contratos em execução, cujas informações não foram remetidas via CidadES ou por e-mail.

Há um total de 156 (cento e cinquenta e seis) contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes, distribuídos em 24 (vinte e quatro) municípios, sendo o valor total contratado de R\$ 563.610,164,48 (quinhentos e sessenta e três milhões, seiscentos e dez mil cento e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos).

Tabela 1 – Contratos de terceirização por Município:

Município	Nº de Contratos	Valor Contratado
Anchieta	8	R\$ 15.749.089,20
Aracruz	1	R\$ 2.492.999,99
Barra de São Francisco	3	R\$ 19.352.912,40
Cachoeiro de Itapemirim	3	R\$ 18.030.695,16
Cariacica	7	R\$ 17.744.270,78
Castelo	2	R\$ 134.550,00
Colatina	1	R\$ 590.100,00
Ecoporanga	3	R\$ 3.084.644,73
Fundão	2	R\$ 1.960.110,54
Guarapari	3	R\$ 761.963,29
Ibitirama	3	R\$ 2.197.150,74
Itapemirim	4	R\$ 11.712.394,21
Iúna	2	R\$ 947.536,38
Jaguaré	4	R\$ 7.409.922,80
Linhares	7	R\$ 33.673.840,79
Muniz Freire	1	R\$ 834.000,00
Piúma	1	R\$ 101.062,42
Presidente Kennedy	14	R\$ 38.446.301,20
Santa Maria de Jetibá	1	R\$ 2.690.592,04
Serra	17	R\$ 112.723.426,60
Venda Nova	1	R\$ 386.038,44
Viana	7	R\$ 12.562.498,68
Vila Velha	39	R\$ 136.552.070,40
Vitoria	22	R\$ 123.471.993,69
TOTAL	156	R\$ 563.610.164,48

Fonte: Papel de Trabalho 01625/2023-9

Dentro do universo dos contratos vigentes identificados, a média do valor contratual gira em torno de três milhões e seiscentos mil reais, sendo o maior valor observado no município de Vitória (R\$ 34.241.444,64).

Nota-se uma diversidade de postos de trabalho contratados, destacando o de vigilância patrimonial armada e desarmada, limpeza e conservação predial, alimentação escolar (preparo e distribuição), portaria e recepcionistas.

1.2.4 Fiscalizações anteriores do TCEES

Os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra são objeto frequente das ações de controle desta Corte, tanto em procedimentos fiscalizatórios como em denúncias e representações.

O Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações tem realizado auditorias de conformidade² neste objeto desde 2018, verificando, principalmente, exigências que restringem o caráter competitivo do certame, a execução contratual, compatibilidade entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado, bem como se as alterações contratuais mantiveram o equilíbrio econômico-financeiro pactuado.

No bojo dos trabalhos realizados, foram identificadas diversas irregularidades, das quais, destaca-se:

- Desclassificação indevida de licitantes;
- Ausência de detalhamento do objeto;
- Pagamento de verba indevida constante na planilha de custos;
- Ausência de substituição de funcionários terceirizados;
- Não repasse de insumos aos funcionários, constante da planilha de custos;
- Descumprimento Parcial da Convenção Coletiva de Trabalho;
- Manipulação de valores da planilha de custo que deu origem a proposta vencedora do certame;
- Os funcionários contratados não preenchem os requisitos previstos no Edital;

1.3 OBJETIVO E QUESTÕES

Objetivo: Acompanhar os editais de licitação, bem como os aditivos contratuais em vigência, cujo objeto seja o de terceirização de mão de obra, cuja escolha observe metodologia objetiva de seletividade, verificando os valores utilizados como referência para contratação e os efetivamente contratados.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - Os custos unitários do serviço estão devidamente detalhados, e refletem os preços praticados no mercado?

² Processo TC 3317/2018, 3340/2018, 7177/2019, 8440/2018, 7470/2018, 7471/2018 e 3333/2018.

Q2 - O objeto e exigências do certame foram definidos adequadamente, sem caracterizações excessivas?

Q3 - A planilha de custos da proposta comercial, apresentada pela vencedora do certame, reflete os custos unitários que a Contratada arcará durante a execução contratual?

Q4 - As alterações contratuais realizadas, mantiveram o equilíbrio econômico-financeiro pactuado inicialmente?

1.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

Consoante a Nota Técnica SEGEX 2/2022, aplicam-se aos acompanhamentos realizados pelo TCEES as disposições do Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU) direcionadas aos processos de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom) no TCU.

Os aspectos a serem examinados são predominantemente relacionados ao exame de legalidade e legitimidade, portanto o seu foco será em conformidade e sua realização, no que não confrontar com a Nota Técnica SEGEX 2/2022, além do Manual de Acompanhamento do TCU, seguiu o Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES.

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis aos acompanhamentos com foco em conformidade, especialmente às NBASP 100, 400 e 4000, e, considerando os contornos definidos pela Nota Técnica SEGEX 2, de 20 de maio de 2022, ao Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União, ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal.

Em busca de um controle concomitante e periódico, bem como o aprimoramento na tempestividade das ações corretivas em caso de não conformidades detectadas, utilizou-se do instrumento de fiscalização do tipo acompanhamento, com foco na auditoria de conformidade.

Para seleção dos objetos de acompanhamento, foram adotados os procedimentos e critérios definidos a seguir.

1.4.1 Ciclos do acompanhamento

O acompanhamento foi realizado em ciclo único, portanto, não foram elaborados relatórios parciais. Todos os achados, encaminhamentos e conclusões da equipe encontram-se neste documento.

1.4.2 Variáveis de acompanhamento e limites de tolerância

As variáveis de acompanhamento são os parâmetros que definem o momento da aplicação dos procedimentos de auditoria relativos a coleta e análise de dados, observando seu limite de tolerância.

Foram definidas quatro variáveis de acompanhamento, tanto quantitativo como qualitativas, cada uma, com o seu respectivo limite de tolerância, conforme exposto no quadro abaixo.

Para constatar a ocorrência de variável de acompanhamento e o atingimento do respectivo limite de tolerância, foram realizadas rotinas de verificação semanal nos diários oficiais do estado e dos municípios, por meio da ferramenta “DIARIOBOT”³, aferindo a publicação de editais, contratação direta e homologação de certame, de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

³ <https://diariobot.tcees.tc.br/>

Já quanto às repactuações realizadas, foram elaborados relatórios periódicos, baseado nas remessas enviadas pelos Jurisdicionados ao CidadES Contratação, com informações referentes aos reajustamentos ocorridos no período, em contratos de terceirização, bem como foram verificadas publicações nos diários oficiais do estado e dos municípios, utilizando-se a mesma ferramenta supracitada, cujo teor remete a formalização de apostilamentos ou termos relacionados.

Os limites de tolerância foram estipulados com base no princípio de Pareto, onde identificou-se que os contratos cujos valores são iguais ou superiores a R\$ 2.500.00,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), representam 80% do total de recursos contratados em terceirização, vigentes a época no Estado. Assim, editais de licitação e homologação dos certamos, cujos valores excedam o estipulado, foram alvo de procedimentos de coleta e análise de dados, considerando a capacidade laborativa dos recursos humanos disponíveis para esta fiscalização.

Já quanto à variável de acompanhamento atinente ao reajustamento de preço, utilizou-se a mediana, já que os valores contratados são heterogêneos, assim, os contratos cujos valores originais remontam a quantia, igual ou superior, a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), serão considerados para fins de limite de tolerância.

Assim, ao observar o atingimento de determinado limite de tolerância, iniciou-se os procedimentos de coleta de informações, adotando-se, inicialmente, diligências, mediante ofícios de requisição, e, posterior análise de dados, ambos discriminados na Matriz de Planejamento.

Tabela 2 – Variáveis de acompanhamento e limite de tolerância:

VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO		DADOS E INFORMAÇÕES A SEREM COLETADOS
DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL	LIMITE DE TOLERÂNCIA	
Publicação de edital para a contratação de serviços terceirizados, com	Valor estimado de contratação superior a R\$	- Exigências de qualificação técnica, habilitação e qualificação econômico-financeira;

dedicação exclusiva de mão de obra	2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais)	- Orçamentação; - Planilha de custos e formação de preços; - Justificativa para a contratação e adequação à necessidade pública;
Contratação por dispensa de licitação, de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra	Sempre que ocorrer	- Todo procedimento licitatório.
Homologação de certame licitatório, cujo objeto é a contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra.	Valor contratual superior a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais)	- Proposta comercial; - Edital do certame; - Planilha de custos e formação de preços.
Alteração contratual em virtude de reajustamento de preço	Contratos superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão)	- Contrato administrativo; - Planilha de custos e formação de preços; - Solicitação de reajuste/repactuação; - Novas planilhas apresentadas; - Metodologia de cálculo e documentos comprobatórios

Fonte: elaboração própria

1.4.3 Objetos selecionados

Para o presente relatório, após a verificação do atingimento das variáveis de acompanhamento, por meio de busca nos diários oficiais estadual e municipal, entre o período de 01 de junho de 2023 a 17 de novembro de 2023, e relatórios do CidadES Contratação (remessa de dados referente aos meses de março a outubro de 2023), os instrumentos sintetizados na tabela abaixo, foram objetos de análise.

Tabela 3 – Objetos analisados:

Ente fiscalizado	Instrumento	Valor	Variável de acompanhamento
Prefeitura Municipal de Ibatiba	Edital – Pregão Presencial 22/2023	R\$ 5.380.000,00	

Prefeitura Municipal de Viana	Edital – Pregão Eletrônico 28/2023	R\$ 3.827.824,98	Publicação de edital para a contratação de serviços terceirizados
Prefeitura Municipal de Iúna	Edital – Pregão Presencial 09/2023	R\$ 8.949.899,76	
Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy	Contrato 250/2020	R\$ 1.645.948,60	Alteração contratual em virtude de reajustamento de preço
	Contrato 251/2020	R\$ 742.926,72	
	Contrato 106/2021	R\$ 1.616.914,02	
	Contrato 205/2022	R\$ 4.081.520,03	
	Contrato 370/2022	R\$ 3.792.759,20	
	Contrato 305/2022	R\$ 9.500.898,50	
	Contrato 366/2022	R\$ 4.095.338,25	

Fonte: elaboração própria

1.4.4 Restrições/Limitações

Oportuno esclarecer que foram impostas restrições que limitaram os exames conforme descrito a seguir.

Essa fiscalização foi realizada de maneira, exclusivamente, remota. Não houve qualquer incursão *in loco*. Portanto, todas as solicitações de informações foram realizadas/formalizadas por *e-mail*.

Em resposta, todos os documentos encaminhados foram em formato digital, cabendo ao jurisdicionados, sob a sua responsabilidade, disponibilizar a equipe.

Diante destas circunstâncias, foram encaminhados documentos com informações incompletas, os arquivos estavam desorganizados, em sequência desconexa, omitindo páginas, dificultando a execução dos trabalhos.

Por fim, foram realizadas diversas solicitações de processos de repactuação, contendo as planilhas de custos, não sendo atendidas em sua completude, razão pela qual, alguns contratos administrativos não tiveram seus pedidos de repactuação analisado no bojo desta fiscalização.

Em virtude do grande montante de documentos disponibilizados, considerando ainda a forma desconexa de como foram apresentados, em certas ocasiões, a equipe não teve ciência das omissões em momento oportuno.

1.5 NÍVEL DE ASSEGURAÇÃO

A fiscalização foi planejada para realização de um trabalho de relatório direto voltado a obter um nível de asseguração razoável.

1.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 43.634.305,32 (quarenta e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e trezentos e cinco reais e trinta e dois centavos), conforme discriminado na **Tabela 3**.

1.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, em conformidade com a Nota Técnica Segex n. 001, de 21 de março de 2022 (aprova versão 1.1 do Manual de Benefícios), estimam-se os seguintes potenciais benefícios (proposta inicial):

1.7.1 Correção de irregularidades ou impropriedades

A ação de controle materializada no presente Acompanhamento tem o potencial de corrigir irregularidades ou impropriedades nos processos relacionados às licitações de serviços terceirizados nos entes fiscalizados.

1.7.2 Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de Órgão ou Entidade da Administração Pública

Eliminação ou redução de custos administrativos, bem como mitigar a incidência de passivos trabalhistas (em potencial).

2 DA ANÁLISE

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3 deste Relatório, foram obtidos os achados a seguir descritos.

Para facilitar a apresentação dos trabalhos realizados e as conclusões obtidas, optou-se por separar em tópicos cada variável de acompanhamento que foi observada e tiveram objetos analisados.

2.1 Publicação de edital para a contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Foram realizadas rotinas de verificação semanal nos diários oficiais dos estados e municípios, por meio do “DIARIOBOT”. Esta ferramenta, desenvolvida pela equipe de TI deste Tribunal, permite a aplicação de filtros, onde foram utilizados: “edital”; “licitações” e “Ata de Registro de Preço”.

O limite de tolerância estipulado, considerando a média dos contratos vigentes na fase de planejamento desta fiscalização, foi de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), ou seja, as publicações de aviso de licitação, objetivando a contratação de serviços terceirizados, com valor estimado acima ou superior, seria objeto de análise, e, posterior aplicação de procedimentos previstos na matriz de planejamento.

Importante salientar que três editais tiveram procedimentos aplicados, apesar de diversos outros se encaixarem na variável de acompanhamento e respectivo limites,

todavia, devido a diversas situações como, licitações suspensas e canceladas, não foram analisados pela equipe.

2.1.1 Pregão Presencial 22/2023 – Prefeitura Municipal de Ibatiba

O Edital desenvolvido pelo **Município de Ibatiba** deixou de apresentar considerável informação em seu bojo, imprescindível esta para a verificação da correta contratação, uma vez não demonstrar a planilha de preços com seus valores unitários detalhados.

Independente do quantitativo de pessoas que se quer contratar, tal planilha é essencial para demonstrar além da remuneração os demais valores que a compõem, como exemplo, impostos incidentes, benefícios legais e demais.

Ao apresentar em seu edital (**Anexo I**), na contratação de vigilância patrimonial desarmada, um modelo com valor global, sem destrinchar o que compõe, na planilha, toda a despesa mensal/anual, conforme determina a legislação, dá margem para futuros erros nos pagamentos/despesas, podendo gerar consequências desnecessárias ao Município, bem como prejuízos ao mesmo, ao contratado e, também, aos servidores terceirizados.

E ainda, impossibilidade da utilização do instrumento de repactuação dos valores contratados, e mais, prejudica a correta fiscalização da execução e pagamento contratual, já que não permite verificar quais são as vantagens e benefícios devidos aos empregados, e, se os mesmos foram repassados, aumentando, assim, o risco da administração pública ter que responder, solidariamente e/ou subsidiariamente, pelos encargos trabalhistas e previdenciários.

O caráter obrigatório do orçamento estimado está estampado não só na legislação, mas também na jurisprudência do TCU.

Constitui informação imprescindível, apurada na etapa de estudos técnicos preliminares, a estimativa do custo da contratação. Trata-se, segundo a lei, seja a Lei

nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) ou a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

O disposto na Lei nº 8.666/93, em seu artigo 7º é bem claro quanto a exigência de planilhas de custos detalhada. Vejamos:

Art. 7º ...

[...]

II – **existir orçamento** detalhado em planilhas que expressam a composição de todos os seus custos unitários.

Pelo mesmo caminho segue a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021. Em seu artigo 18, ela assim se manifesta:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação.

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação

Sempre lembrando que esse orçamento deve integrar, na forma de planilhas de custos e formação de preços, o projeto básico ou termo de referência, que por sua vez, será anexado ao edital da licitação.

Importante reiterar, torna-se imprescindível a confecção de planilhas de custos apresentando, de forma clara, a composição dos preços inerentes a despesa que se vai contrair, de modo a facilitar, no futuro, se porventura o contrato firmado vier a ser prorrogado, novos preços inerentes aos acréscimos devido a elevação ou baixa de percentuais dos impostos ou benefícios incidentes no valor principal.

Não importa qual modalidade de licitação empregada, o orçamento deverá ser elaborado previamente ao procedimento licitatório/contratação direta, na etapa de estudos técnicos preliminares e estes, necessariamente, deverão ser acompanhados, discriminando os custos unitários e global dos serviços.

Tal discriminação no orçamento deverá vir em forma de planilhas – sempre que o objeto puder ter seus custos unitários conhecidos, de modo a espelhar o mais fidedignamente possível os preços praticados no mercado, como é o caso dos contratos de terceirização.

Essa também é a diretriz da IN SEGES-MP 05/2017, em sintonia com o inciso II do §2º do art. 7º da Lei 8.666/93, anteriormente citado. Vejamos:

ANEXO V – DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA

2. São diretrizes específicas a cada elemento do termo de Referência ou Projeto Básico:

[...]

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal, estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio de preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados.

No caso em voga, o Município de Ibatiba não deixou de apresentar o orçamento dos serviços que se propôs a contratar, porém o fez na forma global. Por se tratar de

contratação de serviços terceirizados de mão de obra, tais valores deveriam ter sido demonstrados em planilha com seus valores apresentados unitariamente, de modo a se conhecer o real custo de toda a despesa.

O município de Ibatiba, por intermédio do Processo Administrativo de Licitação nº 29-2023 (**Anexo II**) e do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 22/2023 (**Anexo I**), se propôs a realizar registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de vigilância patrimonial desarmada convencional, com fornecimento de mão-de-obra, equipamentos e insumos necessários à prestação dos serviços diurnos e noturnos nos lugares a serem determinados pela Secretaria Requisitante, em conformidade com a descrição do objeto e quantidades estimadas de consumo descritas no Anexo I deste Termo de Referência (**Anexo III**).

Deste modo, foi ao mercado, solicitando orçamentos às empresas, com a seguinte descrição dos serviços dispostos no ANEXO I, do Termo de Referência (**Anexo III**) bem como no Edital de Licitação (**Anexo I**):



Prefeitura Municipal de Ibatiba

Secretaria Municipal de Administração
Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro

ANEXO I

DESCRIÇÃO DO OBJETO E QUANTIDADES ESTIMADAS

OBJETO – Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de vigilância patrimonial desarmada convencional, com fornecimento de mão-de-obra, equipamentos e insumos necessários à prestação dos serviços diurnos e noturnos nos lugares a serem determinados pela Secretária Requisitante, em conformidade com a descrição do objeto e quantidades estimadas de consumo descritas no Anexo I deste Termo de Referência.

PREÇO MÉDIO ORÇADO PELA ADMINISTRAÇÃO: R\$ 5.380.000,00 (cinco milhões, trezentos e oitenta mil reais).

CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS OBRIGATÓRIAS – Os itens cotados deverão conter as especificações descritas abaixo:

ITEM	QTE	UNID	DESCRIÇÃO DO ITEM	VR MÉDIO UNITÁRIO	VR MÉDIO TOTAL
01	37.500	HR	Contratação de empresa especializada em vigilância patrimonial desarmada (período diurno) convencional com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos necessários a prestação dos serviços no período diurno, nos lugares a serem determinados pela Secretária Requisitante. (75% para ampla concorrência).	43,82	1.643.250,00
02	12.500	HR	Contratação de empresa especializada em vigilância patrimonial desarmada (período diurno) convencional com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos necessários a prestação dos serviços no período diurno, com lugares a serem determinados pela Secretária Requisitante. (25% para ME's, EPP's ou equiparadas).	43,82	547.750,00
03	45.000	HR	Contratação de empresa especializada em vigilância desarmada (período noturno) com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos necessários a prestação dos serviços no período noturno, com horários e lugares a serem determinados pela Secretária Requisitante. (75% para ampla concorrência).	53,15	2.391.750,00
04	15.000	HR	Contratação de empresa especializada em vigilância desarmada (período noturno) com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos necessários a prestação dos serviços no período noturno, com horários e lugares a serem determinados pela Secretária Requisitante. (25% para ME's, EPP's ou equiparadas).	53,15	797.250,00
VALOR TOTAL					5.380.000,00

Dando prosseguimento ao procedimento licitatório, em 05 de julho de 2023, ocorreu a abertura dos envelopes e oferecimento de lances que culminou com a empresa BOREL EMPREENDIMENTOS LTDA. sagrando-se vencedora nos 4 (quatro) lotes.

Conforme sítio na internet da Prefeitura de Ibatiba, no campo “licitações”, com a situação tida como “concluída”, a homologação deu-se em 19 de julho de 2023, tipo de julgamento MENOR PREÇO POR ITEM/LOTE, com o valor final de R\$ 2.459.875,00 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e setenta e cinco reais).

ibatiba-es.portaltp.com.br/consultas/detalhes/licitacao.aspx?id=001001D9FB669181CC43EDAFA298FA2AD5961F00001573

PREFEITURA MUNICIPAL DE IBATIBA

Número: 000022/2023
Processo: 000029/2023
Modalidade: Pregão Presencial
Tipo do Julgamento: MENOR PREÇO POR ITEM/LOTE

Data e Hora de Abertura: 05/07/2023 (09:00)
Homologação: 19/07/2023
Conclusão: 19/07/2023
Situação: Concluída

Objeto: Constitui objeto dessa solicitação a realização de um Pregão Presencial para o Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de vigilância patrimonial desarmada convencional, com fornecimento de mão-de-obra, equipamentos e insumos necessários a prestação dos serviços diurnos e noturnos nos lugares a serem determinados pela Secretaria Requisitante, em conformidade com a descrição do objeto e quantidades estimadas de consumo descritas no Anexo I deste Termo de Referência

Valor Global: R\$ 2.459.875,00

Vencedor(es) Classificado(s) Desclassificado(s) Desqualificado(s) Item(ns) Licitado(s) Contrato(s) Fornecedor(s)

Arraste um cabeçalho de coluna aqui para agrupar por essa coluna

Detalhes	Nome ou Razão Social	CPF/CNPJ	Valor
	BOREL EMPREENDIMENTOS LTDA	37.949.756/0001-91	R\$ 2.459.875,00

Desse modo, e considerando a mudança de gestão ocorrida em janeiro do corrente exercício, entende-se oportuno **dar ciência** a Prefeitura Municipal de Ibatiba para que, na abertura de nova licitação com objetivo de contratar serviços contínuos de terceirização, com dedicação exclusiva de mão de obra, elaborar orçamento detalhado em planilhas de custos e formação de preços, que demonstrem a composição de custos unitários, conforme determina o regramento atual.

2.2 Alteração contratual em virtude de reajustamento de preço.

Quanto a verificação das alterações contratuais, também foram adotadas rotinas de

verificação semanal nos diários oficiais dos estados e municípios, mediante a ferramenta “DIARIOBOT”, utilizando-se filtros relacionados e pesquisas por palavras-chave, como “Repactuação” e “apostila”.

Utilizou-se também, os dados remetidos ao CidadES Contratação, onde foram encaminhados relatórios periódicos contendo as repactuações, reequilíbrios e reajustes realizados a partir de março de 2023, informados pelos jurisdicionados no sistema.

Assim, conforme definido na fase de planejamento, os contratos cujo valor for superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), que tiveram seus valores reajustados em virtude de repactuação dos preços contratos, foram feitas solicitações aos jurisdicionados, requerendo o edital do certame, proposta comercial vencedora e o processo contendo pedido de reajuste, com as respectivas planilhas de composição de custos.

Dado ao grande número de repactuações realizadas pelo município de Presidente Kennedy, considerando ainda a gama de postos de trabalhos distintos, contratados pelo Município, foi possível analisar somente as alterações contratuais deste Ente, referentes a sete contratos administrativos, oriundos de quatro certames distintos, detalhados a seguir.

2.2.1 Pregão Eletrônico 043/2019 (Contratos Administrativo nº. 250/2020 e 251/2020)

Após a realização do certame em epígrafe (**Anexo IV**), a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy firmou os contratos nº. 250/2020 (**Anexo V**) e 251/2020 (**Anexo VI**), cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza e conservação.

O objeto do certame é a contratação de empresa especializada em prestação de mão de obra de auxiliar de serviços gerais para limpeza e conservação predial e recepcionistas. De acordo com o anexo II do edital (**Anexo IV**), a contratação contempla os seguintes postos de trabalho:

- Recepcionista cuja jornada de trabalho são 44 horas semanais;
- Recepcionista cuja jornada de trabalho é sob plantão 12x36 horas (diurno);
- Recepcionista cuja jornada de trabalho é sob plantão 12x36 horas (noturno);
- Auxiliar de Serviços Gerais cuja jornada de trabalho são 44 horas semanais;
- Auxiliar de Serviços Gerais cuja jornada de trabalho é sob plantão 12x36 horas (diurno);
- Auxiliar de Serviços Gerais cuja jornada de trabalho é sob plantão 12x36 horas (noturno);
- Supervisor.

O contrato nº. 250/2010 (**Anexo V**) foi firmado entre a empresa Speed Serv - Comercio, Prestação de serviços e Limpeza EIRELI e a Secretaria Municipal de Saúde, em abril de 2020, no valor de R\$ 1.645.948,60 (um milhão, seiscentos e quarento e cinco mil e novecentos e quarenta e oito reais e sessenta centavos), englobando os seguintes postos de trabalho:

Tabela 4 – Contrato 250/2020:

Posto	Qtd	Valor do posto	Valor Anual por posto	Valor total do contrato (12m)
Supervisor	1	R\$ 4.305,23	R\$ 51.662,80	R\$ 51.662,80
ASG - 12x36 noturno 40%	2	R\$ 7.395,56	R\$ 88.746,72	R\$ 177.493,44
ASG - 12x36 diurno 40%	2	R\$ 6.795,98	R\$ 81.551,76	R\$ 163.103,52
ASG 44h diurno 40%	27	R\$ 3.869,41	R\$ 46.432,92	R\$ 1.253.688,84
TOTAL	32			R\$ 1.645.948,60

Fonte: Contrato 250/2020 (**Anexo V**).

Ressalta-se, como já mencionado no item 1.4.4 deste relatório, alguns documentos não foram encaminhados, bem como alguns vieram com informações incompletas. Neste caso, a equipe não teve acesso às planilhas apresentadas para fins de repactuação do Contrato nº 250/2020.

Já o segundo contrato analisado, o de nº. 251/2020 (**Anexo VI**), firmado com a mesma empresa, porém pela Secretaria de Administração, também em abril de 2020, totalizou o montante de R\$ 603.627,96 (seiscentos e três mil e seiscentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos), contemplando 13 (treze) postos de trabalho de Auxiliar de

Serviços Gerais cuja jornada de trabalho são 44 horas semanais.

Diante dos documentos recebidos, analisou-se a planilha de custos da proposta comercial apresentada pela vencedora do certame, verificando se está de acordo com o disposto no edital, e, por conseguinte, se este atende aos ditames legais, bem como se a proposta reflete os custos a serem arcados pela contratada durante a execução contratual.

Quanto às alterações contratuais, dado ao não encaminhamento de alguns documentos, restou prejudicada a verificação das planilhas reajustadas referente ao contrato 250/2020, analisando-se somente a repactuação do contrato 251/2020.

Por fim, foi possível verificar as inconformidades narradas nos itens 2.2.5.1, 2.2.5.3 e 2.2.5.4, deste relatório, as quais serão informadas nos presentes autos e discutidas no processo TC de nº. 3745/2025, representação subscrita pela equipe técnica da presente fiscalização.

2.2.2 Pregão Eletrônico 055/2020 (Contrato Administrativo nº. 106/2021)

A Secretaria Municipal de Saúde de Presidente Kennedy contratou a empresa Impacto Terceirização de mão de obra EIRELI EPP (**Anexo VII**), em março de 2021, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de recepcionista, no valor de R\$ 1.616.914,02 (um milhão, seiscentos e dezesseis mil, novecentos e quatorze reais e dois centavos), contemplando os seguintes postos de trabalho:

Tabela 5 – Contrato 106/2021:

Posto	Qtd	Valor do posto	Valor Anual por posto	Valor total do contrato 12m
Recepcionista 44h	22	R\$ 4.814,71	R\$ 57.776,50	R\$ 1.271.083,00
Supervisor	1	R\$ 4.756,83	R\$ 57.081,90	R\$ 57.081,90
Recepcionista – 12x36h noturno	1	R\$ 8.712,73	R\$ 104.552,72	R\$ 104.552,72
Recepcionista – 12x36h diurno	2	R\$ 7.674,85	R\$ 92.098,20	R\$ 184.196,40
TOTAL	26			R\$ 1.616.914,02

Fonte: Contrato 106/2021 (**Anexo VII**).

Conforme os documentos apresentados, foi possível analisar a proposta comercial da

empresa, contendo planilha de composição de custos e formação de preços, bem como os pedidos de repactuações realizados.

Diante da análise empreendida, constatou-se as irregularidades descritas nos itens 2.2.5.2, 2.2.5.3 e 2.2.5.4 deste relatório, as quais serão informadas nos presentes autos e discutidas no processo TC de nº. 3745/2025, representação subscrita pela equipe técnica da presente fiscalização.

2.2.3 Pregão Eletrônico 25/2021 (Contratos administrativo nº. 370/2022, 305/2022 e 366/2022)

O Município de Presidente Kennedy realizou o certame em epígrafe, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada (**Anexo VIII**).

A empresa Mundial Serviços de Vigilância e Segurança EIRELI sagrou-se vencedora do certame, firmando os contratos de nº. 370/2022 (**Anexo IX**), 305/2022 (**Anexo X**) e 366/2022 (**Anexo XI**), detalhados a seguir:

Tabela 6 – Contratos 370/2022, 305/2022 e 366/2022:

Contrato	Posto	Qtd	Valor do posto	Valor total (12m)
370/2022 Sec. de Saúde	Vigilante Desarmado – 44h	5	R\$ 7.405,22	R\$ 444.313,00
	Vigilante Desarmado – 12x36d	4	R\$ 14.479,74	R\$ 695.027,68
	Vigilante Desarmado – 12x36n	6	R\$ 16.937,94	R\$ 1.219.531,18
	Vigilante Armado – 12x36n	7	R\$ 17.070,09	R\$ 1.433.887,14
	TOTAL			R\$ 3.792.759,30
305/2022 Sec. Segurança Pública	Vigilante Desarmado – 44h	41	R\$ 7.405,22	R\$ 3.643.366,60
	Vigilante Desarmado – 12x36d	7	R\$ 14.479,74	R\$ 1.216.298,44
	Vigilante Desarmado – 12x36n	6	R\$ 16.937,94	R\$ 1.219.531,38
	Vigilante Armado – 12x36n	9	R\$ 17.070,09	R\$ 1.843.569,18
	Vigilante Armado – 12x36d	9	R\$ 14.612,34	R\$ 1.578.132,90
	TOTAL			R\$ 9.500.898,50
366/2022 Sec. de Educação	Vigilante Desarmado – 44h	2	R\$ 7.405,22	R\$ 177.725,20
	Vigilante Desarmado – 12x36d	5	R\$ 14.479,74	R\$ 868.784,60
	Vigilante Desarmado – 12x36n	15	R\$ 16.937,94	R\$ 3.048.828,45
	TOTAL			R\$ 4.095.338,25

Fonte: Contrato 370/2022 (**Anexo IX**), 305/2022 (**Anexo X**) e 366/2022 (**Anexo XI**).

Diante dos documentos recebidos, analisou-se a planilha de custos da proposta comercial apresentada pela vencedora do certame, verificando se atende ao disposto

no edital, e, por conseguinte, se este atende aos ditames legais, bem como se a proposta reflete os custos a serem arcados pela contratada durante a execução contratual.

Quanto às alterações contratuais, foram encaminhados os processos de repactuação, portanto, verificou-se se foi mantido o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Por fim, foi possível verificar as inconformidades narradas nos itens 2.2.5.3 e 2.2.5.4 deste relatório, as quais serão informadas nos presentes autos e discutidas no processo TC de nº. 3745/2025, representação subscrita pela equipe técnica da presente fiscalização.

2.2.4 Pregão Eletrônico 24/2021 (Contrato administrativo nº. 205/2022)

O último certame analisado foi o pregão eletrônico nº 24/2021, cujo objeto é a contratação de serviços de auxiliar de serviços gerais (ASG) e porteiros (**Anexo XII**).

Em maio de 2022, a vencedora do certame, a empresa Embraed Empreendimentos Eireli, firmou, junto à Secretaria de Educação, o contrato nº. 205/2022 (**Anexo XIII**), nos termos abaixo:

Tabela 7 – Contrato nº. 205/2022:

Posto	Qtd	Valor do posto	Valor total (12m)
ASG 44h diurno 40%	65	R\$ 3.853,10	R\$ 3.005.418,00
Encarregado	2	R\$ 4.214,97	R\$ 101.159,28
Porteiro	25	R\$ 3.249,81	R\$ 974.942,75
TOTAL			R\$ 4.081.520,03

Fonte: Contrato 205/2022 (**Anexo XIII**)

Diante dos documentos recebidos, analisou-se a planilha de custos da proposta comercial apresentada pela vencedora do certame, verificando se está de acordo com o disposto no edital, e, por conseguinte, se este atende aos ditames legais, bem como se a proposta reflete os custos a serem arcados pela contratada durante a execução contratual.

Quanto às alterações contratuais, destaca-se que não foram encaminhados os processos de repactuação, portanto, a equipe não teve acesso às planilhas apresentadas para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 205/2022, comprometendo esta análise.

Por fim, dada a análise empreendida, verificou-se os indicativos de irregularidades descritos nos itens 2.2.5.1 e 2.2.5.3 deste relatório, as quais serão informadas nos presentes autos e discutidas no processo TC de nº. 3745/2025, representação subscrita pela equipe técnica da presente fiscalização.

2.2.5 Achados

Diante da ocorrência de pedidos de repactuação, a equipe analisou as planilhas de custo apresentadas pela Contratada, tanto a proposta comercial, que originou os contratos, bem como as decorrentes dos reajustamentos de preço.

Buscou-se verificar se os custos discriminados estão corretos, atinentes à execução dos serviços contratados, bem como se os novos valores mantem o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Importante frisar que os pagamentos não foram analisados, uma vez que não está contemplado no escopo desta fiscalização. Dado os indicativos relatados a seguir, será necessária uma análise aprofundada destes contratos. Considerando a possibilidade de futura responsabilização, essa apreciação será realizada em separado, mediante representação.

Diante do exposto, foram constatadas as seguintes inconformidades que requerem uma atuação desta corte de contas.

2.2.5.1 Previsão de 40% (quarenta por cento) de adicional de insalubridade para todos os postos de trabalho de Auxiliar de Serviços Gerais.

Objetos: Contratos Administrativo nº. 250/2020, 251/2020 e 205/2022.

No termo de referência – Anexo II do edital do pregão eletrônico 43/2019 (**Anexo IV**),

onde estão discriminados os postos de trabalho e os respectivos quantitativos, todos cargos de auxiliar de serviços gerais estão contemplados com adicional de insalubridade de 40% (quarenta por cento).

Já no anexo V do mesmo edital, onde contém, em arquivo a parte, as planilhas de composição de custos e formação de preços unitários (**Anexo XIV**), para todos os cargos de auxiliar de serviços gerais, na composição da remuneração dos postos de trabalho, há a previsão da incidência de insalubridade de 40% (quarenta por cento).

Em razão destas previsões, as licitantes ofereceram seus preços baseados nas previsões editalícias, e, portanto, a vencedora do certame, ao apresentar sua proposta comercial (**Anexo XV**), contemplou, em suas planilhas detalhando os preços unitários por posto de trabalho, o pagamento de 40% (quarenta por cento) de insalubridade para todos os auxiliares de serviços gerais.

Conforme disposto na convenção coletiva da categoria, vigente à época da contratação (**Anexo XVI**), o adicional de insalubridade no valor de 40% (quarenta por cento) é devido somente para os auxiliares de serviços gerais que realizam limpeza de banheiros públicos de uso coletivo ou de grande circulação, que são aqueles cuja circulação é igual ou superior a quarenta pessoas.

Aos demais auxiliares de serviços gerais, não enquadrados na modalidade “banheirista”, é devido o adicional de insalubridade de 20% (vinte por cento).

A atual convenção coletiva da categoria (**Anexo XVII**) mantém a disposição normativa, sendo devida a insalubridade de 40% (quarenta por cento) aos “banheiristas”, e, aos demais, 20% (vinte por cento).

Importante esclarecer que essas disposições se encontram amparadas na súmula 448 do Tribunal Superior do Trabalho - TST.

No caso em tela, o edital do certame, considerando o termo de referência em anexo, não fez a caracterização dos banheiros a serem limpos, de modo a afirmar que todos os auxiliares de serviços gerais realizarão limpeza de banheiros de uso coletivo ou de

grande circulação, justificando, portanto, o adicional de insalubridade no montante de 40% (quarenta por cento).

O mesmo ocorre no pregão eletrônico 24/2021 (**Anexo XII**), onde todos os auxiliares de serviços gerais estão contemplados com insalubridade de 40% (quarenta por cento), conforme se observa nas planilhas de composição de custos e formação de preços unitários (**Anexo XVIII**).

Por conseguinte, a licitante vencedora do certame, ao apresentar sua proposta comercial (**Anexo XIX**), contempla o adicional de insalubridade de 40% para todos os cargos de auxiliar de serviços gerais.

Diante do exposto, o ideal seria que ao planejar a contratação de serviços de auxiliar de serviços gerais, deve-se classificar os banheiros que serão objeto de manutenção por categoria: os de acesso restrito, como os de servidores, e aqueles enquadráveis nos critérios da CCT.

Assim, elabora-se planilhas de custos e formação de preços específicas para o cálculo do posto de serviços gerais: uma prevendo a insalubridade em 40% (quarenta por cento) para os “banheiristas” e outra para os demais (insalubridade de 20%).

E ainda, durante a execução dos serviços, haveria de se identificar nominalmente os serventes encarregados da limpeza de tais banheiros, fiscalizando o correto pagamento do adicional de insalubridade, bem como não admitir “rodízios” de limpeza nestes banheiros, realizando rígido controle.

Tais providências tem o condão de reduzir os custos dos serviços de limpeza e manutenção predial, bem como evitar o risco de passivos trabalhistas.

Isto posto, verifica-se de imediato que não são todos os auxiliares de serviços gerais que deve receber a insalubridade em 40% (quarenta por cento), sendo necessário, que no planejamento da contratação, a administração identifique os banheiros classificados como de uso coletivo ou de grande circulação, elaborando planilhas específicas para os postos de trabalho, bem como fiscalizar a execução do serviço e

o pagamento do adicional de insalubridade.

Por fim, importante esclarecer que os processos de pagamento dos referidos contratos não foram apresentados a esta equipe (limitação dos trabalhos – item 1.4.4), e, portanto, não foi possível verificar se os valores previstos de insalubridade foram repassados aos funcionários da contratada.

2.2.5.2 Previsão de 20% (vinte por cento) de insalubridade para o cargo de recepcionista

Objeto: Contrato Administrativo nº. 106/2021

Da análise do pregão eletrônico nº. 55/2020 (**Anexo XX**), bem como do contrato advindo deste certame – Contrato 106/2021 (**Anexo VII**), verificou-se que na previsão dos custos unitários do posto de trabalho “recepcionista”, contém a previsão de pagamento de 20% (vinte por cento) de adicional de insalubridade (**Anexo XXI**).

Portanto, a empresa vencedora do certame, ao apresentar sua proposta comercial (**Anexo XXII**), contemplou, em suas planilhas detalhando os preços unitários por posto de trabalho, o pagamento de 20% (vinte por cento) de insalubridade para o cargo de recepcionista.

A convenção coletiva de trabalho da categoria, vigente à época da contratação – CCT 2020 (**Anexo XXIII**), não prevê o pagamento de insalubridade para a categoria de trabalhadores “Recepcionista”.

Todavia, a justiça do trabalho entende, inclusive com diversos posicionamentos sumulados, que recepcionistas de hospitais e unidades de saúde, devido ao contato com pacientes passíveis de serem portadores de doenças infectocontagiosas, tem direito ao adicional de insalubridade em grau médio (vinte por cento).

Destaca-se, que a atual convenção da coletiva da categoria (**Anexo XVII**) reconhece este direito, prevendo, em sua cláusula décima, o pagamento de adicional de insalubridade, em vinte por cento, “aos trabalhadores que exercem a função de recepcionista em hospitais, pronto socorro, unidades de saúde e pronto atendimento.

Portanto, resta claro que o trabalho de recepcionista, sendo administrativo, em regra, não há o direito de pagamento de adicional de insalubridade, sendo cabível quando exerce sua função em locais prejudiciais à saúde, como hospitais e unidades de saúde.

O local de prestação de serviços da presente contratação, conforme disposto no Edital do certame **(Anexo XX)**, é nas dependências dos prédios administrativos da Secretaria Municipal de Saúde, especificados em seu Anexo VI **(Anexo XXIV)**.

As lotações dispostas neste documento, demonstram que os serviços não serão prestados somente em unidades de saúde, mas também na própria secretaria municipal de saúde e no almoxarifado, portanto, não são todos os locais de serviços que apresentam risco do trabalhador ser exposto a agentes químicos, biológicos ou perigosos.

Todavia, não é possível aferir o quantitativo de recepcionistas que serão alocados em cada lotação apresentada pela Contratante, razão pela qual, é necessário que se especifique o quantitativo de postos de trabalho alocados em cada lotação especificada para a prestação do serviço.

Por conseguinte, elabora-se planilha de custos e formação de preços distintas, para o cálculo do posto de trabalho de recepcionistas: uma prevendo insalubridade de 20% (vinte por cento) para aquelas que serão alocados em ambientes hospitalares e outra para os demais casos, onde não há incidência de adicional de insalubridade.

Assim como no item anterior, quando da execução dos serviços, identifica-se, nominalmente, as recepcionistas com a respectiva lotação, fiscalizando o correto pagamento do adicional, quando cabível, e não permitir “rodízios” entre os locais de trabalho, classificados como insalubres ou não.

Visa-se a redução de custos e mitigar os riscos de possíveis passivos trabalhistas.

Ante o exposto, conclui-se que não são todas as recepcionistas que têm o direito de receber o adicional de insalubridade em 20% (vinte por cento), sendo necessário, que

no planejamento da contratação, a administração identifique as localidades de prestação de serviço, elaborando planilhas específicas de acordo com a lotação dos trabalhadores, bem como fiscalizar a execução do serviço e o pagamento do adicional de insalubridade.

Por fim, importante esclarecer que os processos de pagamento deste contrato não foram apresentados a esta equipe (limitação dos trabalhos – item 1.4.4), e, portanto, não foi possível verificar se os valores previstos de insalubridade foram repassados aos funcionários da contratada.

2.2.5.3 Previsão de hora extra na planilha de custos e formação de preços

Objetos: Contratos administrativo nº. 250/2020, 251/2020, 106/2021, 370/2022, 305/2022, 366/2022 e 205/2022

As planilhas de custos e formação de preços unitários, previstas no anexo V do Edital do Pregão Eletrônico 43/2019 (**Anexo XIV**), estima, para os cargos de auxiliar de serviços gerais – carga horária de 44 (quarenta e quatro) horas semanais – e supervisor, na composição da remuneração dos postos de trabalho, o pagamento de 30 (trinta) horas extra por mês, por posto de trabalho.

Portanto, seguindo os balizamentos do edital, a proposta comercial da empresa vencedora do certame (**Anexo XV**), contemplou, em suas planilhas de custos e formação de preços, o pagamento de 30 (trinta) horas extra mensal.

O mesmo ocorreu nos demais certames – Pregão Eletrônico 55/2020 (Contrato 106/2021, Pregão Eletrônico 25/2021 (Contratos 370/2022, 305/2022 e 366/2022) e Pregão Eletrônico 24/2021 (Contrato 205/2022).

As planilhas de custos e formação de preços unitários, presentes no anexo V do Edital do Pregão Eletrônico 055/2020 (**Anexo XXI**), no anexo VI do Edital do Pregão Eletrônico 25/2021 (**Anexo XXV**) e no anexo V do edital do Pregão Eletrônico 024/2021 (**Anexo XVIII**), preveem item específico de custo para pagamento de horas-extra (trinta horas) para os cargos de recepcionista, supervisor, vigilantes, porteiros e

Auxiliar de Serviços Gerais.

Em virtude destas previsões, as propostas comerciais das vencedoras dos respectivos certames, e, portanto, refletido nos preços contratados, apresentam o custo unitário mensal referente a 30 (trinta) horas extras (**Anexo XIX, XXII e XXVI**).

Destaca-se que, a partir da primeira repactuação do Contrato 106/2022, tais valores foram suprimidos da planilha de custos e formação de preços.

Ao analisar os editais dos certames, principalmente os termos de referência, não há qualquer justificativa para a previsão de pagamento de horas extra, para quais hipóteses elas seriam aplicáveis, qual seria a demanda atendida pela hora extraordinária, ou seja, se é obrigatório a realização mensal da hora extra e em quais atividades, para os cargos de auxiliar de serviços gerais, porteiros, recepcionistas e vigilantes.

Especificamente aos cargos cuja jornada de trabalho é sob a escala 12 x 36 horas, é ainda mais difícil, em termos práticos, vislumbrar a exercício de 30 horas extra mensais.

Apesar do certame apresentar orçamento detalhado em planilhas, não se pode afirmar que ele reflete todos os custos unitários inerentes à prestação do serviço, uma vez que não há elementos suficientes que demonstrem a necessidade da realização das horas extraordinárias previstas.

Como já mencionado anteriormente, os processos de pagamento não foram encaminhados, e, portanto, resta prejudicada esta análise pela equipe, razão pela qual, não foi verificado se os valores pagos pelo Município à contratada, a título de horas-extra, foram repassados aos funcionários, se há justificativa nos autos para a sua execução e a devida comprovação.

Diante do exposto, a previsão de horas extra na composição de custos e formação de preços, para postos de trabalho de serviços terceirizados de duração continuada, deve ser justificada a sua inclusão, prevendo, no edital, as hipóteses de sua aplicação, bem

como deve ser fiscalizado a sua execução e posterior pagamento e repasse aos funcionários contratados.

2.2.5.4 Cálculos incorretos nas planilhas de composição de custos e formação de preços.

Objetos: Contratos administrativo nº. 250/2020, 251/2020, 106/2021, 370/2022, 305/2022 e 366/2022

A empresa Speed Serv – Comercio, Prestação de serviços e limpeza EIRELI sagrou-se vencedora do pregão eletrônico nº. 043/2019, e, portanto, apresentou proposta comercial detalhando os valores de cada posto de trabalho, junto com as planilhas de composição de custos e formação de preços unitários preenchidas (**Anexo XV**).

Ao se calcular os valores unitários dispostos nas planilhas, a equipe deparou-se com cálculos incorretos. O somatório dos custos individuais detalhados não condiz com os totais apresentados, conforme se detalha a seguir.

A planilha de composição de custos e formação de preços apresenta todos os custos unitários envolvidos na prestação do serviço. Conforme a proposta comercial apresentada (**Anexo XV**), no grupo “E” (Encargos complementares), onde são apresentados os valores de benefícios mensais e/ou diários que os empregados tem direito, para o cargo de Auxiliar de serviços gerais (carga horária 44 horas semanais), o somatório dos valores de cada custo individual está incorreto.

Tabela 8 – Proposta Comercial PE 043/2019 (Encargos Complementares):

Posto de Trabalho	Grupo E – Encargos Complementares	Valor
ASG – 44h	Auxílio alimentação mensal	R\$ 311,02
	Vale transporte	-----
	Plano de assistência médica	-----
	IDESBRE	R\$ 3,00
	Seguro de vida e acidentes pessoais	R\$ 5,00
	TOTAL	R\$ 316,02

Fonte: Proposta Comercial (**Anexo XV**)

Verifica-se que o valor do IDESBRE (R\$ 3,00) não foi considerado na soma, já que o valor correto, somando-se os itens descrito acima, é de R\$ 319,02 (trezentos e

dezenove reais e dois centavos).

Diante deste fato, a correta interpretação é que este custo unitário será arcado exclusivamente pela contratada, não sendo repassado para a administração. A empresa contratada continua sendo obrigada a repassar o valor do IDESBRE, mesmo não fazendo parte da planilha de composição de custos e formação de preços.

E ainda, como a empresa não contemplou esse custo na formação do seu preço, mesmo ciente da sua existência, em futuras repactuações esse valor não poderá ser incluído, uma vez que não se trata de um novo custo que impactou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Essa prática é comum nas contratações que abarcam essa metodologia de custos, onde as empresas minoram os valores unitários de certos itens, até mesmo os suprimem, de modo a compatibilizar com o preço final (valor do lance vencedor do certame), mas, em momento posterior, em futuras repactuações, majoram os valores ou os incluem nas planilhas de custos e formação de preços.

Destaca-se que a situação descrita acima ocorreu no contrato 251/2020. De acordo com os processos de repactuação encaminhados (**Anexo XXVII**), a partir da segunda repactuação, as planilhas apresentadas pela empresa, para o cargo de “ASG 44 horas”, ratificada pela Administração, passou a contemplar os valores do IDESBRE:

Tabela 9 – Repactuação Contrato 251/2020:

Grupo E – Encargos Complementares	Proposta Comercial	Repactuação 1 – CCT 2020	Repactuação 2 – CCT 2021	Repactuação 3 – CCT 2022	Repactuação 4 – CCT 2023
Auxílio alimentação mensal	R\$ 311,02	R\$ 321,42	R\$ 347,11	R\$ 381,93	R\$ 404,43
Vale transporte	-----	-----	-----	-----	-----
Plano de assistência médica	-----	-----	-----	R\$ 83,30	R\$ 93,31
Assistência odontológica	-----	-----	R\$ 8,00	R\$ 8,00	R\$ 10,00
IDESBRE	R\$ 3,00	R\$ 4,00	R\$ 3,00	R\$ 3,00	R\$ 7,00
Seguro de vida e acidentes	R\$ 5,00	R\$ 5,00	R\$ 5,00	R\$ 5,00	R\$ 5,00

pessoais					
TOTAL	R\$ 316,02	R\$ 326,42	R\$ 363,11	R\$ 481,23	R\$ 519,74

Fonte: Processos de repactuação Contrato 251/2020 (**Anexo XXVII**)

Os processos de repactuação do contrato 250/2020 não foram encaminhados, razão pela qual não se pode afirmar a ocorrência também neste contrato. Todavia, já que os dois contratos abarcam o mesmo posto de trabalho, é possível que tenha ocorrido também no contrato 250/2020.

Ao se analisar a proposta comercial da Empresa Impacto Terceirização de mão de obra EIRELI (**Anexo XXII**), vencedora do pregão eletrônico 055/2020, culminando no contrato 106/2021, também se constatou o preenchimento equivocado das planilhas.

Novamente, apresentou-se cálculos incorretos, de modo a minorar determinados custos unitários, para que o preço total do posto de trabalho se encaixe no valor do lance vencedor. Em momento posterior, quando da repactuação, tais valores são calculados corretamente, majorando, indevidamente, o valor do posto.

No detalhamento dos encargos sociais incidentes sobre a remuneração, item III da planilha de composição de custos e formação de preços unitários, no grupo C, item “C.5 Indenização adicional”, está previsto a incidência do percentual 0,69% sobre a remuneração. Todos os demais itens deste grupo estão calculados corretamente sobre a remuneração, somente o “C.5” está em valor inferior.

Todos os quatro tipos de postos contratados (repcionista 44horas, 12x36diurno, 12x36noturno e supervisor) apresentam esse cálculo equivocado. Para fins didáticos, demonstra-se a seguir somente as informações referente ao cargo de recepcionista – carga horária quarenta e quatro horas semanais.

Tabela 10 - Proposta comercial PE 055/2020 (Encargos Sociais):

Posto de trabalho	Total Remuneração	Grupo C	%	Valor
Recepcionista – 44 horas semanais	R\$ 2.224,12	C.1 Aviso prévio indenizado	8,25%	R\$ 183,49
		C.2 Aviso prévio trabalhado	0,19%	R\$ 4,23
		C.3 Férias indenizadas + 1/3	4,34%	R\$ 96,53
		C.4 Depósito por despedida injusta	7,58%	R\$ 168,59
		C.5 Indenização Adicional	0,69%	R\$ 2,66

		TOTAL GRUPO C	21,05%	R\$ 455,49
--	--	----------------------	---------------	-------------------

Fonte: Proposta Comercial (**Anexo XXII**)

O valor correto do item “C.5 Indenização Adicional”, ao se aplicar o percentual de 0,69% sobre o total da remuneração do cargo (R\$ 2.224,12), seria de R\$ 15,35 (quinze reais e trinta e cinco centavos), todavia, a empresa apresentou valor inferior.

A partir da primeira repactuação, ocorrida em virtude da nova convenção coletiva para o exercício de 2021, conforme os processos de repactuação encaminhados (**Anexo XXVIII**), este item foi calculado tendo como base o valor total da remuneração.

Tabela 11 – Repactuação Contrato 106/2020:

	Proposta Comercial	Repactuação 2 – CCT 2021	Repactuação 3 – CCT 2022	Repactuação 4 – CCT 2023
Total da Remuneração	R\$ 2.224,12	R\$ 1.818,41	R\$ 1.884,67	2.002,62
C.5 Indenização Adicional (0,69%)	R\$ 2,66	R\$ 12,55	R\$ 13,00	R\$ 13,82

Fonte: Proposta comercial (**Anexo XXII**) e processos de repactuação Contrato 106/2020 (**Anexo XXVIII**).

Nas contratações de postos de serviços de vigilância (Contratos 370/2022, 305/20222 e 366/2022), também ocorreram erros de cálculo nas planilhas presentes na proposta comercial (**Anexo XXVI**).

Como exemplo, para o cargo de vigilante, cuja escala de trabalho é no regime 12x36 noturno, sob a égide do Contrato 370/2022, tem-se a seguinte discriminação dos custos unitários referente aos “encargos complementares”:

Tabela 12 – Proposta Comercial Vigilantes (Encargos Complementares):

Posto de Trabalho	Grupo E – Encargos Complementares	Valor
Vigilante – 12hx36h noturno	Auxílio alimentação mensal	R\$ 463,59
	Vale transporte	-----
	Alimentação nas férias	-----
	Plano de assistência médica	R\$ 70,89
	Plano de assistência odontológica	R\$ 12,00
	Seguro de vida	R\$ 12,00
	Auxílio familiar ao trabalhador	R\$ 14,00
	VALOR TOTAL	R\$ 560,48

Fonte: Proposta Comercial (**Anexo XXVI**)

No somatório de todos os custos unitários dos “encargos complementares”, conforme

se observa na tabela acima, o total correto seria de R\$ 572,48 (quinhentos e setenta e dois reais e quarenta e oito centavos), ou seja, desconsiderou-se um item no valor de R\$ 12,00 (doze reais) – seguro de vida ou plano de assistência odontológica.

Como já mencionado acima, não inclusão de determinado custo unitário, diante da falta de previsão ou não estar computado no somatório, não abona a Empresa de recolher ou repassar os valores devidos ao funcionário.

Ocorre que, durante a execução contratual, diante do advento de nova convenção coletiva, ocorreu a repactuação dos valores contratados (**Anexo XXIX**), sendo que o valor passou a ser considerado no custo dos “encargos complementares”.

Tabela 13 – Repactuação Vigilantes 12x36 noturno:

Grupo E – Encargos Complementares	Proposta comercial	Repactuação 1 – CCT 2022
Auxílio alimentação mensal	R\$ 463,59	R\$ 513,00
Vale transporte	-----	-----
Alimentação nas férias	-----	R\$ 45,00
Plano de assistência médica	R\$ 70,89	R\$ 83,18
Plano de assistência odontológica	R\$ 12,00	R\$ 14,00
Seguro de vida	R\$ 12,00	R\$ 12,00
Auxílio familiar ao trabalhador	R\$ 14,00	R\$ 16,70
VALOR TOTAL	R\$ 560,48	R\$ 683,88

Fonte: Proposta Comercial (**Anexo XXVI**) e Processo de repactuação vigilantes (**Anexo XXIX**).

Nota-se que na repactuação, o total dos encargos complementares passou a considerar todos os itens especificados.

Neste caso dos vigilantes, também merece destaque o item “alimentação nas férias”.

Na sua proposta comercial (**Anexo XXVI**), a empresa discriminou o item, mostrando que faz parte dos encargos complementares, porém não incluiu o valor na proposta comercial. Ressalta-se que na Convenção Coletiva da categoria de 2021 (**Anexo XXX**), que embasou esta proposta comercial, já havia a previsão do item “alimentação nas férias” (Cláusula nona), ou seja, a Contratada tinha conhecimento desta obrigação perante os seus funcionários.

Na repactuação, indevidamente, a empresa passou a considerar o valor no dos

Encargos complementares. E, ainda, conforme a planilha exposta na repactuação, paga-se o auxílio alimentação em duplicidade para um mês.

Explica-se: é repassado a contratada 12 parcelas de R\$ 513,00 (quinhentos e treze reais) referente ao auxílio repassado mensalmente, e ainda 12 parcelas de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais), no item “alimentação nas férias”, denotando mais um mês de auxílio alimentação. Sendo que na prática, quando um vigilante entre de férias, é apenas assegurado que mesmo, de férias, ele receberá seu auxílio alimentação normalmente, no valor integral, o que não significa que receberá dois auxílios alimentação neste mês.

A metodologia de minorar, ou até mesmo não incluir no somatório, determinados custos unitários, culminando num preço final do posto de trabalho compatível com o valor do lance vencedor, foi novamente utilizada. Sendo, posteriormente, incluído, indevidamente, no compute do valor do posto.

Frisa-se que o instituto da repactuação é para manter o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado entre as partes. Assim, detalhe-se os custos unitários envolvidos na prestação do serviço, e, qualquer alteração dos mesmos (com a devida comprovação), os novos valores são repassados à Contratada.

Ao se discriminar o valor do item indenização adicional em R\$ 2,66 (dois reais e sessenta e seis centavos), em detrimento do correto percentual sobre o total da remuneração, ou a não inclusão de determinado item na formação do preço, como é o caso da “alimentação nas férias” dos vigilantes, entende-se que durante toda vigência contratual, a contratada esta apta a prestar os serviços contratados, arcando com os custos detalhados na planilha.

Nota-se que as contratadas alteraram a metodologia de cálculo para estes itens da planilha de custos, impactando o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, gerando possíveis ganhos indevidos.

Diante do exposto, a Administração municipal deve analisar as planilhas de composição de custos e formação de preços apresentadas nas propostas comerciais

das licitantes vencedoras do certame, de modo a aferir se os valores e os somatórios estão corretos, e de acordo com valor arrematado. Bem como, se em futuras repactuações, foi mantido o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, não se alterando a metodologia de cálculo utilizada, e, somente permitir a inclusão de novos itens na planilha, aqueles cuja contratada não tinha ciência de sua existência quando da elaboração dos seus custos e formação de preços (proposta comercial), bem como deve haver a devida comprovação de sua alteração/inclusão, por força de instrumento legal.

3 DA REPRESENTAÇÃO

Considerando os indícios expostos no item 2.2 deste relatório, especificamente:

1. Previsão de adicional de insalubridade em 40%, para todos os cargos de auxiliar de serviços gerais, independentemente de ser “banheirista”;
2. Previsão de adicional de insalubridade para cargos de recepcionista;
3. Previsão de hora extra para todos os cargos de serviço terceirizado.

Tais irregularidades possuem efeito, em potencial, de causar prejuízo ao erário, ao contemplar custos que efetivamente não incorreram para contratada na execução dos serviços.

Considerando que o objetivo da presente fiscalização se restringiu a análise da legalidade dos editais dos certames de mão de obra terceirizada, e se as alterações contratuais mantiveram o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado. E, portanto, o escopo não encampou a execução e pagamento dos serviços contratados, não foram previstas questões nem procedimentos de auditoria para este fim, razão pela qual, não foram analisados os pagamentos realizados referentes aos serviços terceirizados de mão obra detalhados acima.

E ainda, como relatado no item 1.4, como limitação ao presente trabalho, diversos documentos não foram encaminhados, ou com informações incompletas.

Por fim, nos termos do art. 7º, §6º, da Nota Técnica SEGEX 02/2022⁴, este instrumento de fiscalização – Acompanhamento - não tem o condão de propor encaminhamentos voltado à responsabilização.

Diante do exposto, os fatos narrados carecem de um aprofundamento de análise, não contemplada no planejamento desta fiscalização, e, dada a potencial ocorrência de dano ao erário, consignando propostas de responsabilização, os fatos serão apurados em separado, **mediante representação (processo TC 3745/2025)**.

4 CONCLUSÃO

O objetivo desta auditoria foi realizar um controle concomitante e periódico, ao acompanhar os editais de licitações, bem como os aditivos contratuais, cujo objeto é terceirização de mão de obra.

Para este fim, foram previstas quatro variáveis de acompanhamento, para definir o momento em que a equipe analisaria determinado objeto, bem como quatro questões de auditoria, discriminadas no item 1.3 deste relatório.

A primeira variável é referente a publicação de edital. Assim, a partir da verificação, nos diários oficiais, da publicação de edital para contratação de serviços terceirizados, a equipe aplicou determinados procedimentos previstos nas questões de auditoria 1 e 2. Neste aspecto, foram analisados três editais ([Tabela 3](#)).

Já quanto a segunda e terceira variável, apesar de ter sido identificada a ocorrência dessas variáveis, não foi possível analisar e aplicar os procedimentos previstos, já que outros objetos estavam sendo analisados pela equipe.

⁴ Art. 7º. A cada ciclo, o relatório do acompanhamento será estruturado em conformidade com o manual de fiscalização aplicável em razão do foco do trabalho, identificado na forma prevista no art. 4º, afastada a observância do parágrafo 92 do Manual de Acompanhamento do TCU.

[...]

§ 6º. Ainda que a relevância e a gravidade da não conformidade apurada exijam a atribuição de sanção ou imputação de débito aos que a tiverem dado causa, a equipe não proporá encaminhamento voltado à responsabilização em relatório de acompanhamento, mas buscará a responsabilização mediante representação

Por fim, a quarta variável é sobre alteração contratual, em virtude de repactuação. Foi possível analisar 7 (sete) contratos administrativos, a partir da publicação dos extratos, em diário oficial, dos termos de apostilamento, informando a ocorrência do reajuste de preços contratados. Neste caso, foram aplicados os procedimentos previstos nas questões de auditoria 3 e 4.

A equipe de auditoria identificou impropriedade e/ou irregularidades nas questões 1, 3 e 4, conforme exposto a seguir.

Quanto ao detalhamento dos custos unitários dos serviços, e se refletem os preços praticados no mercado **(Q1)**, constatou-se a ausência de planilhas de preços, com o detalhamento dos custos unitários, no pregão presencial 22/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Ibatiba (item 2.1.1 deste Relatório).

Em relação a definição adequada do objeto, sem exigências e caracterizações excessivas **(Q2)**, não foram constatadas irregularidades nos três editais analisados.

A terceira questão **(Q3)** buscou verificar se a planilha de custos e formação de preços da proposta comercial da empresa vencedora do certame, refletia os custos inerentes a execução do serviço contrato.

Constatou-se a previsão, na planilha de custos, de insalubridade de 40% (quarenta por cento) para todos os cargos de auxiliar de serviços gerais, independente de ser ou não “banheiristas” (item 2.2.5.1 deste Relatório), bem como de 20% (vinte por cento) para recepcionistas, sem justificativas e previsão da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (item 2.2.5.2 deste Relatório).

Verificou-se também a inclusão de hora extra na planilha de custos, sem justificativas e demonstração das circunstâncias em que serão executadas durante o serviço (item 2.2.5.3 deste Relatório).

Contatou-se ainda, o preenchimento incorreto das planilhas de composição de custos

e formação de preços, como erros matemáticos, onde o somatório dos custos individuais não condiz com o total apresentado, ou a multiplicação do percentual dos encargos sociais sobre o total da remuneração está calculado incorretamente (Item 2.2.5.4 deste Relatório).

Já quanto a última questão **(Q4)**, que se refere às alterações contratuais em virtude de reajustamento de preços, verificou-se que, em virtude do preenchimento incorreto das planilhas de composição de custos e formação de preços, os erros matemáticos cometidos no preenchimento da proposta comercial foram acertados nas alterações subsequentes, e, portanto, desequilibrando, indevidamente, o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Contatou-se também a inclusão de novos itens nas planilhas, que não estavam previstos inicialmente, e não se tratava de custos novos, ou seja, a empresa, ao elaborar sua proposta comercial, já tinha conhecimento destes, e, portanto, não se trata de um fato gerador para reequilíbrio econômico-financeiro.

Importante ressaltar que para a investigação desta questão, houve limitações ao trabalho, já descritas acima, uma vez que diversos processos de repactuação não foram encaminhados.

Os indícios de irregularidades encontrados e relatados acima podem causar prejuízo ao erário, portanto, a análise será aprofundada em separado, mediante representação.

Por fim, em virtude do universo de contratos de serviços contínuos de terceirização de mão de obra firmados pelas Prefeituras Municipais, que envolvem valores vultuosos, passíveis de pedidos de repactuação, possibilitando a ocorrência das mesmas irregularidades relatadas, bem como a vigência da Lei 14.133/2021 que estende a duração dos contratos de serviços contínuos para até 10 (dez) anos, informamos que esse assunto figura como de risco e materialidade elevada em todos os PACE's elaborados pela área técnica até presente momento.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 Dar ciência ao órgão/entidade (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC nº. 361/2022)

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Ibatiba para que, na abertura de nova licitação com objetivo de contratar serviços contínuos de terceirização de mão de obra, com dedicação exclusiva de mão de obra, elaborar orçamento detalhado em planilhas de custos e formação de preços, que demonstre a composição de custos unitários, conforme relatado no item 2.1.1 deste relatório.

Prefeitura Municipal de Ibatiba – 27.744.150/0001-66

Vitória, 24 de abril de 2025.

Elaboração:

José Alberto Souza Trazzi

Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.560

Rafael Pereira Bellumat

Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.977

Ciente:

Marcelo Nogueira Dias

Auditor de Controle Externo
Matrícula 203224