



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Samy Wurman
Tribunal Pleno
Sessão: 7/10/2015

049 TC-001675/003/12 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Embargante (s): Prefeitura Municipal de Campinas.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Campinas e a empresa Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda., objetivando a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial, armada e desarmada com sistema de vigilância eletrônica por meio de alarmes e monitoramento externo.

Responsável (is): Alcides Yukimitsu Mamizuka (Secretário Chefe de Gabinete do Prefeito à época), Fernanda do Amaral Zaitune (Secretária de Administração Interina à época), Manuel Carlos Cardoso (Secretário de Assuntos Jurídicos à época) e Sinval Roberto Dorigon (Secretário de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública à época).

Em Julgamento: Embargos de Declaração em face do acórdão do E. Tribunal Pleno, que negou provimento ao recurso ordinário interposto contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares o pregão e o contrato, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 18-04-15.

Advogado (s): Fernanda do Amaral Zaitune, Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Camila Aparecida de Pádua Dias e outros.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Relatório

Em exame, **Embargos de Declaração** opostos pela Prefeitura Municipal de Campinas em face do v. Acórdão¹ que negou provimento ao Recurso Ordinário interposto pela embargante contra decisão² que julgou irregulares o pregão e o contrato assinado em 17/7/2012, celebrado entre a Prefeitura de Campinas e Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda. para a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial, armada e desarmada com sistema de vigilância eletrônica por meio de alarmes e monitoramento externo, pelo valor total de R\$ 85.279.905,01 no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, acionando-se, na

¹ E. Plenário, em sessão de 1/4/2015. Relator: Conselheiro Substituto Márcio Martins de Camargo.

² E. Segunda Câmara, em sessão de 13/8/2013. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

oportunidade, os incisos XV e XXVII do art. 2º daquele mesmo Diploma Legal.

Defende a embargante que existem obscuridade, omissão e contradição no v. Acórdão do E. Plenário (fls. 2.186/2.197). Para tanto, alega, em breve síntese, que:

(i) constou do v. Acórdão que o cenário revelado pela decisão de primeira instância tornava necessária uma composição de custos consistente e baseada numa ampla pesquisa de preços de mercado, porém, isto não se coaduna com a jurisprudência, vez que foi decidido nos processos TC-001193/989/13-4 e TC-001213/989/13-0 que o CADTERC serve de base para a verificação da compatibilidade dos preços de mercado nos termos do art. 43, IV, da Lei 8.666/93;

(ii) a Municipalidade de Campinas esfalfou-se em demonstrar a adoção dos Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados (CADTERC), preconizados pelo Governo do Estado de São Paulo para a aferição dos custos de mercado relativos à licitação, sendo que apenas e tão somente 2 (dois) itens sofreram adaptação;

(iii) houve adaptação no percentual de alíquota do ISS que integra o cômputo do BDI referencial, que na planilha estadual aparece em 2% e, na municipal, em 5%, vez que essa é a alíquota municipal do tributo recolhido no local da prestação de serviços, e também por que isto se deu em comprimento ao próprio CADTERC que recomenda expressamente a adequação da alíquota do ISSQN ao município licitador;

(iv) outra adaptação ocorreu no item "custo/hora c/ ES", relativo à Cobertura de Intervalo de Repouso/Alimentação, pois o Município identificou uma incoerência na planilha do CADTERC 2012, página 38, razão de ter passado a adotar para o "custo/hora c/ ES" R\$ 17,17 (jornada de 44 horas semanais) e R\$ 17,18 (jornada de 12 horas diárias), e não os R\$ 16,71 do CADTERC, o que resultou na diminuta diferença de R\$ 0,47;

(v) Utilizando-se essas premissas e as diferenças apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado, e tomando-se o valor contratado com a dedução dos 5% da alíquota municipal do ISS e inclusão dos 2% da alíquota do Município de São



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Paulo adotada pelo CADTERC, ter-se-iam ínfimas diferenças no valor unitário que não ultrapassam R\$ 0,65, sendo que esses R\$ 0,65 são justificados pelo "custo/hora c/ ES", de R\$ 17,17 (jornada de 44 horas semanais) e de R\$ 17,18 (jornada de 12 horas diárias), e não de R\$ 16,71 nos termos do CADTERC;

(vi) em hipótese alguma se cogitou de providenciar ampla pesquisa de mercado, vez que os preços praticados fundaram-se no CADTERC e em suas orientações, na plena convicção de que o CADTERC serve de base para a verificação da compatibilidade dos preços ofertados com os encontrados no mercado, em cabal cumprimento ao art. 43, IV, da Lei 8.666/93, razão pela qual carece de esclarecimento a necessidade de *"uma composição de custos consistente e baseada numa pesquisa ampla de preços de mercado, providência esta que não foi adotada na fase recursal"*;

(vii) tal entendimento consignado na decisão embargada é inclusive contraditória com a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado;

(viii) além do demonstrado, o Município também cuidou de comparar os preços vigentes no contrato por ocasião do recurso ordinário com o CADTERC na base de Janeiro/2013, mostrando que eram menores os preços unitários do contrato;

(ix) foi obscura, porém, a decisão embargada no ponto que rejeitou tal demonstração *"por não haver qualquer memória de cálculo sobre a evolução dos valores do contrato que pudesse validar as premissas desse raciocínio"*, e *"por não estar claro se isto será suficiente para compor as diferenças a maior praticadas até o início da base de Janeiro/2013"*, vez que a decisão embargada não é clara quanto ao que seriam as "diferenças a maior" praticadas até o início de 2013;

(x) obrigar o Município à utilização pura e irrestrita dos preços estaduais equivale a lançar "pá de cal" sobre a metodologia CADTERC tão recomendada pela própria Corte de Contas Paulista;

(xi) há contradição da decisão embargada quando consignou que "acolhe as manifestações da Assessoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Técnica e de sua Chefia”, vez que a Assessoria Técnica, sob o aspecto econômico, considerou procedentes os comparativos apresentados pertinentes à vigilância eletrônica.

Defendeu a embargante, ao final, que o provimento dos embargos implicará na reforma do v. Acórdão, pois a superação da obscuridade, da omissão e da contradição incompatibilizará os seus termos com o novo cenário, razão pela qual pleiteia a aplicação de efeitos infringentes, com a conseqüente modificação da decisão e provimento do recurso ordinário anteriormente interposto.

A SDG manifestou-se pelo conhecimento e pela rejeição dos embargos (fls. 2.203/2.205), consignando que *“eventual rediscussão da matéria desloca-se para a Ação de Rescisão de Julgado, ocasião em que a Origem poderá trazer aos autos tabela de preços compatível com a época da despesa, de molde a demonstrar a harmonização dos valores contratados com os praticados pelo mercado”*.

É o relatório.

npg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-001675/003/12

Preliminar

Em preliminar, preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço dos embargos³.

Mérito

No mérito, devem ser eles rejeitados, por não existir qualquer obscuridade, omissão ou contradição.

Embora a instrução da matéria e a discussão nela havida estejam suficientemente claras, assim como claras estão as premissas dos fundamentos da decisão embargada, vale ser repisado o cenário da presente matéria.

A origem de toda a discussão está na apuração inicial de que os preços unitários da proposta vencedora foram superiores aos preços de referência do CADTERC⁴, sendo que a Assessoria Técnica havia partido da premissa de que, em tendo sido eleito o CADTERC como orçamento de referência, haveriam de ser comparados os preços contratados com os divulgados à época pelo CADTERC em seu sítio na internet.

Apesar de ser óbvio, vale repisar que embora possam parecer diminutas as diferenças no preço unitário, essas mesmas diferenças sofrem um significativo efeito multiplicador quando aplicadas ao total de horas executadas e lançadas nas medições mensais, alcançando valores de relevância. Vide o valor total contratado de R\$ 85.279.905,01 para 24 (vinte e quatro) meses.

³ Os embargos de declaração são tempestivos (acórdão publicado em 18/4/2014, embargos protocolizados em 27/4/2015), foram opostos por parte legítima e contêm os fundamentos de fato e de direito, em conformidade com a LC nº 709/93.

⁴ Vide fls. 1.907:

| | <u>Proposta Vencedora</u> | <u>CADTERC</u> |
|---|---------------------------|----------------|
| Posto 44 hrs. semanais diurno | R\$ 163,26 | R\$ 157,68 |
| Posto 12 hrs. diurno 2 ^a /6 ^a feira | R\$ 214,52 | R\$ 207,22 |
| Posto 12 hrs. diurno 2 ^a /domingo | R\$ 214,52 | R\$ 207,22 |
| Posto 12 hrs. noturno 2 ^a /domingo | R\$ 240,67 | R\$ 232,55 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Pois bem, a linha de defesa da embargante nesse cenário, desde a interposição do recurso ordinário, enfatiza os ajustes feitos no âmbito do Município nos parâmetros de formação de preços referência do CADTERC, trazendo a alíquota do ISSQN da taxa de BDI de 2% (dois por cento) para 5% (cinco por cento), bem como corrigindo uma inconsistência que diz ter detectado em um dos itens de custo do CADTERC.

Embora a questão da alíquota do ISSQN seja de pronto entendimento, não faz qualquer sentido a abertura de uma extensa dilação probatória tendente a apurar se existe ou não uma inconsistência nos parâmetros do CADTERC quanto a um dos seus custos.

E a razão é que o CADTERC não tabela preços. Sua natureza é a de um orçamento de referência de grande acreditação e confiabilidade. Nada mais que isso.

Assim, embora o ato convocatório não tenha previsto a desclassificação de propostas com valores superiores ao orçado, a existência de uma proposta vencedora com valores superiores a um orçamento de referência com tal nível de acreditação enseja uma atenção especial. E não importa que essa diferença a maior decorra da comparação entre os preços contratados e os preços do CADTERC tal qual divulgado no seu sítio da internet, sem os ajustes suscitados pela embargante, por não ser sua finalidade indexar ou tabelar preços.

E se a proposta vencedora foi superior a tal parâmetro de referência, o entendimento desta Relatoria é o de que esse nó se desfaz apenas com a apresentação de outro orçamento de referência complementar, com preços de mercado contemporâneos aos da proposta.

Tal entendimento foi acolhido pelo E. Plenário em sessão de 1/4/2015, nos termos do trecho do voto condutor do v. Acórdão contestado nos presentes embargos:

" (...) o cenário revelado pela decisão de primeira instância tornava necessária uma composição de custos consistente e baseada numa pesquisa ampla de preços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

mercado, providência esta que não foi adotada nesta fase recursal (...)".

Considerando-se as premissas aqui exaustivamente colocadas, não há qualquer obscuridade ou omissão neste juízo de mérito. E tampouco há contradição com a unânime jurisprudência desta Corte, vez que a questão surgiu exatamente por conta da acreditação dos preços de referência do CADTERC, que se mostraram inferiores aos da proposta vencedora, em situação que demanda a apresentação de um parâmetro complementar de preços de mercado contemporâneos à contratação.

Também são contestados nestes embargos os fundamentos do v. Acórdão que não acolheram explicação pautada na compatibilidade entre os preços do CADTERC na base de Janeiro/2013 e os preços do contrato⁵:

" (...) não merecem acolhimento os argumentos pautados no comparativo com os preços do CADTERC na base de Janeiro/2013, por não haver qualquer memória de cálculo sobre a evolução dos valores do contrato que pudesse validar as premissas deste raciocínio, e também por não estar claro se isto será suficiente para compor as diferenças a maior praticadas até o início desta base de Janeiro/2013 (...)".

É evidente que entre a celebração do contrato, em 17/7/2012, e o início da base de Janeiro/2013, foram praticados preços com diferenças a maior em relação aos preços do CADTERC da época da apuração da Assessoria Técnica de fls. 1.907, de sorte que os argumentos pautados na base de Janeiro/2013 não são suficientes para solucionar as diferenças a maior praticadas entre 17/7/2012 e Janeiro/2013. Não há, pois, qualquer obscuridade.

⁵ Vide fls. 2.036/2.037:

| Serviços de Vigilância/Segurança | Valor Atual/Contrato | Valor/CADTERC (Jan/2013) |
|--|-----------------------------|---------------------------------|
| Posto 44 Horas Semanais Diurno | R\$ 181,60 | R\$ 188,41 |
| Posto 12 Horas Diurno 2ª/6ª Feira | R\$ 246,31 | R\$ 248,93 |
| Posto 12 Horas Diurno 2ª Feira/Domingo | R\$ 246,31 | R\$ 248,93 |
| Posto 12 Horas Noturno 2ª Feira/Domingo | R\$ 280,31 | R\$ 283,72 |
| Central Gerencial Local I (Painel 8 Zonas) | R\$ 10,00/mês | R\$ 48,33/mês |
| Central Gerencial Local II (Painel 24 Zonas) | R\$ 11,14/mês | R\$ 54,33/mês |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

E não há contradição no v. Acórdão quando acolheu os pareceres da Assessoria Técnica e de sua Chefia, vez que a manifestação encartada às fls. 2.133/2.134 foi a seguinte: "*(...) Sobre o preço de mercado destaque que, com exceção da Prefeitura Municipal, todos os demais órgãos estaduais estabelecidos em Campinas seguem os limites do CADTERC. Isto posto, opino pelo não provimento do Recurso Ordinário*". E às fls. 2.136: "*(...) opino pelo desprovimento do apelo, mantendo-se integralmente a v. Sentença recorrida por seus próprios e judiciosos fundamentos*".

Não existiram, portanto, a obscuridade, a omissão ou a contradição invocada.

De qualquer modo, há de se deixar consignada a apropriada observação da SDG, nos seguintes termos: "*parece-me que eventual rediscussão da matéria desloca-se para a Ação de Rescisão de Julgado, ocasião em que a Origem poderá trazer aos autos tabela de preços compatível com a época da despesa, de molde a demonstrar a harmonização dos valores contratados com os praticados no mercado*".

Ante o exposto, filio-me à SDG e voto pela **rejeição** dos Embargos de Declaração.