

ACÓRDÃO Nº 030707/2024-PLEN

1 PROCESSO: 201544-1/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO

3 INTERESSADO: SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, 1ª CAP - COORD AUD ADMISSAO GESTAO PESSO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRAS DE MACACU

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **NÃO CONHECIMENTO** com **CONHECIMENTO**, **NÃO PROVIMENTO**, **COMUNICAÇÃO** e **ENCAMINHAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 16

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: José Maurício de Lima Nolasco e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 22 de Maio de 2024

Marcelo Verdini Maia

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 201.544-1/23
ORIGEM: PREFEITURA CACHOEIRAS DE MACACU
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO DA SGE EM FACE DE LICITAÇÃO / **RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO**
ASSUNTO: POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS NA SEDE DA PREFEITURA, SECRETARIAS E DEMAIS UNIDADES DESCENTRALIZADAS
RECORRENTE 1 (DOC. TCE-RJ 8859-7/2023): FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE (CARLOS EDUARDO DA SILVA AGUIAR), FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (GILVANA AZEVEDO MIRANDA), FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (LOIR GONÇALVES DE LIMA), FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (OSÓRIO LUIS FIGUEIREDO DE SOUZA) E MAGDA ROCHA TIBÚRCIO (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO).
RECORRENTE 2 (DOC. TCE-RJ 10.355-7/23): FRONTIER SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA. (SEM PROCURADOR)

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU. REPRESENTAÇÃO EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES CONTIDAS EM CONTRATOS FIRMADOS COM A FRONTIER SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.

REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM 29.03.2023.

INTERPOSIÇÃO DE RECURSO POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. DEFERIDO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL EM 04.05.2023.

INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO PELA CONTRATADA EM FACE DE DECISÃO QUE CONCLUIU PELA PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

DEFLAGRAÇÃO DE NOVO PROCESSO LICITATÓRIO, JÁ ENCERRADO. NOVO CONTRATO ASSINADO EM 30.10.2023. PERDA DO OBJETO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELO JURISDICIONADO. AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE RECURSAL.

EFEITO DEVOLUTIVO DO RECURSO INTERPOSTO PELA CONTRATADA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MATERIAIS PARA A

REFORMA DA DECISÃO.

NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELO JURISDICIONADO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELA CONTRATADA. COMUNICAÇÃO AOS RECORRENTES. ENCAMINHAMENTO AO NDP EM PROSSEGUIMENTO.

Trata-se de Representação deflagrada pelo Secretário-Geral de Controle Externo – SGE, o qual, subsidiado em instrução da 1ª CAP, narrou possíveis irregularidades contidas em contratos firmados entre o Município de Cachoeiras de Macacu e a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., visando ao fornecimento de mão de obra qualificada na prestação de serviços contínuos na sede da Prefeitura, bem como nas suas Secretarias e demais unidades descentralizadas.

Relatou a 1ª CAP que, durante a execução de auditoria de conformidade¹, objeto do TCE-RJ n.º 232.664-8/22, foram identificadas irregularidades, sintetizadas da seguinte maneira:

- 1) Ausência de Estudos Técnicos Preliminares para auxiliar a elaboração do Termo de Referência do Pregão Presencial nº 008/2022.
- 2) Percentuais indevidos na planilha de custos e formação de preço dos postos de trabalho contratados.
- 3) Ausência de substituição nos postos de trabalho em decorrência de faltas.
- 4) Não fornecimento, pela contratada, de vale alimentação para determinados postos de trabalhos que deveriam ser contemplados com este benefício.

A Coordenadoria especializada destacou que *“contratos fiscalizados estão em fase inicial de sua execução, especialmente no que diz respeito aos contratos firmados com os Fundos Municipais de Saúde e de Educação, cujos valores envolvem o maior montante de recursos”*, de modo que a presente Representação viabilizaria a *“atuação concomitante desta Corte de Contas, com ações em tempo real, no intuito de prevenir a ocorrência de dano ao erário por ações que extrapolam o período de*

¹ A especializada informou que a ação fiscalizatória teve como objetivo verificar a adequação da execução contratual no que concerne à compatibilidade entre as atribuições desempenhadas pelos contratados e as inerentes às funções contratadas; a legalidade dos contratos de terceirização no que se refere à regra constitucional do concurso público; e a aderência ao princípio da economicidade no que tange à adequação de planilhas de custos apresentadas às normas aplicáveis e aos preços praticados no mercado.



abrangência da auditoria supracitada”.

Diante disso, por vislumbrar potencial dano ao erário relativo aos *“percentuais indevidos contabilizados na planilha de custo e formação de preço dos contratos, em discordância com a IN 05/2017, bem como do parcial descumprimento do contrato, configurado pela ausência de substituição dos terceirizados”*, a 1ª CAP formulou proposta de concessão de tutela provisória para suspensão dos pagamentos a serem efetuados pelos serviços contratados com a Frontier Serviços Especializados Ltda., *“até que os valores devidos sejam calculados com base em planilha de custos adequada aos normativos que disciplinam a matéria”*.

Nos termos da decisão monocrática de 03.02.2023, da lavra da I. Conselheira Marianna Montebello Willeman, foi deferida a tutela provisória para suspensão dos pagamentos a serem efetuados pelos serviços contratados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., até que os valores devidos fossem calculados com base em planilha de custos adequada aos normativos que disciplinam a matéria, bem como substituição dos profissionais ausentes e/ou afastados dos serviços para os quais foram contratados; conhecimento da Representação e comunicação aos responsáveis².

Após a juntada de documentos, o feito foi reexaminado e, em sessão de 29.03.2023, o Plenário

² **I – CONHEÇO** a Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 58 do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 266/16;

II – DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA, nos exatos termos do art. 84-A do Regimento Interno, determinando aos órgãos a seguir relacionados que suspendam os pagamentos a serem efetuados pelos serviços contratados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., até que os valores devidos sejam calculados com base em planilha de custos adequada aos normativos que disciplinam a matéria, bem como seja efetuada a devida substituição dos profissionais ausentes e/ou afastados dos serviços para os quais foram contratados:

a) Fundo Municipal de Saúde de Cachoeiras de Macacu;
b) Fundo Municipal de Assistência Social de Cachoeiras de Macacu;
c) Fundo Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu;
d) Fundo Municipal de Educação de Cachoeiras de Macacu; e
e) Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu;

III – COMUNIQUEM-SE os atuais gestores do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Assistência Social, do Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Administração, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias** a contar da ciência desta decisão, manifestem-se quanto ao mérito desta Representação, necessariamente apresentando os documentos que julgarem pertinentes para comprovar teses e alegações;

IV – COMUNIQUEM-SE à sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., na pessoa de seu representante leal, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que, querendo, **no prazo de 15 (quinze) dias** a contar da ciência desta decisão, apresente os elementos que entender necessários à defesa de seus interesses no processo em tela, apresentando os documentos que julgar pertinentes para comprovar suas alegações;

V – uma vez cumprida a diligência externa determinada, **ENCAMINHEM-SE** os autos à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise das informações prestadas pelo jurisdicionado, na forma do art. 84-A, § 6º, do Regimento Interno, ouvido, posteriormente, o Ministério Público Especial.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
MARCELO VERDINI MAIA



decidiu pela revogação da tutela; procedência da Representação e comunicação com determinações aos gestores, nos seguintes termos:

I – pela **REVOGAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** deferida na decisão monocrática de 03/02/2023;

II - no mérito, pela **PROCEDÊNCIA** da representação, em razão dos fundamentos expostos neste voto,

III – pela **COMUNICAÇÃO** aos atuais gestores dos Fundos Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Meio Ambiente, de Educação e da Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu, termos do artigo 26, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a fim de que tomem **ciência** da presente decisão e, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência desta decisão, cumpram as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

a) encaminhem a esta Corte de Contas os processos de pagamento por serviços prestados pela sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda. nos meses posteriores a setembro de 2022, em cumprimento ao objeto do contrato firmado como decorrência do Pregão Presencial nº 008/2022;

b) abstenham-se de prorrogar os contratos de prestação de serviços vigentes, originados da Ata de Registro de Preços nº 003/2022, firmados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., no intuito de que seja realizado novo procedimento licitatório, calcado em estudos preliminares que denotem adequado planejamento para a contratação;

c) realizem a glosa do percentual apurado pela Controladoria Geral do Município ou do percentual de 8,33%, referente à duplicidade deste percentual no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios” e no “Módulo 4 – Custo de Profissional Ausente”, que incide sobre a remuneração salarial dos postos de trabalho contratados;

d) realizem a glosa do percentual apurado pela Controladoria Geral do Município ou do percentual de 1,17% pago a maior, referente ao “Módulo 4 – Custo de Profissional Ausente”, que incide sobre a remuneração salarial dos postos de trabalho contratados;

e) promovam a substituição dos servidores que estiverem ausentes junto à sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., realizando as glosas relativas às eventuais ausências ocorridas durante a execução dos contratos.

f) realizem a glosa relativa aos valores pagos à contratada de vale alimentação que não foram fornecidos aos terceirizados durante a execução contratual;

IV – pela **COMUNICAÇÃO** à sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., na pessoa de seu representante leal, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que tome **ciência** da presente decisão.

Em face da decisão supramencionada, a responsável pela Secretaria de Administração e os gestores dos Fundos de Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e Educação encaminharam recurso de reconsideração com pedido de antecipação da tutela recursal, consubstanciadas no documento



TCE-RJ n.º 08.859-7/23. Ademais, foram juntadas informações relativas aos pagamentos realizados nos meses de fevereiro e março de 2023, protocolizados sob o documento TCE-RJ n.º 08.909-8/23.

Após a distribuição do feito ao meu gabinete para exame do recurso de reconsideração, em 04.05.2023, proferi decisão **por deferimento do pedido de antecipação da tutela recursal formulado**, com a suspensão, até o dia 31.10.2023, dos efeitos do item III.b da decisão plenária de 29.03.2023 e remessa dos autos ao Corpo Instrutivo e ao Ministério Público de Contas a fim de que se manifestassem acerca da admissibilidade e do mérito do recurso, com posterior retorno dos autos ao meu gabinete.

Em atendimento à decisão de 29.03.2023, foram juntados ao presente processo o TCE-RJ n.º 9.672-4/23, em 05.05.2023, encaminhado pelo Fundo Municipal de Assistência Social, e, em 12.05.2023, o TCE-RJ n.º 10.274-7/23 remetido pelo Sr. Carlos Eduardo da Silva Aguiar, gestor do Fundo Municipal de Saúde.

Em 15.05.2023, foi protocolizado neste Tribunal recurso de reconsideração (Doc. TCE-RJ n.º 10.355-7/23), interposto pela Frontier Serviços Especializados Ltda., que, nos termos regimentais, foi encaminhado previamente para exame das instâncias instrutivas e posterior pronunciamento do Ministério Público de Contas. Após exame preliminar do recurso, as instâncias instrutivas, por identificarem a existência de potencial falha na representação processual, sugeriram a comunicação à recorrente, para regularização processual.

Na sequência, o Plenário deliberou, em 14.06.2023, pela inexistência da falha na representação processual apontada pelas instâncias instrutivas e determinou a comunicação às partes para apresentação de contrarrazões, bem como encaminhamento dos autos à CAR e ao Ministério Público de Contas para pronunciamento acerca dos recursos representados³.

Posteriormente à decisão, foram juntados os seguintes documentos: Doc. TCE-RJ nº 15341-1/2023 (cópia do processo de pagamento à Frontier, referente ao mês de maio); Doc. TCE-RJ nº 016.391-3/2023, Doc. TCE-RJ nº 016.404-6/2023 e Doc. TCE-RJ nº 016.457-3/2023 (contrarrazões do

³ 1. Por COMUNICAÇÃO aos gestores dos Fundos Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Meio Ambiente, de Educação e da Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu, assim como à sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., na pessoa de seu representante legal, nos termos do art. 156, §4º do Regimento Interno, para que tomem ciência acerca da apresentação de razões recursais nos presentes autos por ambas as partes, facultando-lhes a apresentação de contrarrazões, no prazo de 30 (trinta) dias;

2. Por posterior ENCAMINHAMENTO dos autos para a CAR, tão logo transcorrido o prazo previsto no art. 156, §4º c/c art. 158, do Regimento Interno, para pronunciamento acerca dos recursos apresentados, assim como das eventuais contrarrazões, com a consecutiva remessa ao Ministério Público de Contas.



Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Administração ao recurso interposto pela sociedade Frontier Serviços Especializados) e Doc. TCE-RJ nº 17805-1/2023 (cópia do processo de pagamento à Frontier, referente ao mês de junho).

Remetidos os autos à Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, a Coordenadoria especializada formulou a seguinte proposta de encaminhamento (Informação de 23.08.2023):

1. O **CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração interposto pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO e pela SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO (Doc.008.859-7/2023), por estarem presentes seus requisitos de admissibilidade;
2. No mérito, o **PROVIMENTO** do recurso de reconsideração interposto pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO e pela SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO (Doc.008.859-7/2023), a fim de que haja a unificação dos termos finais dos contratos com a Frontier Serviços Especializados para a data de 31.10.2023.
3. O **CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração interposto pela Frontier Serviços Especializados (Doc. 010.355-7/2023) e das Contrarrazões ao Recurso interpostas pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE e SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO Doc. TCE-RJ nº 016.391-3/2023, Doc. TCE-RJ nº 016.404-6/2023 e Doc. TCE-RJ nº 016.457-3/2023 e **no mérito o NÃO-PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão plenária de 29.03.2023 pela revogação da tutela provisória e procedência da representação.
4. A **COMUNICAÇÃO**, com base no artigo 15, I do Regimento Interno, aos interessados para que tomem ciência da decisão.

Após manifestação da CAR, foram juntados os Docs. TCE-RJ nº 18960-4/2023; 19930-6/2023; 20360-4/23; 21777-8/23; 22084-6/23; 23252-2/23; 24409-4/23; 27392-6/23, referentes a cópia dos processos de pagamentos à Frontier e 1665-7/2024, referente a pedido para reconhecimento do *“excesso dos valores glosados e, por consequência, liberados os valores por parte da Prefeitura de Cachoeiras de Macacu”*.

O Ministério Público de Contas, devidamente representado por seu Procurador Geral, se manifestou de acordo com as medidas sugeridas pelo Corpo Técnico, com as seguintes observações (Informação de 18.12.2023):

(...)

Por fim, registre-se que, em 29/08/2023, foi entranhado aos presentes o doc. TCE-RJ nº 018960-4/2023 (cópia de processos de pagamento encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação); em 11/09/2023, o doc. TCE-RJ nº 019930-6/2023 (processos de pagamento da Empresa Frontier); em 18/09/2023, o doc. TCE-RJ nº 020360-4/2023 (processos de pagamento da Empresa Frontier e requerimento direcionado a esta TCE-RJ visando à autorização de pagamento relativo a serviço de fornecimento de mão de obra supostamente realizado pela referida empresa); em 03/10/2023, o doc. TCE-RJ nº 021777-8/2023 (processos de pagamento da Empresa Frontier); em 23/10/2023, o doc. TCE-RJ nº 023252-2/2023 (pedido de autorização para pagamento); em 06/11/2023, o doc. TCE-RJ nº 024409-4/2023 (processos de pagamento da Empresa Frontier); e, em 14/12/2023, o doc. TCE-RJ nº 27392-6/2023 (processos de pagamento da Empresa Frontier).

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas corrobora o encaminhamento sugerido pela instância instrutiva, por seus próprios fundamentos, acrescentando que deverá ser dada ciência ao corpo instrutivo quanto ao encaminhamento, após a sua última manifestação, de 23/08/2023 - do doc. TCE-RJ nº 018960-4/2023, do doc. TCE-RJ nº 019930-6/2023, do doc. TCE-RJ nº 020360-4/2023, do doc. TCE-RJ nº 021777-8/2023, do doc. TCE-RJ nº 023252-2/2023, do doc. TCE-RJ nº 024409-4/2023 e do doc. TCE-RJ nº 27392-6/2023 -, devendo haver a devida manifestação pela unidade técnica responsável quanto ao teor dos referidos documentos.

O processo foi remetido ao meu gabinete em 10.01.2024, conforme consta em certidão NDP de mesma data.

Em 27.02.2024, a Frontier apresentou pedido de sustentação oral (doc. TCE-RJ 3147-9/24), que foi realizada em sessão plenária ordinária de 20.03.2024, cujas notas taquigráficas se encontram anexadas aos autos⁴. A fim de melhor avaliar as razões adunadas em sede de sustentação oral, solicitei uma sessão para reexame do feito.

É O RELATÓRIO.

1. Considerações iniciais

Neste momento processual, cumpre analisar os recursos de reconsideração interpostos pelos Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e pela Secretária Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu (Doc. TCE-RJ n.º 08.859-7/2023) e pela Frontier Serviços Especializados Ltda. (Doc. TCE-RJ n.º 010.355-7/23) em face da decisão plenária de 29.03.2023. Na referida decisão plenária, além da revogação da

⁴ Documento Anexado: SES08_20.03.24 TRECHO.pdf (Peça 292).



tutela provisória e da procedência da Representação, foram feitas as seguintes determinações aos jurisdicionados:

III – pela **COMUNICAÇÃO** aos atuais gestores dos Fundos Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Meio Ambiente, de Educação e da Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu, termos do artigo 26, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a fim de que tomem **ciência** da presente decisão e, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência desta decisão, cumpram as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

- a) encaminhem a esta Corte de Contas os processos de pagamento por serviços prestados pela sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda. nos meses posteriores a setembro de 2022, em cumprimento ao objeto do contrato firmado como decorrência do Pregão Presencial nº 008/2022;
- b) abstenham-se de prorrogar os contratos de prestação de serviços vigentes, originados da Ata de Registro de Preços nº 003/2022, firmados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., no intuito de que seja realizado novo procedimento licitatório, calcado em estudos preliminares que denotem adequado planejamento para a contratação;
- c) realizem a glosa do percentual apurado pela Controladoria Geral do Município ou do percentual de 8,33%, referente à duplicidade deste percentual no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios” e no “Módulo 4 – Custo de Profissional Ausente”, que incide sobre a remuneração salarial dos postos de trabalho contratados;
- d) realizem a glosa do percentual apurado pela Controladoria Geral do Município ou do percentual de 1,17% pago a maior, referente ao “Módulo 4 – Custo de Profissional Ausente”, que incide sobre a remuneração salarial dos postos de trabalho contratados;
- e) promovam a substituição dos servidores que estiverem ausentes junto à sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., realizando as glosas relativas às eventuais ausências ocorridas durante a execução dos contratos.
- f) realizem a glosa relativa aos valores pagos à contratada de vale alimentação que não foram fornecidos aos terceirizados durante a execução contratual;

Por meio do recurso interposto pelo Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e pela Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu, requereu-se a reconsideração da decisão proferida em 29.03.2023, *“com a consequente concessão da antecipação da tutela antecipada recursal no sentido da autorização para unificação dos termos finais dos 05 contratos celebrados entre a Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu e a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., unificando-os para a data de 31/10/2023”*.



Rememora-se que, em decisão monocrática de 04.05.2023, deferi o pedido de antecipação da tutela recursal com a suspensão, até o dia 31.10.2023, dos efeitos do item III.b da decisão plenária proferida nestes autos em 29.03.2023, restando pendente, nesta oportunidade, a análise dos requisitos de admissibilidade e do mérito recursal.

Por seu turno, o recurso interposto pela Frontier Serviços Especializados Ltda. veiculou pedido de *“reforma da decisão que entendeu irregulares os percentuais praticados, que seja revisto o impedimento de prorrogação de instrumentos contratuais celebrados e que seja revogada a determinação de realização de glosa dos valores demonstrados regulares, com posterior arquivamento do feito, por ser medida de justiça”*.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, a Coordenadoria especializada se manifestou por conhecimento dos recursos interpostos; provimento do recurso de reconsideração interposto pelo Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e pela Secretária Municipal de Administração (Doc.008.859-7/2023) e não provimento do recurso de reconsideração interposto por Frontier Serviços Especializados (Doc. 010.355-7/2023).

O processo foi remetido ao meu gabinete em 10.01.2024, conforme consta em certidão NDP de mesma data.

Em consulta ao sítio eletrônico do jurisdicionado, foi possível verificar que fora deflagrado novo processo licitatório (Pregão Presencial n.º 28/2023)⁵, homologado em 27.10.2023, tendo como vencedora a mesma sociedade empresária FRONTIER SERVICOS ESPECIALIZADO LTDA. O respectivo contrato foi assinado em 30.10.2023, com vigência até 29.10.2024⁶.

Verifica-se que, no momento da análise da CAR (23.08.2023), os atos de homologação da licitação e assinatura do contrato ainda não haviam ocorrido.

Feitas tais considerações, passo à análise dos recursos interpostos.

⁵ https://transparencia.betha.cloud/#/VZlcwd3tEQSz63QIK2HkQw==*/consulta/31197/detalhe/84:89:2023_1378_89 – acesso em 23.01.2024.

⁶ https://transparencia.betha.cloud/#/VZlcwd3tEQSz63QIK2HkQw==*/consulta/31220/detalhe/84:89:742_89 – acesso em 23.01.2024.



2. Da análise do Recurso de Reconsideração interposto por Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e Secretária Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu (Doc. TCE-RJ n.º 08.859-7/2023).

Por intermédio do recurso protocolizado sob o Doc. TCE-RJ n.º 08.859-7/23, o Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e Secretária Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu aduziram que a decisão de 29.03.2023 mereceria ser revisitada, em especial quanto ao constante no item III-b, que determinou aos jurisdicionados que se abstivessem de prorrogar os contratos de prestação de serviços vigentes, originados da Ata de Registro de Preços n.º 0003/2022, firmados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., no intuito de que fosse realizado novo procedimento licitatório, calcado em estudos preliminares que denotassem adequado planejamento para a contratação.

Segundo os recorrentes, *“tendo em vista o curto espaço de tempo entre a ciência/intimação da decisão e os termos finais de vários contratos, a primeira dificuldade enfrentada diz respeito à falta de tempo hábil para a devida comunicação à empresa, para que esta providencie o Aviso Prévio junto aos colaboradores, assegurando-se a necessária comunicação antecipada a todos os funcionários”*.

Nessa linha, e sob a premissa de que poderia ocorrer o comprometimento do procedimento licitatório a ser realizado, solicitou, em sede de tutela antecipada recursal, a *“unificação dos termos finais dos contratos firmados com a sociedade empresária Frontier Serviços Especializados Ltda., para a data de 31/10/2023”*.

Ao analisar o pedido de natureza cautelar, proferi decisão, em 04.05.2023, por deferimento do pedido de antecipação da tutela recursal com a suspensão, até o dia 31.10.2023, dos efeitos do item III.b da decisão plenária proferida nestes autos em 26.03.2023, que determinava que as entidades se abstivessem de prorrogar os contratos de prestação de serviços vigentes, no intuito de promover novo procedimento licitatório.

Não obstante, tendo em vista já ter decorrido o referido marco temporal de 31.10.2023, fixado em decisão de 04.05.2023, para suspensão dos efeitos do item III.b da decisão plenária de 26.03.2023, bem como já ter ocorrido nova licitação e assinatura de novo contrato, verifica-se a perda do objeto recursal.



Isso porque, os fatos narrados esvaziam o resultado almejado pelo recurso, não havendo mais providência a ser tomada pelo julgador, em razão da perda de seu objeto. Nessa linha de raciocínio, verifica-se a ausência superveniente de interesse recursal, dado que não há mais utilidade, para o recorrente, na reforma da decisão. Uma vez constatada a falta do referido pressuposto recursal, impõe-se o não conhecimento do recurso, consoante já decidido por esta Corte⁷.

3. Da análise do Recurso de Reconsideração interposto por Frontier Serviços Especializados Ltda. (Doc. TCE-RJ n.º 010.355-7/23).

3.1. Juízo de Admissibilidade do recurso

Inicialmente, cabe examinar o atendimento aos pressupostos de admissibilidade do recurso de reconsideração, à luz da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n.º 63/90), de seu Regimento Interno e das disposições do Código de Processo Civil, aplicadas subsidiária e supletivamente aos processos em trâmite nesta Corte.

Insta observar que, no presente caso, a prolação da decisão recorrida e a respectiva ciência do interessado se deram sob a égide do Regimento Interno anterior⁸, motivo pelo qual os recursos serão apreciados com base no referido regramento, em observância à Teoria do Isolamento dos Atos Processuais, prevista no art. 14 do CPC⁹.

No que tange à **tempestividade** o recurso é tempestivo, na medida em que interposto em 15.05.2023, dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado na forma do art. 34, inciso I do RITCERJ anterior, a partir do recebimento do Ofício 008413/2023 da CGC, em 18.04.2023, segundo consta em consulta ao SCAP, em que pese a CAR tenha apontado a data de 27.06.2023.

Quanto à **legitimidade**, o recurso também atende ao referido pressuposto, pois interposto por responsável alcançado pela decisão, em conformidade com o artigo 96, inciso III, do Regimento Interno anterior.

Da mesma forma, o recurso atende ao requisito de **cabimento**, na medida em que interposto em face de decisão desta Corte que julgou procedente a Representação e impôs determinações quanto

⁷ Veja-se decisão de 13.09.2018, processo TCE-RJ n.º 100.409-0/17.

⁸ Aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92. O atual Regimento, aprovado pela Deliberação TCE-RJ Nº 338/2023, entrou em vigor em 14/05/2023.

⁹ A respeito da aplicação do Teoria do Isolamento dos Atos Processuais, vide processo TCE-RJ n.º 206.095-4/14.



à glosa dos valores pagos à contratada, em conformidade com o art. 87, inc. III, e 88 do Regimento Interno anterior.

Registra-se, ainda, que as contrarrazões apresentadas por Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e pela Secretária Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu (Docs. TCE-RJ n.º 16.391-3/2023, 016.404-6/2023 e 016.457-3/2023, são tempestivas visto que o primeiro ingresso ocorreu em 27.07.2023, a contar do recebimento dos ofícios em 23.03.23 por três recorrentes, considerando a suspensão de prazos entre 10/07 a 14/07 e o disposto no art. 1.005 do CPC¹⁰.

Por intermédio das referidas contrarrazões, os jurisdicionados informaram que *“o Município demonstrou e segue demonstrando durante o curso processual o estrito cumprimento aos termos da decisão proferida pela Corte de Contas, com a realização das glosas indicadas, com o intuito de se preservar a continuidade dos serviços essenciais, e consequentemente, cumprir com o dever constitucional de manter o serviço adequado (art. 175, IV, CF/88), preservando-se o pleno funcionamento da máquina pública em prol das necessidades da população”*. Não obstante, não há contraposição direta aos pontos impugnados no recurso de reconsideração interposto pela Frontier, tendo os jurisdicionados se reportado aos termos das manifestações pretéritas consubstanciadas nos Docs. TCE-RJ n.º 3808-3/23; 3820-1/23; 4415-9/23; 3908-9/23; 3698-6/23, 3699-0/23 e 5.478-8/23, que já foram analisadas no curso do processo.

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso de reconsideração e passo à análise do mérito recursal.

3.2. Análise de mérito

As razões recursais podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

1. Não haveria obrigatoriedade de elaboração de Estudo Técnico Preliminar, dado que o procedimento analisado foi regido pela Lei n.º 8.666/93, anterior aos mandamentos presentes na Lei n.º 14.133/2021. Nesse sentido, a etapa de planejamento foi regularmente desenvolvida, não parecendo razoável impedir a realização dos termos de prorrogação dos contratos.
2. Uma vez que o escopo da contratação trata sobre prestação de serviços, seria de responsabilidade da empresa garantir o fornecimento de materiais para a execução

¹⁰ Art. 1.005. O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses.

contratual, não sendo de responsabilidade do Município mensurar o quantitativo de material. Segundo o recorrente, “no presente modelo de contratação, cabe à empresa apresentar proposta para execução dos serviços, sabedora de que deverá fornecer o material às suas expensas”.

3. Que o Tribunal adotou critérios equivocados ao identificar irregularidades na planilha de custos e formação de preço dos postos de trabalho na (i) Contabilização da rubrica de férias com percentual indevido no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios; e na (ii) Contabilização incorreta da rubrica de adicional de férias no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente, motivo pelo qual solicita reconsideração da glosa no percentual de 8,33%.

No que diz respeito à alegação de que inexistiria obrigatoriedade de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – dado que o procedimento fora regido pela Lei n.º 8.666/93 – e, conseqüentemente, não haveria impedimento para realização dos termos de prorrogação dos contratos, cumpre destacar que o ETP não é propriamente uma novidade advinda da Lei n.º 14.133/21. Em verdade, trata-se de documento essencial na etapa do planejamento das contratações públicas, que vai embasar a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), mencionado em diversas decisões não apenas deste Tribunal, mas também do TCU¹¹.

Ainda acerca do planejamento e elaboração do ETP, cumpre à Administração a quantificação/estimativa de todos os custos envolvidos na contratação, em atenção à previsão do art. 6º, inciso IX, c e f da Lei n.º 8.666, que regeu o procedimento. Destaca-se, ainda, a restrição contida no §4º do art.7º da Lei n.º 8.666/93, relativa à vedação da inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. Desse modo, não se sustenta o argumento de que “*não cabe ao Município mensurar o quantitativo de material*”, pois se mostra em descompasso com o regramento atinente ao bom planejamento da contratação.

No tocante à alegação de utilização de critérios equivocados por esta Corte para o apontamento de irregularidades na planilha de custos e formação de preços dos postos de trabalho contratados, observa-se que grande parte dos argumentos recursais já haviam sido veiculados no Doc.

¹¹ Veja-se, por exemplo, Acórdão TCU n. 3233/2010-P, pelo qual o Tribunal deixou claro que “*o nome da peça que norteia a licitação é irrelevante, pode ser chamada de briefing ou projeto básico, desde que atenda aos requisitos definidos na Lei nº 8.666/93. O inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos fala em nível de precisão adequado, elaboração com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, estimativa de custos, método e prazo de execução. Todos os elementos relacionados resultam da própria necessidade do contratante*”. Quanto às decisões desta Corte, veja-se Acórdão nº 068535/2023-PLEN, pelo qual se consignou que “*ainda que o orçamento do objeto seja sigiloso, o Jurisdicionado deverá disponibilizar em todos os processos administrativos de contratações, cópia dos ETPs (Estudo Técnico Preliminar), suprimindo apenas as partes sigilosas e o DOD (Documento de Oficialização da Demanda)*”.



TCE-RJ n.º 4156-5/23 e pormenorizadamente analisados pela 1ª CAP em manifestação técnica de 17.03.2023, acolhida na decisão recorrida, não tendo sido trazidos argumentos aptos a desconstituir a referida decisão, a qual apontou a contabilização incorreta da rubrica de férias e de adicional de férias. Transcrevo, nesse sentido, as análises eminentemente técnicas da Coordenadoria especializada, ratificada pela CAR:

Análise da 1ª CAP (17/03/2023):

Sumariamente, a presente Representação identificou duas possíveis irregularidades na planilha de custos e formação de preço dos postos de trabalho contratados, que serão analisadas, conjuntamente, a seguir: (i) Contabilização da rubrica de férias com percentual indevido no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios; e (ii) Contabilização incorreta da rubrica de adicional de férias no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente”.

Antes de adentrar no mérito das alegações, reputa-se conveniente uma breve digressão acerca dos preceitos de planilha de custos e formação de preço, bem como dos seus respectivos módulos, a saber:

O preço a ser contratado pela Administração Pública, especialmente no que tange à contratação de serviços continuados, deve ser balizado por meio de planilha de composição de custos, conforme prevê a Lei nº 8.666/1993, que regeu o Edital nº 008/2022, e a Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 05/2017:

LEI FEDERAL Nº 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitário.

IN SEGES/MPDG Nº 05/2017 ANEXO I – DEFINIÇÕES

XV - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS: documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

A planilha de custos e formação de preços, instrumento utilizado para precificação dos serviços licitados, engloba seis módulos interdependentes, conforme a estrutura prevista na Instrução Normativa nº 05/2017:

1) Módulo 1 – Composição da Remuneração: refere-se ao salário devido ao empregado pela prestação do serviço no período de 12 meses.

2) Módulo 2 – Encargos e Benefícios: trata-se do pagamento de benefícios trabalhistas e previdenciários conferidos ao empregado.

3) Módulo 3 – Provisão para Rescisão: relaciona-se ao provisionamento da verba rescisória necessária em caso de demissão do empregado.

4) Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente: refere-se ao custo dos dias trabalhados pelo repositor/substituto, quando o empregado alocado na prestação de serviço estiver ausente.

5) Módulo 5 – Insumos Diversos: trata-se dos insumos necessários para execução da prestação de serviço, como equipamentos e uniformes.

6) Módulo 6 – Custos Indiretos, Lucro e Tributos: relaciona-se ao rateio dos gastos de ordem geral referentes à administração do negócio da contratada.

Isso posto, vale dizer que os módulos mencionados acima estão indicados consoante numeração e denominação adotadas pela IN 05/2017. Entretanto, no que se refere à planilha da Frontier, que será detalhada abaixo, há diferenças em relação às numerações dos módulos, as quais são apenas de natureza formal, não interferindo nos elementos que informam, pois correspondem àqueles especificados na IN 05/2017.

Feita essa breve conceituação sobre a planilha de custos e formação de preços, passa-se a analisar no mérito as alegações apresentadas pelas Secretarias Municipais de Cachoeiras de Macacu, bem como pela Frontier Serviços Especializados LTDA.

i. Da contabilização da rubrica de férias com percentual indevido no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios”.

SÍNTESE DA RESPOSTA DO JURISDICIONADO E DA FRONTIER:

Inicialmente, é enfatizado pelas partes que “a planilha de custos e formação de preços deve contemplar todos os custos que a empresa deverá assumir para a prestação dos serviços a ser contratado pela Administração”.

Quanto a esta irregularidade, informam que “o Corpo Instrutivo não se ateve ao fato que o Item B do Módulo 2, trata não apenas do adicional de férias, mas também do provisionamento das próprias férias dos colaboradores”.

No que concerne ao custeio do período de férias do titular do posto de trabalho, os defendentes afirmam que a empresa contratada deverá provisionar mensalmente um percentual, que possibilite a disponibilidade de recursos necessários para efetuar o pagamento das verbas que o empregado tem direito após doze meses de trabalho (Módulo 2).

Ademais, em relação ao empregado substituto, alegam que este colaborador tem direito ao recebimento de sua remuneração, férias proporcionais, respectivo adicional e 13º salários (Módulo 4).

Com o propósito de fundamentar o entendimento exposto acima, tanto o jurisdicionado, como a Frontier, utilizaram-se de dois trechos da Nota Informativa nº 17408/2018-MP:

Trecho 1: “Visando prevenir a precarização da prestação de serviços terceirizados, houve a necessidade de prever uma nova rubrica: provisionamento mensal do custo necessário à quitação das férias do empregado alocado na contratação para pagamento integral ao fim do contrato de prestação de serviços limitados à contratações de 12 meses. Isso porque, se o contrato vige somente por 12 meses, em caso de não prorrogação contratual, em tese, faltaria recurso financeiro para pagamento das férias do obreiro com direito adquirido pós rescisão, sem que a tenha gozado no período de sua aquisição”. (...)

Trecho 2: “Além disso, como é cediço, a planilha de formação de preços garante o provisionamento dos custos necessários à reposição do profissional, mediante computo de um "substituto para a cobertura de férias e outras ausências legais" conforme previsto no Módulo 4, onde devem ser provisionados todos os direitos que este repositor possui: remuneração, encargos, benefícios, e inclusive, provisão de férias proporcionais ao período em que ficou à disposição da Administração para a cobertura do empregado residente, afastado por quaisquer dos motivos previstos em Lei”.

Adicionalmente, a municipalidade aborda sobre a temática dos custos renováveis e não renováveis, conceituando os custos não renováveis como “aqueles itens inicialmente pactuados e constantes da Planilha Analítica, mas que não se renovam e, assim, uma vez pagos ou amortizados, devem ser excluídos da composição dos preços do contrato, como condição para a prorrogação do ajuste”.

Ressalta, por fim, que esses custos sendo pagos ou amortizados no primeiro ano de vigência do contrato, não necessitariam ser novamente remunerados à contratada pela Administração, sendo que a partir do período de vigência contratual seguinte, estes custos seriam eliminados, com o propósito de evitar o enriquecimento sem causa do contratado em detrimento da Administração.

ANÁLISE:

Preliminarmente, cumpre mencionar que os percentuais que compõem a planilha de custos e formação de preços da Frontier possuem incidência sobre o “Módulo 1 – Composição da Remuneração”, que se refere ao salário devido ao empregado pela prestação do serviço no período de doze meses.

Dito isso, no que concerne ao custo de férias em duplicidade na planilha de custos da contratada (Frontier Serviços Especializados Ltda), constata-se, além do terço constitucional de férias (2,78%), a presença do percentual mensal de 8,33% no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios” (submódulo 4.2 da Frontier), conforme evidenciado na figura 2, e no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente (submódulo 4.5 da Frontier), onde o percentual de 11,11% refere-se à soma do percentual de 8,33% e 2,78% (figura 3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
MARCELO VERDINI MAIA



4.2 13º Salário		%
A	13º Salário	8,33%
B	Férias	8,33%
C	Terço Constitucional	2,78%
Subtotal		19,44%

Figura 2: Planilha de custo elaborada pela contratada correspondente ao "Submódulo 2.1 - 13º Salário, Férias e Adicional de Férias" da IN nº 05/2017.

4.5 Composição do Custo de Reposição do Profissional Ausente		%
A	Férias e terço constitucional	11,11%
B	Ausência por doença	1,60%
C	Licença paternidade	0,03%
D	Ausências legais	0,20%
E	Ausência por acidente do trabalho	0,03%
F	Outros (especificar)	0
Subtotal		12,97%
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o custo de repc	4,58%
Total		17,55%

Figura 3: Planilha de Custo da contratada correspondente ao "Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente".

Cumprе mencionar que o percentual mensal provisionado de 8,33%, que incide sobre o "Módulo 1 – Remuneração Mensal", durante o período de 12 meses, refere-se a uma remuneração integral (12 meses x 8,33% = 100%). De modo semelhante, o percentual de 2,78%, refere-se a um terço da remuneração integral (2,78% x 12 = 33,36%), que corresponde ao adicional de férias.

Os defendentes alegam que há necessidade da inclusão dos dois custos em módulos distintos, visto que o submódulo 4.2 da Frontier contempla o pagamento de férias ao empregado residente e o submódulo 4.5 engloba o pagamento de salário ao substituto, em razão da substituição do titular do posto no gozo de férias.

À vista disso, considerando que as partes calcam este entendimento com base nos trechos da Nota Informativa nº 17408/2018-MP, torna-se necessário tecer os seguintes esclarecimentos:

A Nota Informativa teve a preocupação de esclarecer a inclusão da Nota 3 do Submódulo 2.1 do "Módulo 2 – Encargos e Benefícios" do Anexo VII-D da IN 07/2018, que alterou a IN 05/2017, abordando que a planilha de custo havia sido readequada para atender um contrato de doze meses, visto que o orçamento é anual e, portanto, o período não deve ser considerado como de sessenta meses.

Por conseguinte, ao considerar um contrato de vigência de 12 meses, entende-se que o titular do posto de trabalho ao final do contrato deverá receber suas férias indenizadas (**trecho 1**), por isso sua inclusão no "submódulo 2.1" (refere-se às férias do empregado residente).

No que tange ao **trecho 2**, a garantia de todos os direitos ao empregado substituto (remuneração, encargos, benefícios e férias proporcionais), no "Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente", dar-se-á em razão do período que o substituto ficou à disposição da Administração para a cobertura do empregado residente em decorrência de férias. No entanto, conforme será discorrido ao longo do presente feito, o empregado substituto, em decorrência de férias, não ficará à disposição da Administração Pública no primeiro ano do contrato.

Vale frisar que o empregado residente só poderá usufruir das férias após o período de doze meses de efetivo trabalho, conforme previsão legal. Portanto, há apenas duas possibilidades de utilização de um destes custos gerados por motivo de férias:

1) Caso o contrato finalize com 12 meses: o empregado residente não poderia gozar de férias, visto a previsão legal supramencionada. Neste caso, o empregado residente receberia o valor das férias indenizadas (uma remuneração e adicional de férias), por consequência lógica não haveria custo gerado com o empregado substituto, devido a não substituição, isto é, neste cenário incorreria apenas um único custo remuneratório decorrente de férias.

2) Caso o contrato seja prorrogado: o empregado residente poderia gozar de férias após doze meses de efetivo labor. Por conseguinte, ao gozar as férias, no segundo ano do contrato, receberia sua remuneração mensal já provisionada no “Módulo 1 – Remuneração Mensal”, acrescido do adicional de férias (2,78%). Sendo assim, o único custo gerado seria com a remuneração do empregado substituto para cobertura do posto de trabalho em decorrência de férias do empregado residente.

Nota-se que, em ambos os casos possíveis, somente incorrerá um custo de remuneração a título de férias (8,33%), não dois custos simultâneos como foram provisionados pela contratada, isto é, o **contrato findando em 12 meses** não haverá à disposição da Administração um substituto para cobrir férias, haja vista a impossibilidade fática de substituição, sendo a remuneração provisionada em um dos módulos (submódulo 2.1 ou módulo 4) paga ao titular do posto como férias indenizadas, **ou, na prorrogação do contrato**, a remuneração provisionada será paga ao empregado substituto em decorrência da cobertura do posto de trabalho, visto que o empregado residente receberá sua remuneração já provisionada no “Módulo 1 – Remuneração Mensal” acrescido do terço constitucional de férias (2,78%).

Cumprе mencionar que, quando as empresas optam por provisionar as férias nos dois módulos distintos, apenas um destes custos valerá ao mesmo tempo: no primeiro ano fica a provisão das férias no “Módulo 2.1” (4.2 da Frontier), enquanto as férias do substituto no “Módulo 4” (4.5 da Frontier) é glosada em fatura (não paga), daí a partir da primeira prorrogação inverte-se. Sendo assim, a provisão do percentual nos dois módulos pela contratada, desde que efetuada a glosa, não se constitui um erro material (que não é o caso da Frontier, haja vista a inexistência de glosas).

No que concerne às alegações sobre os custos não renováveis, a IN 05/2017 identifica apenas um desses custos. A previsão consta do Anexo VII-D – Modelo de planilha de custos e formação de preços, mais precisamente na nota 3 do submódulo 2.1, e diz o seguinte:

Nota 3: Levando em consideração a vigência contratual prevista no art. 57 da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993, a rubrica férias tem como objetivo principal suprir a necessidade do pagamento das férias remuneradas ao final do contrato de 12 meses. Esta rubrica, quando da prorrogação contratual, torna-se custo não renovável. (Incluído pela Instrução Normativa nº 7, de 2018). Grifo nosso.

Primeiramente, torna-se necessário compreender a existência desse custo no primeiro ano do contrato. Isso acontece porque o legislador anteviu a necessidade de quitação das férias do empregado alocado na contratação para pagamento integral ao fim do contrato de prestação de serviços, limitados a contratações de 12 meses.

Caso o contrato não seja renovado, o mais comum é que ocorra a demissão dos empregados alocados no contrato, que deverão receber em suas rescisões a indenização do período de férias adquirido no curso do contrato, como elucidado em parágrafos anteriores. Por sua vez, do segundo ano em diante, a previsão é que não haja essa demissão e o gozo das férias será usufruído. Assim, no segundo ano de contrato haveria dois pagamentos envolvidos na planilha no mês da ocorrência de férias:

1. Empregado residente - 30 dias de férias cobertos pelo “Módulo 1 – Remuneração Mensal”.
2. Empregado substituto – direitos cobertos pelo provisionamento de férias no percentual de 8,33% durante o primeiro ano do contrato.

Portanto, diferente da interpretação dada pela municipalidade, os custos não renováveis não se justificam para uma possível compensação dos dois custos provisionados equivocadamente pela contratada, mas tão somente para retirar custos provisionados no primeiro ano, que serão aproveitados para o ano subsequente, como exemplificado acima.

Salienta-se, ainda, que os órgãos e entidades contratantes deverão apreciar a necessidade ou não de renovação da respectiva rubrica, para atender o que dispõe o citado no § 2º do art. 63 da IN nº 5, de 2017, sob pena de prática de ato administrativo *contra legem*.

Ademais, perseguindo o propósito de não apenas referenciar conceitos e normativos, mas elucidar na prática a aplicação correta da planilha de custo e formação de preço, colaciona-se aos autos o Manual de Preenchimento de Planilha de Custo do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, além de servir como grande referência no âmbito da Administração Pública para contratação de serviços contínuos, foi elaborado em 2020, contemplando todas as últimas mudanças nos normativos concernentes à temática.

O manual do STJ segue na íntegra anexado ao presente feito (Doc “Manual de Planilha de Custo do STJ”), entretanto, vale carrear aos autos, de forma breve, a interpretação dada para os módulos objetos de questionamento desta Especializada (Submódulo 2.1 e Módulo 4), em que o STJ compartilha um brilhante e claro posicionamento sobre as diferenças da rubrica de férias nos referidos módulos, vide figura 4:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
MARCELO VERDINI MAIA



Férias do Empregado x Substituição do Empregado em Férias x Abono de férias

Ao conceder o direito de férias aos seus empregados, a empresa contratada tem dois grupos de custos: 1. pagar o salário relativo ao período de férias, acrescido do respectivo adicional (1/3) àquele que frui o direito (titular); 2. para que o posto não fique descoberto, deverá colocar um substituto, ao qual deverá remunerar com o mesmo salário do substituído. Esses custos estarão provisionados:

- a) No caso das férias, no Módulo 1 (férias e substituição) ou no item “a” do Módulo 4 (férias sem substituição)
- b) No caso de adicional de férias, no item “b” do Submódulo 2.1 (adicional de férias). O custo com adicional de férias é realizado partir da aplicação do percentual abaixo, sobre a remuneração mensal

$$\% \text{ Adicional de Férias} = \frac{1}{3} \times \frac{1}{12} \times 100 \therefore \% \text{ Adicional de Férias} \cong 2,78\%$$

- c) No caso de cobertura de férias do empregado residente, no item “a” do Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente (férias e substituição).

Quando o empregado adquire o direito ao gozo do descanso anual remunerado (férias), a legislação permite solicitar o pagamento antecipado dos valores referentes a 1/3 de férias, salário antecipado juntamente com a remuneração do mês trabalhado, o que por decorrência lógica gera para a empresa prestadora de serviços, e por consequência ao órgão que a contratou o dever de quitação desses encargos.

Deve a empresa fazer os pagamentos remuneratórios ao titular conforme legislação. O provisionamento da remuneração de férias estará presente no Módulo 1 ou no Módulo 4 da Planilha de Analítica, a depender do caso.

Por exemplo, em contrato com mais de 12 de vigência, o pagamento das férias do titular estará corretamente previsto na remuneração normal do Módulo 1 da Planilha Analítica no mês de férias. Caso o contrato tenha até 12 meses de vigência, o valor das férias será extraído do Módulo 4 em decorrência da não substituição.

Embora o fluxo financeiro não tenha sido estritamente correlacionado tendo em vista que a empresa contratada deve arcar com a remuneração normal e a de férias antecipadamente, destaca-se que o repasse dessa verba, conforme regras da Resolução nº 169/2013 e Instrução Normativa STJ/GDG n. 15/2019 será realizada somente após comprovação de todas obrigações acessórias pertinentes ao pagamento dos referidos encargos.

Destaca-se que diversos custos previstos na Planilha Analítica não serão incorridos pelas empresas contratadas no mesmo momento em que são repassados. Faz parte do risco do negócio gerenciar esse fluxo de recursos a fim de que possam gerar a lucratividade necessária. Ademais, considerando que esse risco não deve influenciar a execução do contrato, é solicitado para esse tipo de contratação a comprovação de capacidade econômico-financeira, dentre elas capital circulante líquido e patrimônio líquido suficientes para execução de dois meses de contratação sem contraprestação da Administração.

Figura 4: Manual de Planilha de Custos do STJ – Página 48.

Finalmente, considerando o direito subjetivo da prorrogação, em que o contrato poderia se findar aos 12 meses, vale trazer a seguinte reflexão: se os repasses dos provisionamentos são realizados diretamente à contratada, sem utilização de conta vinculada nestes contratos, caso não haja prorrogação contratual, o único custo gerado seria o pagamento das férias indenizadas ao empregado residente ao fim dos doze meses de efetivo labor (custo provisionado no submódulo 4.2 da Frontier). Portanto, não incorreria o segundo custo provisionado pela contratada, referente à substituição do titular no gozo de férias (custo provisionado no módulo 4.5 da Frontier). Todavia, os dois custos estão sendo repassados, mês a mês, do Município diretamente para a Frontier. Por consequência lógica, ao final do contrato, estes custos importarão em dano ao erário.

À face de todo o exposto, **consideram-se não satisfatórios os esclarecimentos quanto à contabilização da rubrica de férias com percentual indevido no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios” (submódulo 4.2 da Frontier).**

ii. Da contabilização incorreta da rubrica de “adicional de férias” no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente”:

RESPOSTA DO JURISDICIONADO:

No que se refere à Contabilização incorreta da rubrica de “terço constitucional” no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente” (submódulo 4.5 da Frontier), a municipalidade consignou oportuno trazer à colação o teor do artigo 452

da CLT, ainda que a contratação realizada não se refira, de modo específico, ao contrato de trabalho intermitente:

“Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não. [...]”

§ 6º Ao final de cada período de prestação de serviço, o empregado receberá o pagamento imediato das seguintes parcelas:

I - remuneração;

II - férias proporcionais com acréscimo de um terço;

III - décimo terceiro salário proporcional;

IV - repouso semanal remunerado; e

V - adicionais legais.

Por conseguinte, assegura que o empregado substituto fará jus, além da remuneração, às férias proporcionais com acréscimo de um terço e ao 13º salário proporcional ao período trabalhado durante a ausência do titular do posto de trabalho, justificando o percentual de 2,78%.

Ademais, a defendente alega que “essa realidade já se amolda à substituição por meio de contrato de trabalho intermitente instituído pela Lei n. 13.467/2017 (reforma trabalhista)”, frisando, ainda, que “a diferença da utilização deste contrato de trabalho para os demais é que o pagamento desses encargos trabalhistas se efetiva imediatamente após completado o serviço e não após os respectivos períodos concessivos”.

Ressalta-se, por fim, que não houve manifestação da Frontier Serviços Especializados LTDA quanto a este item, haja vista não ter realizado nenhuma justificativa quanto à presença do adicional de 2,78% especificadamente no “Módulo 4: Custo de Reposição de Profissional Ausente” (submódulo 4.5 da Frontier) no Documento TCE-RJ 4156-5/2023.

ANÁLISE:

O item “férias” no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente” da IN 05/2017, refere-se ao provisionamento de uma remuneração para a reposição de mão de obra em decorrência de férias do titular do posto de trabalho, cujo percentual é de 8,33%, no primeiro ano do contrato, sendo necessário doze meses de efetivo trabalho para o gozo de férias, consoante a explicação realizada na irregularidade anterior.

A estrutura de planilha de custos desenvolvida pela contratada, “Submódulo 4.5”, correspondente ao “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente” da IN 05/2017, possui os seguintes percentuais fixos para todos os postos de trabalho:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
MARCELO VERDINI MAIA



4.5 Composição do Custo de Reposição do Profissional Ausente		%
A	Férias e terço constitucional	11,11%
B	Ausência por doença	1,60%
C	Licença paternidade	0,03%
D	Ausências legais	0,20%
E	Ausência por acidente do trabalho	0,03%
F	Outros (especificar)	0
	Subtotal	12,97%
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o custo de rep	4,58%
Total		17,55%

Figura 5: Planilha de Custo da contratada correspondente ao “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente”.

Conforme elucidado na inicial do presente feito, verifica-se que o “item A – Férias e terço constitucional” compreende o percentual de 11,11%, isto é, a contratada provisionou 8,33% (remuneração) e 2,78% (terço constitucional), que somados totalizaram este percentual de 11,11%. Contudo, as secretarias alegam que esse custo também é devido ao empregado substituto, visto que este também faz jus ao adicional de férias, por essa razão estaria provisionado corretamente.

Não obstante, caso a contratada tivesse o propósito de adicionar o terço constitucional devido ao substituto, deveria provisionar uma porcentagem correspondente a 1/12, visto que o empregado substituto receberia seus direitos trabalhistas (férias, terço constitucional e décimo terceiro) proporcionalmente a um mês trabalhado, chegando-se ao seguinte cálculo:

- Férias – 1/12 de remuneração (8,33% / 12 = **0,69%** mensal provisionado).
- Terço Constitucional – 1/12 do terço de uma remuneração (2,78% / 12 = **0,23%** mensal provisionado).
- 13º Salário – 1/12 de uma remuneração (8,33% / 12 = **0,69%** mensal provisionado).

Ressalta-se que o “Módulo 4 – Custo de Reposição de Profissional Ausente” (4.5 da Frontier), realiza, ao final, o provisionamento com incidência no módulo 4.1 da Frontier, que trata dos encargos trabalhistas e previdenciários, conforme evidenciado na figura 5 acima. Desse modo, restaria a contemplação dos benefícios (férias, terço constitucional e 13º salário), de modo proporcional ao labor do substituto, que não alcançaria os 2,78% como provisionado pela contratada, mas tão somente 1,61% (0,69%+0,23%+0,69), restando uma diferença de 1,17% pago a maior.

Ex positis, consideram-se não satisfatórios os esclarecimentos quanto à contabilização incorreta da rubrica de “adicional de férias” no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente”.

Análise da CAR (23/08/2023):

Conforme art. 20, I da IN/2017, o Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, precisa passar pela etapa dos ESTUDOS PRELIMINARES. Confira-se:

IN 5/2017

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

II - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Posteriormente, a IN 40/2020 assim dispôs:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Portanto, a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória para toda contratação, pois a elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) ocorre a partir dos estudos técnicos preliminares.

O estudo técnico preliminar é um documento de suma importância e obrigatório na licitação, tendo como principal finalidade prevenir desperdício de recursos públicos e/ou a impossibilidade de contratar por não prover a necessidade que originou a contratação. Além disso, enumeram-se as seguintes vantagens do ETP:

- Permite uma análise da real necessidade do órgão;
- Permite o levantamento de todas as soluções existentes para atender à demanda;
- Envolve todos os setores interessados no planejamento da contratação;
- Incentiva que os gestores busquem boas práticas em licitações realizadas por outros órgãos;
- Vincula as contratações ao planejamento anual das unidades;
- Analisa os impactos de cada contratação nos demais contratos, possibilitando uma economia em escala;
- Permite que o gestor preveja e evite possíveis dificuldades na execução do contrato;
- Resguarda os gestores em possíveis auditorias.

Com relação à ausência de previsão de quantitativos de materiais a serem utilizados durante a execução contratual, verifica-se violação ao Art. 7º, §4º da Lei 8666/933, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

No que concerne ao item B do Módulo 2, como bem ressaltou o corpo instrutivo, nas duas hipóteses possíveis de ocorrerem, somente incorrerá um custo de remuneração a título de férias (8,33%), e não dois custos simultâneos como foram provisionados pela contratada. Ou seja, caso o contrato finalize em 12 meses não haverá à disposição da Administração um substituto para cobrir férias, haja vista a impossibilidade fática de substituição, sendo a remuneração provisionada em um dos módulos (submódulo 2.1 ou módulo 4) paga ao titular do posto como férias indenizadas.

No caso da prorrogação do contrato, a remuneração provisionada será paga ao empregado substituto em decorrência da cobertura do posto de trabalho, visto que o empregado residente receberá sua remuneração já provisionada no “Módulo 1 – Remuneração Mensal” acrescido do terço constitucional de férias (2,78%).

Consoante explanação colacionada pela instância técnica, quando as empresas provisionam as férias nos dois módulos distintos, apenas um destes custos valerá ao mesmo tempo: no primeiro ano fica a provisão das férias no “Módulo 2.1” (4.2 da Frontier), enquanto as férias do substituto no “Módulo 4” (4.5 da Frontier) são glosadas em fatura (não paga), daí, a partir da primeira prorrogação, inverte-se. Sendo assim, a provisão do percentual nos dois módulos pela contratada, desde que efetuada a glosa, não se constitui um erro material (que não é o caso da Frontier, haja vista a inexistência de glosas).

Dada a ampla e detalhada análise realizada pelas Coordenadorias e, sem olvidar que o efeito devolutivo do recurso de reconsideração permite a reapreciação de toda a matéria, entendo que não há nos autos elementos capazes de reformar a decisão, restando configurada a incorreção na planilha de custos e formação de preço dos postos de trabalho quanto à (i) Contabilização da rubrica de férias com percentual indevido no “Módulo 2 – Encargos e Benefícios; e à (ii) Contabilização incorreta da rubrica de adicional de férias no “Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente. Dessa forma, acompanho as conclusões do Corpo Técnico para conhecer o recurso interposto pela Frontier Serviços Especializados Ltda. e, no mérito, para negar-lhe provimento, mantendo-se na íntegra a decisão plenária de 29.03.2023.

Por oportuno, alerta-se que foram juntados aos autos documentos relacionados a processos de pagamentos à Frontier (a exemplo dos Docs. TCE-RJ nº 18960-4/23; 19930-6/23; 20360-4/23; 21777-8/23; 22084-6/23; 23252-2/23; 24409-4/23; 27392-6/23, 18960-4/2023; 19930-6/2023; 20360-4/23; 21777-8/23; 22084-6/23; 23252-2/23; 24409-4/23; 27392-6/23), bem como Doc. TCE-RJ n.º 1665-7/2024, referente a pedido para reconhecimento do *“excesso dos valores glosados e, por consequência, liberados os valores por parte da Prefeitura de Cachoeiras de Macacu”*, **que não foram analisados no presente voto, uma vez que não dizem respeito à matéria recursal.**

Registra-se, por fim, que em sustentação oral realizada em sessão ordinária de 20.04.2024,



a Dra. Tatiana da Costa Almeida Rodrigues, procuradora da Frontier Serviços Especializados Ltda., reafirmou a questão quanto ao excesso do valor glosado pelo Município veiculado por meio do Doc. TCE-RJ n.º 1665-7/2024, sustentando que *“apesar da determinação desse Tribunal de Contas, no que tange à exclusividade da glosa por sobre a folha de pagamento, ou seja, o percentual incidir por sobre a folha de pagamento, o município de Cachoeiras de Macacu vem fazendo por sobre o valor integral constante da nota fiscal. Então, é um valor muito superior àquilo que foi determinado, inclusive, por este Tribunal de Contas (...) Então, dito isso, eu só quero destacar que o nosso pedido ele não está sendo por sobre as glosas totais, isso já está sendo analisado ao longo do processo. O que a gente vem pedindo é que seja por sobre a glosa excessiva, que é o que está sobre a folha, o que está sobre a nota fiscal e não sobre a folha de pagamento. Nosso pedido reside exclusivamente na restituição dessa glosa a maior que vem sendo praticada pelo Tribunal. Seria só isso e agradeço a oportunidade”*.

Repisa-se que o **pleito de restituição de glosa supostamente feita a maior** não diz respeito à matéria recursal, motivo pelo qual igualmente não foi analisado nesta decisão. Em relação a este ponto e aos documentos juntados posteriormente à decisão recorrida, os autos serão encaminhados ao Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência – NDP, em prosseguimento, para que possam ser apreciados pelo relator da matéria.

Isto posto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em não conhecer o recurso de reconsideração interposto por Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu.

VOTO:

1. Por **NÃO CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração interposto por Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Educação e pela Secretária Municipal de Administração de Cachoeiras de Macacu, protocolizado sob o documento Doc. TCE-RJ n.º 08.859-7/2023, em face da perda superveniente do objeto do recurso e do interesse recursal, na medida em que ocorreu nova licitação e assinatura de novo contrato;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
MARCELO VERDINI MAIA



2. Por **CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração interposto por Frontier Serviços Especializados Ltda., protocolizado sob o documento Doc. TCE-RJ n.º 010.355-7/23, por estarem presentes seus requisitos de admissibilidade;

3. Por **NÃO PROVIMENTO** do recurso de reconsideração interposto por Frontier Serviços Especializados Ltda., quanto ao mérito, mantendo-se a decisão plenária de 29.03.2023, pela revogação da tutela provisória e procedência da representação.

4. Por **COMUNICAÇÃO** aos recorrentes, nos termos regimentais, para ciência da presente decisão.

5. Por **ENCAMINHAMENTO** dos autos ao Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência – NDP, considerando as informações contidas nos documentos referentes aos processos de pagamento realizados à Frontier Serviços Especializados Ltda., em prosseguimento.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto