



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE AUDITORIA

Auditoria de Regularidade, incluída no Plano Geral de Ação – PGA de 2015, com o objetivo de avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista na Súmula nº 331 do TST, bem como a conformidade e o impacto financeiro das repactuações e revisões de contratos de prestação de serviços continuados no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal. (Fiscalização nº 1.0015.15)



PLANO DE AUDITORIA

1. Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade para avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF no sentido de mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST, bem como a conformidade e o impacto financeiro das repactuações e revisões de contratos de prestação de serviços continuados no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal.

2. Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria abrangerá os contratos de prestação de serviços continuados, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, cuja vigência alcançou os anos de 2014 ou 2015, quanto à fiscalização da Administração Pública relativa aos encargos trabalhistas devidos pelas contratadas, bem como quanto às repactuações e revisões contratuais ocorridas, em cumprimento às Decisões nº 6.369/2014 e nº 1.922/2015.

3. A Decisão 6.369/2014 foi proferida no âmbito do Processo nº 10.746/2012, que trata de Representação endereçada a este Tribunal pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores do Distrito Federal – SINDESP/DF, com pedido de liminar, questionando as disposições dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 4.636/2011, que traria exigência de garantias bem maiores e complexas do que as previstas na Lei nº 8.666/93, e solicitando que esta Corte determinasse ao GDF a suspensão da aplicação desses dispositivos.

4. Por meio da Decisão supracitada, o Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, considerou a Representação do SINDESP/DF procedente quanto ao art. 4º da Lei nº 4.636/2011, mas improcedente quanto aos demais artigos mencionados. Além disso, decidiu:

(...) V – determinar a inclusão da matéria no Plano Geral de Ação – PGA de 2015 do TCDF, de modo a se realizar a avaliação futura dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

procedimentos de controle instituídos no âmbito do Distrito Federal em face da responsabilidade subsidiária da Administração estabelecida na Súmula 331 do TST, revisada em 2011; (...)

5. Por outro lado, a Decisão nº 1922/2015, incluída no Processo nº 4.348/2015-e, originou-se de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao TCDF versando sobre possíveis irregularidades atinentes à concessão de aumentos reais na remuneração de empregados de empresas de terceirização de mão de obra, com ênfase no repasse desses aumentos, na forma de repactuações, para os contratos de terceirização de mão de obra do complexo administrativo do DF e respectivos reflexos na evolução das despesas com pessoal terceirizado.

6. Em decorrência disso, essa Decisão assim dispôs:

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, que tem por fundamento a sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 71 do RI/TCDF, decidiu: (...) II. autorizar a realização de procedimento fiscalizatório com a finalidade de examinar os fatos suscitados na exordial, procedendo à análise das repactuações contratuais havidas no exercício de 2014 para apurar o impacto dos reajustes salariais e aumentos dos benefícios concedidos aos trabalhadores terceirizados nos contratos públicos firmados pelos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal; (...)

3. Contextualização

Responsabilidade subsidiária da Administração Pública

7. No que tange à responsabilidade subsidiária da Administração Pública, a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu em seu artigo 71, §1º, que:

A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

8. Por outro lado, a Súmula TST 331 prescrevia que, desde que tivesse participado da relação processual e constasse também do título executivo judicial, a Administração Pública respondia subsidiariamente pelo inadimplemento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

obrigações trabalhistas, por parte do empregador, quanto a esses encargos.

9. Inconformado, o Distrito Federal moveu Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 16/DF, a qual resultou no reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em 24/11/2010, da constitucionalidade do §1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/1993.

10. Ato contínuo, o TST alterou a Súmula nº 331, por meio da Resolução nº 174, de 24/5/2011, estabelecendo a redação atualmente vigente, conforme transcrito a seguir:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, **caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.** A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (**grifou-se**)

11. Na essência, a responsabilidade subsidiária da Administração Pública foi mantida, acrescentando-se o requisito da demonstração de sua conduta culposa. Ou seja, a responsabilidade passou da modalidade objetiva para a subjetiva.

12. Nos termos dispostos no livro “Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática”¹, *“configurada a situação definida nos incisos V e VI da nova redação da Súmula TST nº 331, caberá a responsabilização subsidiária, desde que o órgão contratante não realize a devida fiscalização dos recolhimentos dos encargos previstos pelos prestadores dos serviços na execução do contrato”*. Em outras palavras, exige-se a existência de culpa *in vigilando* por parte do Poder Público, para efeito de responsabilização, a qual segundo Diogo Palau²,

¹ VIEIRA, Antonieta Pereira *et al.* *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. 6. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 56.

² SANTOS, Diogo Palau Flores dos. *Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

“configura-se quando há má fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e de seus efeitos”.

13. Ressalta-se que as disposições da Súmula nº 331 do TST pressupõem o cuidado por parte do Poder Público quanto à fiscalização de contratos de natureza continuada, a fim de se evitar um possível ônus demasiado ao erário, decorrente de inadimplemento de encargos trabalhistas pelas prestadoras de serviços nessas contratações.

14. A título de ilustração, sobre a matéria, o então Secretário de Estado de Governo do DF, por meio do Ofício nº 983/2012 – GAB/SEG³, afirmou que:

No que concerne ao Distrito Federal, de acordo com a Procuradoria de Pessoal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 99% das condenações em ações trabalhistas movidas por empregados de empresas que prestam serviços de vigilância e conservação têm por fundamento a responsabilidade subsidiária. Embora o vínculo de emprego seja com a prestadora, na forma do inciso IV da Súmula de nº 331 do TST, o erário responde subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas não cumpridas.

15. O quadro seguinte apresenta os principais normativos editados no Distrito Federal sobre a responsabilidade do Poder Público, no tocante à gestão e controle das obrigações trabalhistas em contratos públicos:

NORMA	DATA PUBLICAÇÃO	VIGÊNCIA	ASSUNTO	SITUAÇÃO
Lei nº 4.636/2011	26/08/2011	26/08/2011	Institui a obrigatoriedade de instituição de conta vinculada para provisão de encargos trabalhistas nas contratações de serviços continuados pela Administração Pública do DF.	Vigente
Lei nº 5.014/2013	15/01/2013	26/08/2011	Estabelece normas específicas para a contratação de serviços continuados pela Administração Pública do DF, especialmente quanto à habilitação econômico-financeira das empresas.	Norma julgada inconstitucional pelo TJDF por meio da ADI nº 30.605/2013.

³ Protocolado nesta Corte de Contas em 23/7/2012, no âmbito do Processo nº 10.746/2012.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE AUDITORIA
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Decreto nº 34.649/2013	11/09/2013	10/12/2013	Regulamenta a Lei nº 4.636/2011.	Vigente
Decreto nº 36.063/2014	27/11/2014	25/02/2015	Estende a aplicação da IN SLTI/MPOG nº 2, de 30/4/2008 para a Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal.	Vigente

Alterações de contratos de prestação de serviços continuados

16. A alteração do contrato administrativo representa uma prerrogativa atribuída à Administração Pública, que se justifica pelo dever atribuído ao Poder Público de concretizar o interesse coletivo, o qual deve prevalecer sobre as aspirações privadas.

17. Para tanto, os contratos administrativos necessitam observar os dispositivos expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, em especial, na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, durante a sua vigência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

18. No mesmo sentido, a Lei nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública assegurou a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 57, § 1º; 58, I, §§ 1º e 2º, e 65, II, d, e § 6º), a obrigatoriedade de previsão, no edital e no contrato, do critério de reajuste do custo contratual desde a data da apresentação da proposta até o período de adimplemento (art. 40, XI e art. 55, III) e a correção monetária, que incide entre a data final do período de cumprimento da obrigação e o efetivo pagamento dos bens e serviços contratados (art. 40, XIV,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

“c”⁴.

19. Em um primeiro momento, pode-se dizer que há dois institutos legais que visam assegurar a efetividade da garantia do equilíbrio econômico-financeiro previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal: a revisão e o reajuste contratual.

20. A revisão, amparada na alínea “d” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, destina-se ao restabelecimento da equação econômica financeira original do contrato quando provocado por fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajuste, desde que configure álea econômica extraordinária e extracontratual. Dessa forma, sua aplicação não está submetida à verificação de qualquer prazo legal; uma vez

⁴ Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte (...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (...)

XIV - condições de pagamento, prevendo: (...) c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Art. 57 (...) §1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo: (...)

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; (...)

§1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes: (...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (...)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

constatada a ocorrência do fato, as partes devem recompor essa equação imediatamente por meio de termo aditivo.

21. O reajuste de preços, tal como previsto no art. 40, XI, da Lei 8.666/1993, é o instrumento legal que visa repor a perda do poder aquisitivo da moeda, por meio da aplicação de índices de preços pré-fixados nos contratos administrativos. As partes, ao tempo da celebração do contrato, estabelecem um critério de reajuste ou índice inflacionário no intuito de preservar a contraprestação devida ao contratado. Cumpre função primordial nos contratos de execução continuada, cuja vigência, por desenvolver-se por longo período, sofre os efeitos da inflação, que compromete a justa remuneração do contrato.

22. O TCU, ao se manifestar sobre a matéria, trata o reajustamento de preços em sentido amplo, do qual são espécies o reajustamento de preços em sentido estrito e a repactuação, vez que ambas objetivam reparar os resultados causados pela inflação de uma maneira geral.

“Tanto o reajustamento de preços quanto a repactuação dos preços visam a recompor a corrosão do valor contratado pelos efeitos inflacionários. A diferença entre o reajustamento de preços até então utilizado e a repactuação reside no critério empregado para a sua consecução, pois na primeira opção vincula-se a um índice estabelecido contratualmente e na segunda, à demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.

Assim, seria defensável a existência do gênero reajustamento de preços em sentido amplo, que se destina a recuperar os valores contratados da defasagem provocada pela inflação, do qual são espécies o reajustamento de preços em sentido estrito, que se vincula a um índice, e a repactuação de preços, que exige análise detalhada da variação dos custos.” (Acórdão nº 1563/2004, Plenário.)

23. Logo, pelo exposto no entendimento acima, pode-se identificar que aquele Tribunal adota as seguintes classificações em relação ao reajustamento de preços:

Reajustamento de preços em sentido amplo, decorrente de álea ordinária, quando se exigem previsão contratual ou editalícia e interregno mínimo de um ano, da proposta ou do orçamento a que se referir a proposta ou da data do último reajustamento. Pode ser dividido em:

- a) reajustamento de preços em sentido estrito, quando se vincula a um índice específico ou setorial;
- b) repactuação contratual, adotado para contratos que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua, fazendo-se necessária a demonstração analítica da variação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

componentes dos custos do contrato.

24. Assim, a repactuação se caracteriza por ser mais um instituto cabível aos contratos que visa à adequação dos preços dos serviços executados de forma contínua à realidade de mercado. Nas palavras de Marçal Justen Filho⁵:

A chamada “repactuação” foi instituída no âmbito federal, tomando em vista especificamente as contratações de serviços contínuos subordinados ao art. 57, inc. II. (...)

A repactuação assemelha-se ao reajuste, no sentido de ser prevista para ocorrer a cada doze meses ou quando se promover a renovação contratual. Mas aproxima-se da revisão de preços quanto ao seu conteúdo: trata-se de uma discussão entre as partes relativamente às variações de custo efetivamente ocorridas. Não se promove a mera e automática aplicação de um indexador de preço, mas examina-se a real evolução de custos do particular.

Posteriormente, a figura da repactuação de preços generalizou-se para as contratações do art. 57, inc. II. É que, nesses casos, a efetiva variação dos custos do particular pode ser inferior àquela retratada em índices gerais de preços. Veja-se que a finalidade da repactuação não é negar ao particular uma compensação automática, a cada doze meses, pelas elevações em seu custo, mas sim a de evitar que a adoção de índices genéricos produza distorções contrárias aos cofres públicos.

25. No âmbito da Administração Pública Federal, esse procedimento foi instituído pelo art. 5º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997⁶. Em seguida, ainda na seara federal, foram editadas instruções normativas⁷ visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma contínua, tratando o tema repactuação de forma mais minuciosa, de modo a uniformizar as interpretações sobre o assunto.

26. Nesse sentido, cabe destacar a edição da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG, que buscou preencher algumas lacunas presentes sobre o conteúdo do referido Decreto, em especial a respeito do interregno mínimo de um ano, dos requisitos e prazos para deferimento do pedido e da forma jurídica de sua instrumentalização,

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 732.

⁶ Art. 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstrarão analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

⁷ Instrução Normativa n. 18, de 22 de dezembro de 1997, pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE; Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 02, de 30 de abril de 2008; Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 03, de 15 de outubro de 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

como expressos a seguir:

Art. 37. A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº 2.271, de 1997. (...)

Art. 39. Nas repactuações subsequentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.

Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

27. No âmbito do Distrito Federal, o Decreto 34.518/2013⁸ dispôs sobre a repactuação dos preços dos contratos de serviços continuados, transcrito a seguir:

Art. 1º A repactuação de preços, espécie de reajuste contratual, será admitida nas contratações de serviços continuados, formalizados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal, com prazo de duração igual ou superior a um ano, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano.

28. Posteriormente, o Decreto 36.063/2014⁹ revogou o Decreto nº 34.518/2013 e recepcionou a IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG, de forma a aplicar às contratações de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições expressas no âmbito federal.

⁸ Dispõe sobre a repactuação de preços dos contratos de serviços continuados com prazo de duração igual ou superior a um ano e mão de obra exclusiva no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências.

⁹ Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Subsecretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fiscalizações anteriores

29. Relacionam-se, a seguir, os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores do TCDF relacionadas às repactuações e revisões de contratos de prestação de serviços continuados no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal, bem como à responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista na Súmula nº 331 do TST:

30.

Processo nº 28.882/2005 – Consulta formulada pela então Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal quanto à possibilidade de repactuação de contratos de empresas prestadoras de serviços, para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em face de aumento ou reajuste salarial dos servidores que compõem a mão-de-obra utilizada.

Andamento: Arquivado.

DECISÃO Nº 325/2007

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - responder à consulta formulada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho nos seguintes termos: a) o aumento do valor da mão-de-obra, nos contratos de prestação de serviços contínuos, não enseja o reequilíbrio econômico-financeiro, por não incidir, no caso, o art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/1993, podendo implicar repactuação, com fundamento no art. 40, XI, dessa lei; b) no caso da primeira repactuação dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o prazo mínimo de 01 (um) ano conta-se a partir da apresentação da proposta ou da data do respectivo orçamento, sendo que, nesta última hipótese, considera-se como data do orçamento a do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da entrega da proposta, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente; c) nas repactuações seguintes dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o prazo mínimo de 01 (um) ano conta-se a partir da última repactuação; d) os contratos de prestação de serviços de natureza contínua admitem uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de 1 (um) ano; e) a repactuação poderá contemplar todos os componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação, desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, observando-se que compete ao gestor acerrar-se de elementos informativos para avaliar o pleito e formar juízo de valor, para a respectiva discussão, inclusive no caso de ocorrência de diminuição de custos; f) o prazo para pagamento dos novos valores repactuados deverá iniciar-se sempre a partir e-DOC C96E3B50 Este arquivo representa documento físico e não o substitui da conclusão das negociações, ou no máximo poderá retroagir à data



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

da solicitação do contratado; g) a repactuação, nos termos descritos nas alíneas anteriores, somente poderá ser realizada se houver expressa e específica previsão nos futuros editais de licitação e nas minutas dos futuros contratos; (...).

Processo nº 17.465/2012 – Consulta formulada pela então Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – SEPLAN/DF, relativamente aos termos da Decisão nº 325/2007, em face da Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG, quanto à repactuação de contratos de empresas prestadoras de serviços continuados, em face de aumento ou reajuste salarial dos empregados que compõem a mão de obra terceirizada.

Andamento: Recurso com efeito suspensivo dos termos da Decisão nº 6.142/2013 (Aguardando deliberação do STJ e/ou do STF em Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente, interpostos pela PGDF).

DECISÃO Nº 6.142/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento da Informação nº 18/2013, de fls. 158/170; II - determinar: a) a perda de objeto: 1. da determinação contida no item II da Decisão nº 6.234/12¹⁰; 2. da consulta formulada mediante o Ofício nº 702/12-GAB/SEPLAN; b) a perda de eficácia normativa da Decisão nº 325/07, retroativa à edição da IN nº 02/2008 – MPOG, que entrou em vigência em 22 de julho de 2008, sendo que, para fins de repactuação, os procedimentos poderão ser revistos, desde que exista demanda regular apresentada pela empresa prestadora de serviço durante a vigência do contrato; III - determinar ao Chefe do Poder Executivo local: a) a adequação do art. 2º, inciso I, do Decreto nº 34.518/13 à normatização federal relativa à repactuação, utilizando a data de apresentação das propostas como termo "a quo", para fins de contagem do lapso temporal de um ano, para a primeira repactuação, e não a data de assinatura do contrato; b) a inclusão de dispositivo no referido decreto que cuide do prazo de vigência dos valores contratuais decorrentes das repactuações, conforme previsto no art. 41 da IN nº 02/2008 – MPOG; IV - determinar a todos os órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal que: a) enquanto não ocorrer a adequação prevista no item anterior, o termo "a quo" para a primeira repactuação será a data-base da norma coletiva de trabalho a que a proposta se refere; b) do mesmo modo, enquanto não ocorrer a adequação prevista no item anterior, a vigência dos valores contratuais decorrentes das repactuações será regida pelo disposto no art. 41 da Instrução Normativa nº 02/2008 – MPOG; c) os contratos em vigor, em especial aqueles que não tenham cláusula de repactuação e que sejam de natureza contínua, com preponderância de mão de obra, estarão sujeitos ao previsto nas letras

¹⁰ Decisão nº 6.234/2012, item II: “determinar o encaminhamento dos autos à Segecex para elaboração de estudo a respeito do disposto na IN 02/2008 - MPOG, que alterou posicionamento a respeito dos efeitos financeiros da repactuação de preços dos contratos administrativos, motivado pela majoração salarial da mão de obra terceirizada, por conta de Convenção Coletiva de Trabalho, com vistas à edição de Decisão Normativa sobre a matéria, em especial levando-se em conta os possíveis reflexos desse estudo nas disposições da Decisão – TCDF nº 325/07”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

“a” e “b” deste item, e, quanto à retroatividade, à forma disposta no item II, letra “b”, supra; (...).

Processo nº 11.851/2008 - Representação Conjunta nº 4/2008, do Ministério Público junto a esta Corte, versando sobre o acompanhamento de contratos de terceirização de serviços firmados pelo Poder Público local.

Andamento: Arquivado.

DECISÃO Nº 6.343/2009

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - determinar: a) aos órgãos e entidades jurisdicionados desta Corte que adotem providências visando alertar: a.1) os executores de contratos e convênios, firmados pela Administração e os ordenadores das despesas decorrentes desses ajustes, sobre suas responsabilidades, bem como as sanções a que se submetem em decorrência das obrigações impostas, por exemplo, pelas seguintes leis e normativos: a.1.1) Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – artigos 67, §§ 1º e 2º, 69, 70, 71, § 2º, 73, I, “a” e “b”, § 3º, 74, seus incisos e parágrafo único, 76, c/c o disposto nos artigos 77, 78, incisos I a VIII e XVIII, e 55, XIII; a.1.2) Lei distrital nº 3.163, de 3 de julho de 2003, que alterou a Lei nº 3.105, de 27.12.2002, que instituiu o Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Poder Executivo do Distrito Federal - artigos 7º e 8º, incisos I, II e III; a.1.3) Decreto distrital nº 16.098, de 29 de novembro de 1994, que trata da execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal – artigos 13, II, § 3º, 14, 16, parágrafo único, 17, 18, § 1º, 54, §§ 2º e 3º, 55, § 5º, e 56, parágrafo único; a.1.4) Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1994 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do DF) - artigos 56, 57, incisos II e III, 60 e 61; a.1.5) Resolução nº 38, de 30 de outubro de 1990 (Regimento Interno do TCDF) - artigos 181 e 182, incisos I e II; a.1.6) Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998 (Dispõe sobre a instauração, instrução e processamento de tomadas de contas especiais) - artigo 1º e §§ 1º ao 4º; a.2) os dirigentes dos órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal para que providenciem, em conjunto com a Secretaria da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, a instauração de tomadas de contas especiais, conforme Lei nº 3.732, de 13 de janeiro de 2006, alterada pela Lei nº 3.862, de 30 de maio de 2006, c/c os Decretos nºs 24.816, de 21 de julho de 2004, e 28.009, de 30 de maio de 2007, com o intuito de quantificar os danos e apurar os responsáveis, nos moldes da Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998, mormente o artigo 1º e seus §§ 1º ao 4º, caso a Administração venha a ser obrigada a arcar com dispêndios financeiros decorrentes de falhas na regular fiscalização de seus contratos, tão-só em face das obrigações estipuladas nos artigos 29, IV, 55, XIII e 71, § 2º, da Lei 8.666/93, sobretudo naqueles firmados com o então Instituto Candango de Solidariedade - ICS; a.3) os responsáveis pela confecção de editais de licitações para que façam constar das exigências editalícias e contratuais cláusulas que possibilitem ao contratante fiscalizar a contratada quanto ao cumprimento das obrigações por ela assumidas, sobretudo em vista do que dispõem os artigos 28, 29, 30, 31, 55, XIII, e 71, § 2º, da Lei nº 8.666/1993; b) à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Secretaria da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal que, no exercício de suas atribuições, adote providências visando fiscalizar a execução dos contratos a que se reporta a alínea “a”, retro, na extensão que entender necessária; (...).

4. Áreas e Pontos Potencialmente Significantes

31. Como ponto forte, no contexto da responsabilidade subsidiária da Administração Pública, cita-se que a maior parte dos valores envolvidos em contratações de serviços continuados dizem respeito a um pequeno número de contratos de grande materialidade, o que facilita sua fiscalização e controle.

32. Quanto aos pontos fracos, tem-se que a repactuação ainda não está expressamente positivada como instituto jurídico. Ademais, no âmbito do Distrito Federal, a matéria foi objeto de diversas deliberações deste TCDF, decretos e entendimentos que visavam à sua adequação à legislação federal vigente¹¹. Por outro lado, a implementação da conta vinculada estabelecida pela Lei nº 4.636/2011 envolve custos operacionais, que trazem ônus adicional à fiscalização dos contratos de prestação de serviços continuados.

33. Em relação às oportunidades, destaca-se a recente edição do Decreto nº 36.063/2014, o qual recepcionou as disposições da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG, tornando uniforme nas searas federal e distrital a legislação aplicada a respeito da contratação de serviços continuados, bem como a repactuação. Ressalta-se ainda a instituição, por meio da Lei nº 4.636/2011, regulamentada pelo Decreto nº 34.649/2013, da conta vinculada para provisionamento de encargos trabalhistas, como mais um mecanismo de controle dos contratos.

34. Por fim, a título de ameaças, tem-se o atual cenário financeiro que pode impor dificuldades ao Governo do Distrito Federal em quitar suas despesas, em especial as contas com empresas terceirizadas¹². Além disso, a Lei nº 4.636/2011

¹¹ Decisão TCDF nº 325/2007; Decisão TCDF nº 6.234/2012; Decreto Distrital nº 34.518/2013; Decisão TCDF nº 6.142/2013;

¹² As matérias encontradas nos sítios a seguir exemplificam a situação atual do DF: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/10/06/interna_cidadesdf,501441/terceirizados-da-saude-ameacam-cruzar-os-bracos-por-atraso-nos-salario.shtml e <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/06/sem-receber-reajuste-terceirizados-do-gdf-entram-em-greve.html> (ambos os sítios foram acessados na data de 06/10/2015).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

supracitada, a qual instituiu no DF o mecanismo da conta vinculada, teve sua constitucionalidade questionada no STF, por meio da ADI 4831 – DF.

5. Destinatários do Relatório de Auditoria

35. O Relatório de Auditoria terá como destinatários o TCDF; os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal; a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de órgão central dos contratos corporativos do DF; o Ministério Público junto ao TCDF; e a população local.

6. Objetivo Geral da Auditoria

36. A presente auditoria tem por objetivo geral avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista na Súmula nº 331 do TST, bem como a conformidade e o impacto financeiro das repactuações e revisões de contratos de prestação de serviços continuados no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal.

7. Objetivos Específicos

37. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. O GDF tem adotado medidas suficientes para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração prevista na Súmula nº 331 do TST?
2. As repactuações e revisões dos contratos de prestação de serviços continuados foram realizadas em harmonia com a legislação regente?

8. Escopo

38. Na presente auditoria, serão auditados os contratos de prestação de serviços continuados firmados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, no que tange à fiscalização que devem realizar quanto

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

aos encargos trabalhistas devidos pelas contratadas, bem como às repactuações e revisões efetuadas. O período em exame compreenderá os meses de janeiro de 2014 a setembro de 2015.

39. As entidades relacionadas ao objeto desta auditoria são as gestoras dos 38 contratos de maior materialidade, que correspondem a 90,07% (DA-02. Amostra, e-doc nº 2795AA6A-e) do valor total auditado, conforme lista apresentada no quadro a seguir.

Quadro 01: Entidades gestoras dos contratos de maior materialidade

ÓRGÃO/ENTIDADE	Nº DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS VIGENTES (2014-2015)	VALOR TOTAL DOS CONTRATOS
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ¹³	14	R\$ 1.735.321.038,69
Serviço de Limpeza Urbana	6	R\$ 1.940.258.974,09
Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	12	R\$ 337.159.773,44
Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização	5	R\$ 277.149.636,48
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão	1	R\$ 44.466.662,64
TOTAL	39	R\$ 4.334.356.085,34

40. Além das jurisdicionadas indicadas acima, o Banco de Brasília – BRB também será alcançado por esta auditoria, uma vez que tem a competência de operacionalizar as contas vinculadas para provisionamento de encargos trabalhistas previstas na Lei nº 4.636/2011, conforme disposto nos artigos 6º e 7º do Decreto nº 34.649/2013.

¹³ Seis dentre os 14 contratos foram firmados no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o qual é gerido pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

9. Montante Fiscalizado

41. O montante a ser fiscalizado, de acordo com consulta realizada ao Portal da Transparência do Distrito Federal¹⁴, é de R\$ 5.756.248.365,14 (cinco bilhões, setecentos e cinquenta e seis milhões, duzentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e cinco reais e quatorze centavos), valor este correspondente ao total previsto em 245 contratos de prestação de serviços continuados executados no período de janeiro de 2014 a setembro de 2015, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

10. Avaliação de Risco Inerente e de Controle

42. Avalia-se o Risco Inerente ao objeto de auditoria como elevado, haja vista a alta materialidade do montante fiscalizado e as várias entidades auditadas simultaneamente e com realidades distintas.

43. Quanto ao Risco de Controle, considera-se, na presente auditoria, inoportuna a avaliação dos controles internos, haja vista o elevado grau de dispersão e complexidade das competências e atividades/ações fiscalizatórias vinculadas às diversas entidades auditadas, as quais também são dotadas de recursos e estruturas administrativas diversas. Assim, o referido exame, se concretizado, comprometeria a execução desta auditoria, na medida em que a sua realização consumiria elevado período de tempo na fase de planejamento, sendo que tal atividade se mostra mais adequada na etapa de execução dos trabalhos.

11. Risco de Auditoria

44. Uma vez que o Risco Inerente foi avaliado como elevado e a avaliação dos controles internos foi considerada inaplicável, situação não contemplada na tabela 1 da seção 4.9 do Manual de Auditoria do TCDF, de forma conservadora, optou-se pela realização de um grau de testes moderado a alto, a fim de minimizar o risco de auditoria.

¹⁴ Consulta realizada no seguinte sítio da internet:
http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Convenio/consulta_contratos.aspx (acesso realizado em setembro de 2015).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

12. Equipe de Auditoria e Recursos Necessários

45. A equipe que executará a auditoria deve ser constituída por 03 (três) Auditores de Controle Externo, não sendo necessário perfil específico.

13. Cronograma

46. A execução dos trabalhos ocorrerá de acordo com o seguinte cronograma:

Atividade	Dias úteis necessários
Realização dos trabalhos de campo	20
Elaboração das Matrizes de Achados (se houver)	3
Elaboração da versão prévia do Relatório de Auditoria	11
TOTAL	34

47. Estima-se que esse prazo corresponda a um período de 49 dias corridos.

14. Documento de Auditoria 02 — Matriz de Planejamento

48. A Matriz de Planejamento está associada aos presentes autos como DA-01 (e-doc nº 7D920BD4-e).

À superior consideração.

Marcelo Bálbio Moraes
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 1416-8

Felipe Ramos Barbosa
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 1573-6

Daniel S.G.G. de Oliveira
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 1491-4