



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

## **AUDITORIA REGULARIDADE**

### **RELATÓRIO FINAL**

**Responsabilidade subsidiária da Administração nos encargos  
trabalhistas e impacto financeiro das repactuações e revisões nos  
contratos de prestação de serviços continuados**

**(Processo nº 32.093/2015-e)**



Brasília, 2016



## **RESUMO EXECUTIVO**

O objeto da auditoria abrangeu 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.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

A presente auditoria teve por objetivo 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.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 (duas) questões de auditoria:

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?

### **O que o Tribunal constatou?**

Sobre a adoção de medidas para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração prevista no enunciado da Súmula nº 331 do TST, constatou-se que, em contraposição ao disposto na Lei nº 4.636/2011, regulamentada pelo Decreto nº 34.649/2013, nenhum ente da Administração Direta e Indireta do DF firmou Acordo de Cooperação Técnica com o BRB, com vistas a operacionalizar as contas vinculadas para retenção dos encargos trabalhistas devidos pelas empresas contratadas para prestação de serviços continuados.

Em consequência, não há contas vinculadas em funcionamento no complexo administrativo distrital, embora a regulamentação do decreto supracitado tenha iniciado sua vigência em 9/12/2013, há mais de dois anos, possibilitando que os



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

recursos pagos pelo poder público distrital relativos aos encargos trabalhistas sejam utilizados pelas contratadas para fim diverso.

Além disso, embora o Decreto nº 36.063/2014 tenha recepcionado a IN nº 02/2008-SLTI/MPOG no DF, que disciplina a contratação de serviços, com efeitos a partir de 25/2/2015, observou-se que até outubro de 2015 três dos cinco entes auditados não indicaram haver tomado quaisquer providências no sentido de adequar sua fiscalização aos dispositivos da Instrução Normativa em tela, enquanto os outros dois a cumpriam apenas parcialmente.

Ressalta-se que, após as alterações realizadas pelo TST no enunciado da Súmula 331, em maio de 2011<sup>1</sup>, esclarecendo a responsabilidade subsidiária da administração pública em relação a encargos trabalhistas nas contratações de serviços continuados, as principais iniciativas do GDF para se resguardar foram o estabelecimento da obrigação legal de retenção de encargos trabalhistas em contas vinculadas e a recepção da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG. Em ambos os casos, como já descrito, as respectivas legislações têm sido parcial ou totalmente descumpridas.

No tocante às repactuações e revisões dos contratos de prestação de serviços continuados, não foram evidenciadas irregularidades, havendo compatibilidade entre as repactuações e revisões analisadas no bojo dos processos amostrados com os Acordos e Convenções Coletivas e normativos legais a eles aplicáveis.

**Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Com relação à descumprimento do Decreto nº 36.063/2014, que recepcionou a IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, foram apresentadas determinações aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal para que, nas contratações vigentes e futuras, incluam cláusulas relativas à retenção provisória e mensal de provisões trabalhistas, formalizando Acordos de Cooperação Técnica com o BRB para operacionalizar as contas bancárias vinculadas por meio das quais devem ser movimentados os referidos recursos.

Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF deverão aprimorar suas rotinas de fiscalização de contratos de prestação de serviços

---

<sup>1</sup> Por meio da Resolução 174/2011 do TST, divulgada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho em 27, 30 e 31/5/2011.



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

continuados com dedicação de mão de obra exclusiva por meio da adoção de procedimentos documentados de controle do cumprimento de obrigações trabalhistas pelos contratos previstos na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, desde a assinatura do contrato até sua extinção ou rescisão.

Por fim, entendeu-se necessário que a Controladoria-Geral do Distrito Federal, que no âmbito de suas competências, incluía nas tomadas e prestações de contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF o exame dos mecanismos de controle destinados ao cumprimento do Decreto nº 36.063/2014, da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG e deliberações do Tribunal sobre a matéria.

**Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, o aprimoramento da fiscalização do recolhimento dos encargos trabalhistas, de modo a minimizar os riscos de um possível ônus ao erário distrital, decorrente do inadimplemento dos referidos encargos pelas prestadoras de serviços continuados para com seus empregados.



## Sumário

1	Introdução .....	6
1.1	Apresentação .....	6
1.2	Identificação do Objeto .....	6
1.3	Contextualização .....	7
1.4	Objetivos .....	17
1.4.1	Objetivo Geral .....	17
1.4.2	Objetivos Específicos .....	17
1.5	Escopo .....	18
1.6	Montante Fiscalizado .....	19
1.7	Metodologia .....	19
1.8	Crítérios de Auditoria.....	19
1.9	Avaliação de Controle Interno.....	20
2	Resultados da Auditoria.....	21
2.1	QA 1 – O GDF tem adotado medidas suficientes para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração prevista na Súmula nº 331 do TST? 21	
2.1.1	Achado 1 – Inexistência de contas vinculadas para depósito de encargos trabalhistas no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal .....	21
2.1.2	Achado 2 – Fiscalização dos aspectos trabalhistas de contratos de prestação de serviços continuados em desacordo com a norma vigente.....	27
2.2	QA 2 – As repactuações e revisões dos contratos de prestação de serviços continuados foram realizadas em harmonia com a legislação regente? .....	34
3	Conclusão .....	38
4	Proposições .....	39



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria de Regularidade para avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista no enunciado da 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.

### **1.2 Identificação do Objeto**

2. O objeto da auditoria abrange 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 nºs 6.369/2014 e 1.922/2015.

3. A Decisão nº 6.369/2014, proferida no âmbito do Processo nº 10.746/2012, trata de Representação do 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 ao 5º da Lei nº 4.636/2011, que trariam exigências de garantias mais complexas que as previstas na Lei nº 8.666/1993, e solicitando que esta Corte determinasse ao GDF a suspensão da aplicação desses dispositivos.

4. Por meio da deliberação supracitada, o Tribunal 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, resolveu:

(...) 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 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; (...).



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

5. A Decisão nº 1922/2015, exarada no âmbito do Processo nº 4.348/2015-e, trata de representação do 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, tendo o Tribunal decidido:

(...) 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; (...).

### **1.3 Contextualização**

#### *Responsabilidade subsidiária da Administração Pública*

6. 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.

7. Por outro lado, o enunciado da Súmula nº 331 – TST prescrevia que, desde que tivesse participado da relação processual e constasse também do título executivo judicial, a Administração Pública respondia subsidiariamente pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, quanto a esses encargos.

8. 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.



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

9. Ato contínuo, o TST alterou o enunciado da Súmula nº 331, por meio da Resolução nº 174, de 24/5/2011, estabelecendo a redação atualmente vigente, transcrita 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)

10. 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.

11. Nos termos dispostos no livro “Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática”<sup>2</sup>, *“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 Palau<sup>3</sup>, *“configura-se quando há má fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e de seus efeitos”*.

12. Ressalta-se que as disposições do enunciado da Súmula nº 331 do TST pressupõem o zelo por parte do Poder Público quanto à fiscalização de contratos de natureza continuada, a fim de se evitar um possível ônus demasiado ao erário,

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

decorrente de inadimplemento de encargos trabalhistas pelas prestadoras de serviços nessas contratações.

13. A título de ilustração, sobre a matéria, o então Secretário de Estado de Governo do DF, por meio do Ofício nº 983/2012 – GAB/SEG<sup>4</sup>, 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.

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

NORMA	DATA PUBLICAÇÃO	VIGÊNCIA	ASSUNTO	SITUAÇÃO
<b>Lei nº 4.636/2011</b>	26/08/2011	26/08/2011	Define a obrigatoriedade de instituição de conta vinculada para provisão de encargos trabalhistas nas contratações de serviços continuados pela Administração Pública do DF.	Vigente
<b>Lei nº 5.014/2013</b>	15/01/2013	15/01/2013	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.
<b>Decreto nº 34.649/2013</b>	11/09/2013	10/12/2013	Regulamenta a Lei nº 4.636/2011.	Vigente
<b>Decreto nº 36.063/2014</b>	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

<sup>4</sup> 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

*Alterações de contratos de prestação de serviços continuados*

15. Os contratos administrativos necessitam observar os dispositivos expressos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, em especial, na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial, 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.

16. No mesmo sentido, a Lei nº 8.666/1993 assegurou a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste (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, “c”)<sup>5</sup>.

---

2.<sup>5</sup> 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 (...)

3.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; (...)

4.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.

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

6.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;

7.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: (...)

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

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



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

17. 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, inciso XXI, da Constituição Federal: a revisão e o reajuste contratual.

18. A revisão, prevista no inciso II, alínea “d”, do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, 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 constatada a ocorrência do fato, as partes devem recompor a equação imediatamente por meio de termo aditivo.

19. O reajuste de preços, tal como previsto no art. 40, inciso XI, da Lei nº 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, estabelecem um critério de reajuste no intuito de preservar a contraprestação devida ao contratado. Cumpre função primordial nos casos de execução continuada, cuja vigência, por desenvolver-se por longo período, sofre os efeitos da inflação, que compromete a justa remuneração do contratado.

20. 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, uma vez que ambas objetivam reparar os efeitos causados pela inflação de uma maneira geral.

---

10. §1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

11. § 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

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

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

14. 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. (...)

15. § 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

“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.)

21. No entendimento acima, identifica-se que aquele Tribunal de Contas 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 componentes dos custos do contrato.

22. 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 Filho<sup>6</sup>:

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

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 732.



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

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.

23. No âmbito da Administração Pública Federal, esse procedimento foi instituído pelo art. 5º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997<sup>7</sup>. Em seguida, ainda na seara federal, foram editadas instruções normativas<sup>8</sup> 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.

24. Nesse sentido, cabe destacar a edição da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG, que buscou preencher algumas lacunas presentes no 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, 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.

25. No âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 34.518/2013<sup>9</sup> dispôs sobre a

---

<sup>7</sup> 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 demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.



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

repactuação dos preços dos contratos de serviços continuados, conforme 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.

26. Posteriormente, o Decreto nº 36.063/2014<sup>10</sup> 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 aplicáveis à União.

**Fiscalizações anteriores**

27. 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 no enunciado da Súmula nº 331 - TST:

**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*

<sup>10</sup> 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

*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 da conclusão das negociações, ou no máximo poderá retroagir à data 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 6.234/12<sup>11</sup>; 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,*

<sup>11</sup> 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

*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 "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*





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

*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 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; (...).*

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

32. A presente auditoria tem por objetivo geral avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista no enunciado da Súmula nº 331 - 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.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

33. 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



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

serviços continuados foram realizadas em harmonia com a legislação regente?

### 1.5 Escopo

34. Na presente auditoria, foram 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 aos encargos trabalhistas devidos pelas contratadas, bem como às repactuações e revisões efetuadas. O período em exame compreendeu os meses de janeiro de 2014 a setembro de 2015.

35. As entidades relacionadas ao objeto desta auditoria são as gestoras dos 38 contratos de maior materialidade examinados, 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, Esporte <sup>12</sup> e Lazer do Distrito Federal <sup>13</sup>	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 Planejamento, Orçamento e Gestão <sup>14</sup>	6	R\$ 321.616.299,12

<sup>12</sup> O Decreto 37.140 de 29/02/2016 (publicado em 01/03/2016) alterou a estrutura da SEDF passando a se denominar Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, contudo foi mantida a nomenclatura vigente à época da execução da fiscalização.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Durante a execução da auditoria, a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Gestão



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

ÓRGÃO/ENTIDADE	Nº DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS VIGENTES (2014-2015)	VALOR TOTAL DOS CONTRATOS
TOTAL	38	R\$ 4.334.356.085,34

36. Além das jurisdicionadas indicadas acima, o Banco de Brasília – BRB também foi 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 nos artigos 6º e 7º do Decreto nº 34.649/2013.

### **1.6 Montante Fiscalizado**

37. O montante fiscalizado, de acordo com consulta realizada ao Portal da Transparência do Distrito Federal<sup>15</sup>, foi 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 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.

### **1.7 Metodologia**

38. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA-01, e-DOC 7D920BD4), merecendo destaque a análise documental.

### **1.8 Critérios de Auditoria**

39. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos, dentre outros, dos seguintes normativos:

---

Administrativa e Desburocratização, por força do Decreto nº 36.825, de 22 de outubro de 2015, foi agregada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.

<sup>15</sup> Consulta realizada no seguinte sítio da internet:  
[http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Convenio/consulta\\_contratos.aspx](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

- Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988;
- Lei nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei nº 4.636/2011 - Institui mecanismo de controle do patrimônio público do Distrito Federal, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal;
- Decreto nº 34.649/2013 - Regulamenta a Lei nº 4.636/2011, e dá outras providências;
- Decreto nº 36.063/2014 - Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG;
- IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG - Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

40. Considerou-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.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – O GDF tem adotado medidas suficientes para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração prevista na Súmula nº 331 do TST?

*Não. A Lei nº 4.636/2011, regulamentada pelo Decreto nº 34.649/2013, previu a formalização de Acordos de Cooperação Técnica entre BRB e os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal, objetivando a retenção, em conta vinculada, de encargos trabalhistas devidos pelas empresas contratadas para prestação de serviços continuados. Embora a norma regulamentadora esteja vigente desde 9/12/2013, inexistente Acordo de Cooperação Técnica formalizado ou contas vinculadas em funcionamento. O Decreto nº 36.063/2014, por sua vez, recepcionou no DF a IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, a qual estabelece diretrizes e procedimentos de fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados. Evidenciou-se que, até outubro de 2015, três dos cinco entes auditados não adotaram quaisquer providências para adequar sua fiscalização aos dispositivos da Instrução Normativa em tela, enquanto os outros dois a cumpriam apenas parcialmente, mas sem resultados concretos.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Inexistência de contas vinculadas para depósito de encargos trabalhistas no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal

##### **Critério**

41. A partir de 9/12/2013, os contratos vigentes de prestação de serviços continuados precisam conter cláusulas relativas à retenção provisória e mensal de provisões trabalhistas em conta vinculada junto ao BRB.

42. Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do DF devem formalizar Acordo de Cooperação Técnica com o BRB até 8/1/2014, para operacionalizar as contas vinculadas para provisão de encargos trabalhistas.

43. Normas Aplicáveis: Lei nº 4.636/2011, art. 2º e 9º; Decreto nº 34.649/2013, art. 1º, art. 7º, art. 10, art. 11, § 6º, e art. 12.

##### **Análises e Evidências**

44. O Decreto nº 34.649/2013, que entrou em vigor em 9/12/2013,



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

regulamentou a Lei nº 4.636/2011, a qual trata da necessidade de abertura de contas vinculadas para depósito de encargos trabalhistas, em contratações de empresas para prestação de serviços continuados com exclusividade de mão de obra, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

45. Nesse sentido, dispõe o artigo 1º e o *caput* do artigo 7º do referido decreto:

Art. 1º Os editais licitatórios e os contratos de prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, formalizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, deverão conter cláusulas relativas à retenção provisória e mensal de provisões trabalhistas.

Parágrafo único. Os contratos vigentes deverão se adequar às regras deste Decreto quando da renovação contratual porventura formalizada.

Art. 7º Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal deverão formalizar Acordo de Cooperação Técnica com o BRB, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação deste Decreto, para sua operacionalização.

46. Com vistas a verificação do cumprimento desses dispositivos, solicitou-se aos entes públicos auditados<sup>16</sup> as seguintes informações:

- a. Cópia do Acordo de Cooperação Técnica formalizado com o Banco de Brasília – BRB, nos termos do artigo 7º do Decreto nº 34.649/2013, bem como justificativa por eventual ausência desse instrumento;
- b. Lista das contas vinculadas já operacionalizadas junto ao Banco de Brasília – BRB e os números de contratos correspondentes, com vistas a provisionar encargos trabalhistas nas contratações de serviços continuados, de acordo com o disposto na Lei nº 4.636/2011 e no Decreto nº 34.649/2013.

47. Como resposta, os entes distritais auditados afirmaram inexistir Acordo de Cooperação Técnica formalizado com o BRB ou contas vinculadas em funcionamento.

48. Em 22/10/2015, o BRB, por sua vez, afirmou “*que até o presente momento não existem acordos de cooperação técnica firmados*” com os órgãos do GDF. Assegurou, ainda, que “*não existem contas vinculadas abertas em decorrência de não haver nenhum acordo firmado, além do fato de não ter ocorrido ainda, no âmbito do poder executivo, a realização de licitações nos moldes da Lei nº 4.636/2011 e do*

---

<sup>16</sup> SEPLAG, SEGAD, SE, SES, SSP e SLU.



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

*Decreto nº 34.649/2013*<sup>17</sup>.

49. Ressalta-se que a ausência de licitação com amparo nos normativos citados não justifica a falta de operacionalização das contas vinculadas, uma vez que o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 34.649/2013 obriga que, quando da prorrogação de contratos vigentes – o que, na maioria dos casos, ocorre anualmente – os mesmos se adequem aos regramentos da referida norma.

50. Ademais, a análise realizada nesta fiscalização evidenciou que, nos processos amostrados, nenhuma delas previu em seus contratos ou respectivas prorrogações a retenção de encargos trabalhistas em conta vinculada, a despeito do disposto no *caput* e no parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 34.649/2013.

51. Além disso, no dia 22/10/2015, o BRB afirmou estarem em andamento tratativas para assinatura de Acordo de Cooperação Técnica apenas com a SEGAD e com a SE (e-DOC A2FCB90C-c). Isto é, mais de 10 meses após findado o prazo estabelecido pelo artigo 7º do Decreto nº 34.649/2013, o SLU, a SES e a SSP<sup>18</sup> sequer estavam com negociação em curso junto ao BRB para formalização do referido ajuste.

52. Quanto à disponibilização, pelo banco, das contas vinculadas para utilização dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do DF, cumpre destacar a afirmação do BRB em documento datado de 1º/7/2015, nos seguintes termos<sup>19</sup>:

(...) informamos que os procedimentos de abertura da Conta Vinculada e o bloqueio dos recursos destinados as provisões trabalhistas já foram concluídos pelo Banco, porém a ferramenta de controle de saldos por rubrica apresentou falhas. O sistema de controle de conta vinculada está mantendo a mesma informação de categoria salarial independente do contrato, o que inviabilizou a homologação do sistema, visto que não se pode utilizar a mesma base de informações de categorias salariais para todos. A ferramenta retornou para a fábrica de software responsável pela construção para as devidas correções. Informamos que assim que os ajustes forem realizados agendaremos a reunião solicitada para apresentação da ferramenta e utilização em testes por essa Secretaria.

---

<sup>17</sup> E-DOC A2FCB90C-c

<sup>18</sup> O processo nº 050.000.466/2013 da Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social foi incluído para análise ao longo da fase de execução da auditoria.

<sup>19</sup> E-DOC A8851173-c





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

53. As manifestações do BRB evidenciam, portanto, que, quase 2 anos após o início de vigência do Decreto nº 34.649/2013, o BRB ainda não havia disponibilizado as contas vinculadas para uso do complexo administrativo do DF.

54. Conforme supracitado, a justificativa apresentada foi de que um sistema para controle dos saldos de tais contas, especificados por rubrica, estava em processo de elaboração e implantação. Entretanto, a operacionalização das contas vinculadas não depende desse instrumento informatizado, embora seja facilitada por ele, uma vez que o controle de saldos poderia ser feito pelos próprios órgãos contratantes até a implementação de um sistema computacional com tal funcionalidade.

55. Cumpre destacar que as disposições da Lei nº 4.636/2011 e de suas regulamentações consistem na principal iniciativa idealizada pelo DF, desde as relevantes alterações divulgadas em maio de 2011<sup>20</sup> pelo TST no enunciado da Súmula nº 331, em relação à responsabilidade subsidiária da Administração quanto ao pagamento de encargos trabalhistas devidos pelas empresas contratadas para prestação de serviços continuados.

56. Sendo assim, era de se esperar que a operacionalização das contas vinculadas fosse priorizada pelos entes estatais envolvidos. Contudo, observa-se que houve falha no planejamento de sua implementação, uma vez que não foram definidas etapas prioritárias, de forma a antecipar a operacionalização de estágios mais simples à medida em que fossem desenvolvidos. Esse planejamento permitiria que a sistemática em tela já estivesse em funcionamento, uma vez que, como afirmado pelo BRB, os procedimentos para abertura das contas e bloqueio de recursos já foram concluídos pelo Banco.

### **Causas**

57. Falha no planejamento e falta de priorização para a operacionalização da conta vinculada por parte do BRB, de forma a viabilizar sua implementação por etapas, das mais simples para as mais complexas.

58. Inércia dos entes públicos distritais perante as obrigações estipuladas pelo

---

<sup>20</sup> Resolução 174/2011 do TST, divulgada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho em 27, 30 e 31/5/2011.





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

Decreto nº 34.649/2013.

***Efeitos***

59. Possibilidade de os recursos pagos pelo poder público distrital relativos aos encargos trabalhistas serem utilizados pelas contratadas para fim diverso.

60. Possibilidade de o erário ter que arcar com os encargos trabalhistas, em caso de eventual condenação que preveja responsabilidade subsidiária do DF.

***Considerações do Auditado***

Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do DF (SE)

61. A SE se manifestou por meio do Ofício nº 576/2016 – GAB/SE, de 06 de abril de 2016 (e-DOC C3CFE329-c), esclarecendo que os depósitos dos encargos trabalhistas em conta corrente vinculada não foram efetivados, uma vez que as licitações dos contratos vigentes foram finalizadas anteriormente à publicação da Lei nº 4.636/2011 e do Decreto nº 34.649/2013.

Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES)

62. A SES foi cientificada a respeito da versão prévia do Relatório de Auditoria por meio do Ofício nº 1523/2016 – GP (e-DOC 7EDCF603-e), de 01 de março de 2016, e não se manifestou.

Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF (SEPLAG)

63. A SEPLAG se manifestou por meio do Ofício nº 391/2016 – GAB/SEPLAG (e-DOC 54D0ABA2-c), de 24 de março de 2016. No que tange à inexistência da conta vinculada para o depósito dos encargos trabalhistas, noticiou que o Acordo de Cooperação Técnica ainda está sendo formalizado com o BRB e que, tão logo seja firmado, será elaborado um cronograma para implantação dos procedimentos relativos à conta vinculada.

Serviço de Limpeza Urbana do DF (SLU)

64. O SLU se manifestou por meio do Ofício nº 255/2016 – DIGER/SLU, de 04



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

de abril de 2016 (e-DOC EA1B73ED-c), esclarecendo que os depósitos das provisões trabalhistas serão providenciados assim que as falhas relativas ao sistema para controle dos saldos das contas vinculadas forem corrigidas, bem como após a celebração de o Acordo de Cooperação Técnica com o BRB.

***Posicionamento da equipe de auditoria***

65. Sobre a inexistência da conta vinculada para o recolhimento de obrigações trabalhistas, não deve prosperar a justificativa trazida pela SE de que os procedimentos licitatórios dos contratos vigentes foram finalizados anteriormente à publicação das normas supra indicadas, uma vez que o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 34.649/2013 é taxativo ao preconizar que os ajustes vigentes deverão, quando da renovação contratual, ser adequados às regras por ele instituídas.

66. Quanto às manifestações da SEPLAG e SLU, tem-se que apenas confirmam as falhas evidenciadas neste Achado de Auditoria, inexistindo elemento novo capaz de afastar as impropriedades nele apontadas.

67. Ainda, sobre a manifestação do SLU, as falhas no controle de saldos por rubrica em desenvolvimento pelo BRB não afastam a obrigatoriedade de a Autarquia e demais jurisdicionados se certificarem do recolhimento das obrigações trabalhistas devidas pelas empresas contratadas, uma vez que essa atividade pode ser realizada por meios próprios enquanto não é implementado pelo BRB um sistema informatizado que contemple tal funcionalidade.

68. Portanto, as manifestações em análise não têm o condão de afastar as impropriedades evidenciadas nesta fiscalização.

***Proposições***

69. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF que:



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

- a) formalizem Acordo de Cooperação Técnica com o BRB, com objetivo de operacionalizar as contas vinculadas para provisão de encargos trabalhistas, informando a esta Corte as medidas adotadas e/ou em curso;
- b) em próximas contratações, bem como nas prorrogações de contratos vigentes, incluam no termo de contrato ou em seus aditivos cláusulas relativas à retenção provisória e mensal de provisões trabalhistas em conta vinculada aberta no BRB, em atenção ao parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 34.649/2013;

II. Determinar ao BRB que adote providências para a imediata operacionalização de contas vinculadas para provisionar os encargos trabalhistas dos contratos de prestação de serviços continuados firmados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, nos termos da Lei nº 4.636/2011, informando a esta Corte as medidas adotadas e/ou em curso.

***Benefícios Esperados***

70. Adequada operacionalização e controle das contas vinculadas para depósito de encargos trabalhistas, de modo a minimizar os riscos de um possível ônus ao erário distrital, decorrente de inadimplementos dos referidos encargos pelas empresas prestadoras de serviços continuados.

**2.1.2 Achado 2 – Fiscalização dos aspectos trabalhistas de contratos de prestação de serviços continuados em desacordo com a norma vigente**

***Critério***

71. A partir de 25/2/2015, a fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra deve incluir os procedimentos de controle do cumprimento de obrigações trabalhistas pelos contratados previstos na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, desde a assinatura do contrato até sua extinção ou rescisão.



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

72. Normas Aplicáveis: Decreto nº 36.063/2014, art. 1º; IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG, art. 31 e Anexo IV.

**Análises e Evidências**

73. Em conformidade com o Decreto nº 36.063/2014, a partir de 25/2/2015 a IN nº 02/2008-SLTI/MPOG passou a ser aplicável no DF. Esta Instrução Normativa especifica várias diretrizes e procedimentos que devem ser adotados quando da fiscalização de contratos para prestação de serviços continuados com exclusividade de mão de obra. Dentre eles, destacam-se:

- A fiscalização dos contratos, no que tange ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;
- A fiscalização das Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS, será feita por amostragem. Devem ser observadas, com especial atenção, a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho;
- Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual – EPI;
- Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho;
- A administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes;
- A administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, devendo os mesmos ser entregues à Administração;
- O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle.



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

74. Os procedimentos retro citados objetivam resguardar os cofres públicos distritais de terem que arcar com os custos de eventual responsabilização subsidiária em relação a débitos trabalhistas das empresas contratadas para com seus empregados.

75. Com o objetivo de avaliar a aplicação da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG no DF, por meio de nota de auditoria, solicitou-se a cada um dos órgãos auditados<sup>21</sup>:

Informar quais as providências adotadas em 2015 com vistas a adequar a fiscalização de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra aos regimentos da IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG, em conformidade com o disposto no Decreto nº 36.063/2014.

76. Em resposta, a SEPLAG e a SES informaram que aplicam dispositivos da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG na fiscalização de seus contratos, mas não demonstraram terem implementado vários procedimentos, tais como<sup>22</sup>:

- a solicitação, por amostragem, aos empregados terceirizados dos extratos das respectivas contas do FGTS, de modo a avaliar todos eles anualmente;
- os procedimentos de fiscalização quando da extinção ou rescisão dos contratos, conforme previsto no tópico 6<sup>23</sup> do Anexo IV da referida Instrução Normativa; e
- as providências em caso de indícios de irregularidade, de acordo com o tópico 7<sup>24</sup> do Anexo IV da mesma Instrução Normativa.

---

<sup>21</sup> Órgãos auditados: Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal, Serviço de Limpeza Urbana, Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>22</sup> Os procedimentos citados possuem previsão na redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013.

<sup>23</sup> A contratada deverá entregar, até 10 (dez) dias após o último mês de prestação dos serviços (extinção ou rescisão do contrato), cópias autenticadas dos documentos abaixo relacionados: termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria; guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referente às rescisões contratuais; extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

<sup>24</sup> Como exemplo, em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra deverão oficiá-las ao Ministério da Previdência Social e à Receita Federal do Brasil.



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

77. Por sua vez, a Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer, a Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social e o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal não indicaram haver tomado quaisquer providências no sentido de adequar sua fiscalização aos dispositivos da Instrução Normativa em tela.

78. Ademais, a análise das respostas dos jurisdicionados<sup>25</sup> e dos processos amostrados em cada um deles evidenciou que, até outubro de 2015, mais de 7 meses após o início da vigência do Decreto nº 36.063/2014, nenhum dos cinco entes públicos auditados estava aplicando integralmente o disposto na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, no que diz respeito ao previsto em seu artigo 31<sup>26</sup> e Anexo IV<sup>27</sup>.

### ***Causas***

79. Inércia dos entes públicos perante as obrigações estipuladas pelo Decreto nº 36.063/2014 e IN nº 02/2008-SLTI/MPOG.

### ***Efeitos***

80. Exposição do poder público distrital a riscos de responsabilização subsidiária, em decorrência de inadimplência de empresas contratadas, em relação aos encargos trabalhistas com os quais devem arcar.

### ***Considerações do Auditado***

#### **Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do DF (SE)**

81. A SE se manifestou por meio do Ofício nº 576/2016 – GAB/SE, de 06 de abril de 2016 (e-DOC C3CFE329-c), informando que, em relação aos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva, realiza a fiscalização por amostragem das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Ademais, no momento do pagamento, as empresas contratadas exibem certidões de regularidade fiscal e quitação dos benefícios e contribuições dos

---

<sup>25</sup> E-DOC 97AAFAD6-e

<sup>26</sup> Que versa sobre o Acompanhamento e Fiscalização da Execução dos Contratos.

<sup>27</sup> Referente à Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão-de-obra.



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

empregados terceirizados.

Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES)

82. A SES foi cientificada a respeito da versão prévia do Relatório de Auditoria por meio do Ofício nº 1523/2016 – GP (e-DOC 7EDCF603-e), de 01 de março de 2016, e não se manifestou.

Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF (SEPLAG)

83. A SEPLAG se manifestou por meio do Ofício nº 391/2016 – GAB/SEPLAG (e-DOC 54D0ABA2-c), de 24 de março de 2016, alegando que, em que pese não haver conta vinculada, realiza desde janeiro de 2016, dentre outros procedimentos, a verificação por amostragem das CTPS, dando início, dessa forma, ao acompanhamento e fiscalização da situação funcional dos empregados terceirizados.

84. Ademais, sobre a aplicação da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG no âmbito distrital, afirmou que *“a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), por meio de vários pareceres, a maioria versando sobre repactuação, tem definido que tal IN deve ser aplicada para os contratos assinados após a edição do Decreto nº 36.063, de 26/11/2014. Assim, por analogia, citada IN também não poderia ser utilizada para os demais assuntos relativos aos contratos firmados antes da sua absorção pelo DF”*.

Serviço de Limpeza Urbana do DF (SLU)

85. O SLU se manifestou por meio do Ofício nº 255/2016 – DIGER/SLU, de 04 de abril de 2016 (e-DOC EA1B73ED-c), apontando as medidas e os procedimentos adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva. São eles: avaliação de condições insalubres ou de periculosidade e uso de equipamentos de segurança; conferência diária dos funcionários terceirizados que estão prestando serviços; e fiscalização dos serviços prestados mediante a utilização de instrumentos de controle a nível administrativo e operacional.

86. Ademais, quanto ao recolhimento de obrigações trabalhistas, declarou que





é realizada a conferência dos documentos comprobatórios encaminhados pelas empresas quando da emissão das notas fiscais.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

87. Os procedimentos fiscalizatórios apresentados pela SE, SEPLAG e SLU não contemplam todas as rotinas de fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra previstos na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, a qual não se limita à execução contratual (como a verificação das condições de salubridade, periculosidade e segurança, por exemplo), nem se restringe à liquidação de despesas (como a verificação da regularidade fiscal da empresa contratada antes do pagamento). A referida norma estabelece, ainda, várias atividades de controle que objetivam mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em relação a falhas no recolhimento de obrigações trabalhistas de caráter individual (como o FGTS, por exemplo).

88. Acerca da aplicabilidade da IN nº 02/2008 a contratos firmados em data anterior à edição do Decreto nº 36.063/2014, sabe-se que, conforme os incisos V e VI da Súmula TST nº 331<sup>28</sup>, o reconhecimento da responsabilidade subsidiária no âmbito da Administração Pública está intimamente ligado ao dever do Estado de fiscalizar a execução do contrato, tanto em relação à prestação dos serviços propriamente ditos quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais.

89. Logo, os regramentos constantes da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG que versam sobre a fiscalização e o acompanhamento dos contratos de prestação de serviços não se constituem em aplicação retroativa de norma em vigor. Tais dispositivos nada mais são que o estabelecimento de rotinas e procedimentos a serem implementados pela Administração Pública com o objetivo de atender a legislação em vigor e mitigar a responsabilidade subsidiária nos contratos para prestação de

---

<sup>28</sup> 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.





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

serviços continuados com exclusividade de mão de obra, obrigações estas já previstas por normativos anteriores e não cumpridas de forma satisfatória pelos órgãos e entidades auditadas no presente trabalho.

90. Assim, as manifestações em análise não têm o condão de afastar as impropriedades evidenciadas nesta fiscalização.

***Proposições***

91. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF que, doravante, façam constar da rotina de fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva procedimentos documentados de controle do cumprimento de obrigações trabalhistas pelos contratados previstos na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014, especialmente no diz respeito ao Anexo IV, desde a assinatura do contrato, ou de sua renovação, até sua extinção ou rescisão.
- II. Recomendar à Controladoria-Geral do Distrito Federal, que no âmbito de suas competências, inclua nas tomadas e prestações de contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF o exame dos mecanismos de controle destinados a mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública distrital nos contratos para prestação de serviços continuados com exclusividade de mão de obra, em atenção ao Decreto nº 36.063/2014 e à IN nº 02/2008-SLTI/MPOG.

***Benefícios Esperados***

92. Maior resguardo aos cofres públicos distritais no que tange aos custos de eventual responsabilização subsidiária em relação a débitos trabalhistas das



empresas contratadas para com seus empregados.

## **2.2 QA 2 – As repactuações e revisões dos contratos de prestação de serviços continuados foram realizadas em harmonia com a legislação regente?**

*Sim. A Auditoria não evidenciou quaisquer descumprimentos aos normativos legais e aos Acordos e Convenções Coletivas nas repactuações e revisões analisadas no bojo dos processos amostrados.*

### **Análises e Evidências**

93. O exame das repactuações ocorridas entre o período de 2013 para 2014 indica que os referidos ajustes nos contratos amostrados guardaram consonância com as variações estabelecidas pelas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT).

### **Contratos de serviços de vigilância armada e desarmada**

94. No que tange às contratações de serviços de vigilância armada e desarmada, a partir de 1º de janeiro de 2014, ficou assegurado o reajuste salarial de 6,95% aos empregados das empresas que compõem essa categoria profissional, a incidir sobre o salário recebido em 31 de dezembro de 2013<sup>29</sup>.

95. A partir das planilhas de composição de preços, verificou-se que a variação do salário-base de cada posto (vigilante diurno/noturno e supervisor diurno/noturno) seguiu devidamente o percentual estabelecido pela Convenção Coletiva de Trabalho (DA-05, e-DOC 3EA5757B-e).

96. Importante ressaltar que, para esta categoria, houve também a majoração do percentual do adicional noturno, o qual passou de 12,00% (2013)<sup>30</sup> para 14,02% (2014)<sup>31</sup>, bem como o reconhecimento de parcela referente aos feriados trabalhados devida aos empregados a partir de 2014<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cláusula terceira, parágrafo primeiro da Convenção Coletiva de Trabalho 2014/2014 (CCT/2014) (DA-04.III, e-DOC 2FF0EF31).

<sup>30</sup> Cláusula nona da CCT/2013 – Empresas de segurança e vigilância do (DA-04.III, e-DOC 2FF0EF31).

<sup>31</sup> Cláusula nona da CCT/2014 – Empresas de segurança e vigilância do DF (DA-04.III, e-DOC 2FF0EF31).

<sup>32</sup> Cláusula quadragésima sexta da CCT/2014 – Empresas de segurança e vigilância do DF (DA-04.III, e-DOC 2FF0EF31).



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

97. Em relação aos insumos de mão de obra, durante o período analisado, constatou-se que estes obtiveram ajuste de acordo com os valores previstos em Convenção Coletiva de Trabalho (DA-05, fl. 77, e-DOC 3EA5757B-e). A título de exemplo, demonstram-se os ajustes referentes aos valores dos insumos “Plano de saúde” e “Fundo para indenização decorrente de aposentadoria por invalidez”:

**Quadro 02: Ajustes dos insumos de mão de obra: plano de saúde/assistência médica e fundo para indenização para aposentadoria por invalidez.**

	Valores constantes das planilhas de formação de preço <sup>33</sup>			Valores estabelecidos pela Convenção Coletiva <sup>34</sup>		
	2013	2014	Variação	2013	2014	Variação
Plano de saúde/assistência médica	126,00	180,00	<b>42,86%</b>	63,00	90,00	<b>42,86%</b>
Fundo para indeniz. para aposentadoria por invalidez	22,00	24,00	<b>9,09%</b>	11,00	12,00	<b>9,09%</b>

98. Objetivando apurar o impacto financeiro das repactuações de 2014 nos contratos de vigilância, foi feita a comparação entre o valor anual dos contratos antes da repactuação (2013) e o mesmo valor após a repactuação de 2014. Dessa forma, chegou-se ao percentual médio de 10,89% de variação, conforme quadro a seguir (DA-05, fl. 79, e-DOC 3EA5757B-e):

**Quadro 03: Impacto das repactuações de 2014 (contratos de vigilância).**

Nº do processo	Valor do contrato 2013	Valor do contrato 2014 (após repactuação)	Variação
410.001.120/2014	R\$ 44.466.673,85	R\$ 49.396.989,93	11,09%
410.001.307/2010	R\$ 47.734.864,18	R\$ 53.115.896,63	11,27%
410.001.308/2010	R\$ 47.734.864,18	R\$ 53.115.896,63	11,27%
410.001.309/2010	R\$ 46.513.700,32	R\$ 51.756.717,65	11,27%
410.001.795/2010	R\$ 55.868.299,47	R\$ 62.299.368,16	11,51%
080.000.593/2008*	R\$ 40.985.924,16	R\$ 45.364.758,72	10,68%
080.000.593/2008**	R\$ 35.967.422,95	R\$ 39.242.606,56	9,11%
<b>Variação Média</b>			<b>10,89%</b>

\* Lote 1

\*\* Lote 2

<sup>33</sup> Valores por posto de serviço, ou seja, considera-se 2 (dois) vigilantes.

<sup>34</sup> Valor por vigilante.



### **Contratos de serviços de limpeza, asseio e conservação**

99. Com relação aos contratos de limpeza, asseio e conservação, vale apontar, preliminarmente, que todas as contratações restringiram-se aos postos de “servente” e “encarregado” de serviços gerais.

100. Conforme Convenção Coletiva de Trabalho 2014 desta categoria, para o cargo de servente, ficou assegurado o aumento de 12%<sup>35</sup>, ao passo que para o posto de encarregado, foi estabelecido o salário equivalente a duas vezes o piso mínimo da categoria ( $2 \times R\$ 873,60 = R\$ 1.747,20$ )<sup>36</sup>.

101. Por meio da análise das planilhas de formação de preço (DA-05, e-DOC 3EA5757B-e), observou-se que os ajustes concedidos aos empregados foram realizados em acordo com os valores e os percentuais estabelecidos pela CCT/2014 da categoria.

102. Importante ressaltar que, diferentemente dos contratos de vigilância, a remuneração dos postos aqui analisados (servente e encarregado) é composto unicamente pelo salário-base, não sendo concedido qualquer adicional vinculado ao vencimento básico.

103. Da mesma maneira que verificado nos contratos de vigilância, os insumos de mão de obra guardaram correlação com a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (limpeza, asseio e conservação). Neste ponto, insta registrar que itens como “Uniforme”, “Material de limpeza/equipamentos”, “Treinamento e reciclagem” e “Manutenção e depreciação de equipamentos”, permaneceram com seus valores inalterados após a Repactuação de 2014<sup>37</sup> (DA-05, fl. 77, e-DOC 3EA5757B-e). Os demais itens estão em consonância com as respectivas cláusulas da convenção.

104. Posto isso, o impacto percentual das repactuações de 2014 para os contratos aqui referidos foi equivalente ao valor médio de 9,38% (DA-05, fl. 79, e-DOC

---

<sup>35</sup> Cláusula quarta, parágrafo segundo da CCT/2014 – Empresas de asseio e conservação do DF. (DA-04.II, e-DOC F35FCD61).

<sup>36</sup> Cláusula quarta, parágrafo quarto da CCT/2014 – Empresas de asseio e conservação do DF. (DA-04.II, e-DOC F35FCD61).

<sup>37</sup> Com exceção do Processo de contratação nº 080.004.913/2008 (lote 03), no qual tais valores foram reduzidos (DA-05, fl. 84, e-DOC 151AAD79-e).



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

3EA5757B-e).

**Quadro 04: Impacto das repactuações de 2014 (contratos de limpeza, conservação e asseio).**

Nº do processo	Valor do contrato 2013	Valor do contrato 2014 (após repactuação)	Variação
080.004.913/2008 (lote 04)	R\$ 13.985.925,42	R\$ 15.274.625,36	9,21%
080.004.913/2008 (lote 01)	R\$ 26.305.509,37	R\$ 28.780.622,83	9,41%
080.004.913/2008 (lote 02)	R\$ 23.620.318,16	R\$ 25.840.536,84	9,40%
080.004.913/2008 (lote 05)	R\$ 21.701.199,67	R\$ 23.737.842,47	9,38%
080.004.913/2008 (lote 03)	R\$ 15.990.591,44	R\$ 17.509.377,03	9,50%
<b>Variação Média</b>			<b>9,38%</b>

105. Por fim, de forma consolidada, após a apuração do impacto das repactuações contratuais do ano de 2014 de cada processo examinado, chegou-se a um valor percentual de 10,26%, que corresponde ao percentual médio obtido de ajuste dos contratos de terceirização analisados, de acordo com o aumento do valor anual de cada contrato após as repactuações de 2014 (DA-05, e-DOC 3EA5757B-e)<sup>38</sup>.

**Quadro 05: Impacto das repactuações de 2014 (contratos de vigilância e de limpeza)**

Nº do processo	Jurisdictio- nado	Empresa contratada	Valor global do contrato – 2013 (R\$)	Valor global do contrato 2014 - após repactuação (R\$)	Variação
410.001.120/2014	SEGAD	BRASFORT (vigilância)	44.466.673,85	49.396.989,93	11,09%
410.001.307/2010	SEGAD	BRASFORT (vigilância)	47.734.864,18	53.115.896,63	11,27%
410.001.308/2010	SEGAD	VIPASA (vigilância)	47.734.864,18	53.115.896,63	11,27%
410.001.309/2010	SEGAD	BRASFORT (vigilância)	46.513.700,32	51.756.717,65	11,27%
410.001.795/2010	SEGAD	MULTISERV (vigilância)	55.868.299,47	62.299.368,16	11,51%
080.000.593/2008 (lote 01)	SE	CONFEDERAL (vigilância)	40.985.924,16	45.364.758,72	10,68%

38 Em relação aos processos da Secretaria de Estado de Saúde, todos os contratos analisados possuíam caráter emergencial, tendo o seu preço fixo e irrevogável durante toda a sua vigência, não sendo possível qualquer majoração do seu preço. Os demais processos de contratação presente na Amostra e aqui ausentes não tiveram seus valores repactuados no ano de 2014.



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

Nº do processo	Jurisdicio- nado	Empresa contratada	Valor global do contrato – 2013 (R\$)	Valor global do contrato 2014 - após repactuação (R\$)	Variação
080.000.593/2008 (lote 02)	SE	GLOBAL (vigilância)	35.967.422,95	39.242.606,56	9,11%
080.004.913/2008 (lote 04)	SE	IPANEMA (limpeza)	13.985.925,42	15.274.625,36	9,21%
080.004.913/2008 (lote 01)	SE	JUIZ DE FORA (limpeza)	26.305.509,37	28.780.622,83	9,41%
080.004.913/2008 (lote 02)	SE	JUIZ DE FORA (limpeza)	23.620.318,16	25.840.536,84	9,40%
080.004.913/2008 (lote 05)	SE	JUIZ DE FORA (limpeza)	21.701.199,67	23.737.842,47	9,38%
080.004.913/2008 (lote 03)	SE	MANCHESTER (limpeza)	15.990.591,44	17.509.377,03	9,50%
<b>Variação Média</b>					<b>10,26%</b>

### 3 Conclusão

106. A presente auditoria buscou avaliar a suficiência das medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista no enunciado da Súmula nº 331 - 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, havendo o trabalho se desdobrado em 2 questões de auditoria.

107. Na primeira questão, entendeu-se que, no que tange à formalização de Acordos de Cooperação Técnica entre BRB e os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal, objetivando a retenção em conta vinculada das obrigações trabalhistas devidas pelas empresas contratadas para prestação de serviços continuados, inexistia qualquer acordo formalizado ou conta vinculada em funcionamento. Acerca das diretrizes e procedimentos de fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados, evidenciou-se que, até outubro de 2015, três dos cinco entes auditados não adotaram quaisquer providências para adequar sua fiscalização aos dispositivos da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, enquanto os outros dois a cumpriam apenas parcialmente, mas sem resultados concretos.

108. Em relação à segunda questão, a Auditoria não evidenciou quaisquer descumprimentos aos normativos legais e aos Acordos e Convenções Coletivas nas repactuações e revisões analisadas no bojo dos processos amostrados.



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

109. Conclui-se, portanto, que as medidas adotadas pelo GDF para mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública prevista no enunciado da Súmula nº 331 – TST, no presente, não estão sendo suficientes. De outra maneira, as repactuações e revisões de contratos de prestação de serviços continuados no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal guardam conformidade com os normativos legais e Acordos e Convenções Coletivas aplicáveis à amostra examinada nesta fiscalização.

#### **4 Proposições**

110. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I) Tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório de Auditoria;
- b. do Ofício nº 391/2016-GAB/SEPLAG (e-DOC 54D0ABA2-c), do Ofício nº 255/2016-DIGER/SLU (e-DOC EA1B73ED-c) e do Ofício nº 576/2016-GAB/SE (e-DOC C3CFE329-c).

II) Determinar ao BRB que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências para a imediata operacionalização de contas vinculadas para provisionar os encargos trabalhistas dos contratos de prestação de serviços continuados firmados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, nos termos do Decreto nº 34.649/2013, informando a esta Corte as medidas adotadas e/ou em curso, no mesmo prazo **(achado 01)**;

III) Determinar aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal que:

a. no prazo de 90 (noventa) dias:

- 1) formalizem Acordo de Cooperação Técnica com o BRB, com objetivo de operacionalizar as contas vinculadas para provisão de encargos trabalhistas, informando a esta Corte as medidas adotadas e/ou em curso, no mesmo prazo **(achado 01)**;
- 2) façam constar da rotina de fiscalização de contratos de prestação de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva procedimentos documentados de controle do cumprimento de





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

obrigações trabalhistas pelos contratados previstos na IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014, especialmente no diz respeito ao Anexo IV, desde a assinatura do contrato, ou de sua renovação, até sua extinção ou rescisão **(achado 02)**;

b. doravante, em próximas contratações, bem como nas prorrogações de contratos vigentes, incluam no termo de contrato ou em seus aditivos cláusulas relativas à retenção provisória e mensal de provisões trabalhistas em conta vinculada aberta no BRB, em atenção ao parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 34.649/2013 **(achado 01)**;

IV) Recomendar à Controladoria-Geral do Distrito Federal, que no âmbito de suas competências, inclua nas tomadas e prestações de contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF o exame dos mecanismos de controle destinados a mitigar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública distrital nos contratos para prestação de serviços continuados com exclusividade de mão de obra, em atenção ao Decreto nº 36.063/2014 e à IN nº 02/2008-SLTI/MPOG **(achado 02)**;

V) Autorizar:

- a. o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada a todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF;
- b. o retorno dos autos à SEAUD para adoção das providências de praxe.

Brasília-DF, 29 de abril de 2016

**Daniel Soares G. Gomes de Oliveira**  
Auditor de Controle Externo

**Felipe Ramos Barbosa**  
Auditor de Controle Externo

**Marcelo Balbio Moraes**  
Auditor de Controle Externo