



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Processo nº: 31.059/16-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Interessada: Manchester Serviços Ltda.
Assunto: Representação
Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento – SEACOMP
MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Advogados: Dr^a. Karina Amorim Sampaio Costa (OAB/DF nº 23.803) e Dr^a. Natália Silva Oliveira (OAB/DF nº 50.693)
Sessão: Pauta nº 12, S.O. nº 4933, de 23.2.2017
Publicação: DODF nº 37, de 21.2.2017, pág. 07
Ementa: Representação formulada pela empresa Manchester Serviços Ltda., com pedido de cautelar, versando sobre glosas que teriam sido ilegalmente realizadas em seu desfavor pela Secretaria de Estado de Educação.

Conhecimento da exordial, sem a deferimento da liminar pleiteada, e concessão de prazo à jurisdicionada para se manifestar (Decisão nº 5.194/16-CPM). Remessa de esclarecimentos.

Documentação encaminhada pela Representante, **com novo pedido de cautelar.**

A Instrução sugere o conhecimento da documentação e deliberação quanto às cautelares; no mérito, procedência parcial da exordial, audiência do Secretário da Pasta, em virtude da impropriedade verificada, e determinações à Secretaria para que regularize a prestação dos serviços, atualmente sem lastro contratual, e promova o afastamento das glosas aplicadas às faturas relativas a 2016.

Na Sessão de 15.12.2016, o Tribunal deferiu Vista dos autos ao douto **Parquet** (Decisão nº 6.386/16-CPM).

O Ministério Público diverge do Corpo Técnico somente quanto às glosas, que no seu entender devem ser mantidas.

VOTO de acordo, em parte, com os Pareceres: procedência da Representação, com fundamento no novo entendimento deste Tribunal (Decisão nº 3.716/16-CAM,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

inciso I, alínea “d”); prejudicadas as cautelares requeridas; audiência do Secretário da Pasta, em virtude da prestação de serviços sem cobertura contratual; e determinações à Secretaria para que i) afaste as glosas aplicadas às faturas da representante relativas a serviços prestados em 2015 e 2016, ii) abstenha-se de glosar as faturas posteriores ao término do Contrato Emergencial nº 08/2016 e iii) promova a regularização da prestação dos serviços, atualmente sem lastro contratual.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela empresa Manchester Serviços Ltda., com pedido de cautelar, versando sobre glosas que teriam sido ilegalmente realizadas em seu desfavor pela Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal (e-docs 4966E9AD-c e 4C36AEB3-c).

2. Em apertada síntese, a representante alega que:

- prestou, com lastro no Contrato nº 111/09, serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização à Secretaria de Estado de Educação até setembro de 2015;
- com o término da vigência do contrato e por não ter sido finalizado o novo processo licitatório (suspense por este Tribunal por intermédio da Decisão nº 2.906/15-CMA), continuou prestando os serviços no período de 7.9.2015 a 29.2.2016, sem amparo em instrumento contratual, com o intuito de evitar a descontinuidade dos mesmos;
- embora não tenha havido má-fé da empresa, a Secretaria promoveu glosas do lucro nas notas fiscais¹ referentes ao período sem cobertura contratual, no montante de R\$ 358.216,31 (valor original);
- mesmo com reiterados pedidos administrativos, inclusive com a juntada de recente decisão relativa à empresa Juiz de

¹ Notas Fiscais nºs 340, 341, 353, 354, 363, 364, 377, 378, 390, 391, 405 e 106 (e-doc 4966E9AD-c, fls. 4/5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Fora de Serviços Gerais Ltda. (Decisão nº 2.189/16-CIMF), não obteve êxito na regularização da questão;

- a medida adotada seria ilegal, contrariando as disposições da Instrução Normativa MPOG nº 02/2008 (recepcionada por meio do Decreto nº 3.603/14) e a jurisprudência do Poder Judiciário e deste Tribunal;

3. A admissibilidade da exordial foi avaliada na Sessão Ordinária de 11.10.2016, ocasião em que o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 5.194/16 (e-doc 3C989801-e), **in verbis**:

DECISÃO Nº 5.194/16 (CPM)

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **conhecer da Representação oferecida pela empresa Manchester Serviços Ltda. constante dos e-docs 4966E9AD-c e 4C36AEB3-c, deixando de conceder a cautelar pleiteada**; II – **determinar à Secretaria de Estado de Educação que apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, os esclarecimentos que entender pertinentes quanto ao teor da Representação**; III – dar ciência desta decisão aos representantes legais da empresa Manchester Serviços Ltda.; IV – autorizar: a) o envio de cópia da Representação (e-docs 4966E9AD-c e 4C36AEB3-c), do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Educação para subsidiar o cumprimento da diligência contida no inciso II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para a adoção das providências pertinentes.*

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA.”

4. Em cumprimento ao **decisum**, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 2054/2016 – GAB/SE (e-doc 980706F7-c).

5. Na sequência, a Manchester Serviços Ltda. protocolou aditamento à Representação (e-doc 930D064F-c), trazendo novos argumentos:

- em que pese à ausência de contrato para a execução dos serviços, não há que se falar em pagamento sem a rubrica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

lucro, pois estes foram prestados no exercício de 2016, não ensejando a aplicação da Decisão nº 437/11²;

- as demais empresas que prestam serviços nas unidades educacionais do Distrito Federal junto com a Representante – Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda. – também pleitearam a regularização das glosas ilegais e seus pedidos cautelares já foram apreciados pelo Tribunal;
- no caso da empresa Ipanema, houve o deferimento parcial do pedido cautelar, vedando a realização de glosas futuras por parte da Secretaria de Estado de Educação (Decisão nº 5.543/16-CMA³, proferida no Processo nº 30.206/16);
- no caso da empresa Juiz de Fora, o Tribunal considerou procedente a representação interposta e determinou à Secretaria de Estado de Educação a restituição dos valores glosados, bem como vedou futuras glosas (Decisão nº 2.189/16-CIMF⁴, proferida no Processo nº 38.083/15);

² **DECISÃO Nº 437/11 (CMV):** “O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: [...] II. informar ao Procurador-Geral do Distrito Federal que: a) o pagamento de despesas de exercícios anteriores efetuados pelos órgãos e entidades incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverá respeitar o que dispõe a legislação a respeito, em especial os arts. 37 e 63 da Lei nº 4.320/64 e 80 e 81 do Decreto nº 16.098/94, destacando que a fundamentação insuficiente ou impertinente no ato de reconhecimento de dívida poderá levar à responsabilização civil, penal e administrativa dos responsáveis; b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei; c) não poderá alegar boa-fé o particular que fornece bens, obras ou serviços sem respeitar disposição legal vigente, em especial o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; (...)”

³ **Decisão nº 5.543/16 (CMA):** “O Tribunal decidiu: (...) b) deferir parcialmente a cautelar requerida pela representante para determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que não efetue, em notas futuras, glosas das rubricas de lucro relativas aos serviços de conservação e limpeza prestados nas instituições educacionais da jurisdição sem cobertura contratual, após a expiração do Contrato nº 109/2009(..)”

⁴ **Decisão nº 2.189/16 (CIMF):** “O Tribunal decidiu: (...) III – esclarecer à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF que a situação representada perante esta Corte não guarda conformidade com a aplicação dos dispositivos insertos nas Decisões nºs 437/2011 e 553/2014 (despesas de exercício anterior), tendo em conta que os valores glosados são relativos a faturas emitidas após expirada a vigência do Contrato nº 108/2009, estando o caso concreto em harmonia com as Decisões nºs 3.937/2012, 4.731/2012 e 5.371/2012; IV – determinar à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF que: a) adote as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores indicada na representação, para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas à SE/DF); b) promova medidas imediatas no sentido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

- a empresa vem sendo prejudicada, correndo o risco de não reaver os valores até então glosados, sendo urgente a necessidade de concessão de cautelar ante o perigo iminente de as atuais glosas se transformarem em dívida a ser reconhecida em exercício posterior.

6. Ao final, reiterou os pedidos iniciais, bem como requereu que o exame ocorresse ainda em 2016, com a adoção das seguintes medidas:

“a) A concessão de cautelar, na forma do art. 198 do Regimento Interno, a fim de determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que:

a.1.) não efetue, em notas futuras, glosas das rubricas de lucro, haja vista a comprovada boa-fé da empresa;

a.2.) sejam devolvidos ou compensados os valores glosados nas notas fiscais acima mencionados com a devida correção monetária, por ser a glosa ilegal; e

a.3.) caso a devolução não ocorra até 31 de dezembro de 2016, seja feita a inscrição dos valores glosados em restos a pagar processado para evitar que o débito recaia (sic) para o exercício de 2016.

b) no mérito sejam confirmadas as cautelares deferidas, tornando definitivas suas decisões.”

7. A matéria foi levado à julgamento na Sessão Extraordinária de 15.12.2016, todavia, em atenção solicitação da nobre Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, a Corte deferiu-lhe vista dos autos (Decisão nº 6.386/16-CPM, e-doc 91D56E26-e).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

8. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 214/2016 – 2ª DIACOMP (e-doc 1A199DA3-e), de 14.12.2016, tece os seguintes comentários:

formalizar contrato para os serviços de conservação e limpeza prestados sem o devido amparo legal; c) encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação comprobatória do cumprimento das diligências anteriores; (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

“I. DA REPRESENTAÇÃO

7. Instrução anterior de admissibilidade, conforme Informação nº 171/2016, consignou o seguinte teor da inicial:

1. Na Representação, a Manchester Serviços Ltda. informou ter sido contratada pela Secretaria de Estado de Educação do DF – SE/DF –, por meio de licitação regular para a prestação de serviços de conservação e limpeza nas instituições educacionais da referida Secretaria.

2. Alegou, porém, que continuou prestando os serviços mesmo após o fim da vigência do contrato regular e de sucessivos aditivos, o que teria se dado com o objetivo de evitar a descontinuidade da prestação dos serviços tendo em vista a suspensão do processo licitatório por este Tribunal, por meio da Decisão nº 2.906/2015.

3. As supostas irregularidades por parte da SE/DF alegadas pela Representante podem ser assim resumidas: i) Prestação de serviços sem cobertura contratual desde o término da vigência do Contrato nº 109/2009¹ (sic), o que ocorreu em 11/9/15; ii) retenção ilegal dos créditos decorrentes de efetiva prestação dos serviços, sob o argumento de que não haveria lastro contratual para tanto e supostamente amparado na Decisão TCDF nº 437/2011 e; iii) não inscrição dos valores glosados em restos a pagar processados.

4. Afirmou que a SE/DF, ao cometer essas irregularidades, contraria entendimento do Poder Judiciário e deste Tribunal de Contas, bem como a Lei nº 8.666/1993.

5. Observou que esta Corte, em caso análogo, determinou à SE/DF, por meio da Decisão nº 2.189/2016, que adotasse as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores indicados, para que não fosse posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade. Ressaltou, porém, que a Secretaria, até então, não teria regularizado a situação com a empresa representante.

6. Demonstrou entendimento da AJL/SE no sentido de que as decisões deste Tribunal não teriam efeitos erga omnes e que, por isso, não se poderia utilizar-se daquela Decisão como forma de vincular a atuação da SE/DF.

7. Contestou o referido entendimento, sob o argumento de que a Administração deveria se valer da autotutela para rever seus atos administrativamente.

¹ A Representação menciona indevidamente o Contrato nº 109/2009 celebrado entre a SE/DF e a empresa Ipanema, na realidade o ajuste celebrado com a empresa Manchester Serviços Ltda. é o Contrato nº 111/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

8. Apresentou elementos que buscaram demonstrar a necessidade de que a Administração celebre contratos de maneira regular, além de demonstrar a boa-fé da empresa na prestação dos serviços mesmo sem cobertura contratual.

II. DA MANIFESTAÇÃO DA SE/DF (e DOC 980706F7 – c)

8. A Secretaria de Estado de Educação – SE/DF – informou ter realizado a subtração dos lucros relativos aos períodos sem cobertura contratual tendo em vista a orientação de sua Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL/SE (Informação Jurídica nº 604/2015-AJL/SE), o entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF (Parecer nº 1.192/2015-PGDF) e as Decisões nº 437/2011 e nº 553/2014 dessa Corte de Contas.

9. Justificou que, ao consultar à AJL/SE quanto ao pedido da Empresa Manchester para que efetuassem a devolução dos valores subtraídos com base no que determina a Decisão nº 2.189/2016 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, exarada no âmbito do Processo nº 38083/2016, alegou que a função da Corte de Contas não é jurisdicional. Portanto, suas decisões não fazem coisa julgada nem possuem efeito erga omnes, desvinculando a obrigatoriedade da Secretaria de observar a referida Decisão.

10. Quanto ao entendimento do TCDF, a Secretaria mencionou que a Decisão nº 437/2011 possui efeito normativo e orienta que:

(...) b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei (...)

11. Complementou com a Decisão nº 553/2014, obtida em resposta à consulta do Secretário da SE/DF, a qual explica:

(...) a) a expressão "retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos", presente na Decisão nº 437/2011, determina o não pagamento da parcela de lucro em qualquer caso, e o não pagamento de despesas indiretas alegadas pelo particular quando consideradas ilegítimas pela Administração Pública, mediante critérios devidamente fundamentados (...)

12. Fez menção à orientação da PGDF, que está fundamentada no entendimento reiterado dessa Corte de Contas para autorizar as glosas efetuadas nas Notas Fiscais referentes a serviços prestados sem cobertura contratual, e não em decisões excepcionais, como é o caso da Decisão TCDF nº 3.937/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Parecer nº 1 192/2015-PRCON/PGDF

ADMINISTRATIVO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO NO MESMO EXERCÍCIO. INCIDÊNCIA DA DECISÃO TCDF Nº 37/2011.

A Decisão TCDF nº 3.937/2012 é ímpar e não foi reiterada pela Corte de Contas em oportunidades posteriores, a exemplo, da Decisão nº 553/2014.

O elemento discriminante quanto ao decote ou não de lucro não é o momento do pagamento da indenização, mas sim a prestação de serviço sem observância das formalidades da legislação.

13. Por fim, informou ter comunicado a Empresa Manchester, por meio do Ofício nº 36/2016 – DICOS/SEDF, que não seria possível atender ao pedido de devolução dos valores glosados, visto que há diversas orientações para a implementação dessas glosas.

III. DA NOVA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA PELA REPRESENTANTE (e DOC 93ODO64F – c)

14. A Empresa Manchester ressaltou que, na situação em apreço, não há que se falar em pagamento sem a rubrica do lucro, como defende a Secretaria, tendo em vista que se trata de rubricas glosadas no mesmo exercício, não ensejando a aplicação da Decisão nº 437/2011, e refere-se à parcela da proposta da empresa regularmente aceita pela Administração quando ocorreu o certame.

15. Acrescentou que não tem culpa da não conclusão do novo processo licitatório, o qual está suspenso por Decisão dessa Corte de Contas.

16. Mencionou ser responsável pela prestação dos serviços junto com mais duas Empresas, Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.

17. Informou que ambas as Empresas já tiveram seu pleito apreciado pelo Plenário desse Tribunal e que houve deferimento parcial do pedido cautelar da Empresa Ipanema (Decisão nº 5.543/2016) e total procedência da Representação promovida pela Empresa Juiz de Fora (Decisão nº 2.189/2016), ficando a Secretaria obrigada, nessa última, a restituir os valores já glosados e proibida de efetuar glosas futuras.

18. Observou que este Tribunal mudou seu posicionamento acerca do reconhecimento de dívidas oriundas da prestação de serviços específicos sem cobertura contratual, conforme a Decisão nº 2189/2016.

19. Argumentou que a concessão de medida cautelar é ainda mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

urgente devido ao iminente perigo de perecimento do direito caso as glosas se tornem dívidas a serem reconhecidas em exercício posterior.

20. Por fim, requereu que a Representação seja apreciada por essa Corte ainda neste ano, na sessão do dia 13/12 ou 15/12/2016, e reiterou os pleitos iniciais:

“a) concessão de cautelar, na forma do art. 198 do Regimento Interno, a fim de determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que:

a.1.) não efetue, em notas futuras, glosa das rubricas de lucro, haja vista a comprovada boa-fé da empresa;

a.2.) sejam devolvidos ou compensados os valores glosados das notas fiscais acima mencionados com a devida correção monetária, por ser a glosa ilegal; e caso a devolução não ocorra até 31 de dezembro de 2016, seja feita a inscrição dos valores glosados em restos a pagar processado para evitar que o débito recaia para o exercício de 2017.

b) no mérito sejam confirmadas as cautelares deferidas, tomando definitivas suas decisões.” (negritamos).

IV. ANÁLISE E CONCLUSÕES

21. Primeiramente, importa tecer alguns comentários acerca da Decisão nº 437/2011, in verbis:

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I. tomar conhecimento da Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, dos documentos anexos e da informação do órgão técnico; II. informar ao Procurador-Geral do Distrito Federal que: a) o pagamento de despesas de exercícios anteriores efetuados pelos órgãos e entidades incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverá respeitar o que dispõe a legislação a respeito, em especial os arts. 37 e 63 da Lei nº 4.320/64 e 80 e 81 do Decreto nº 16.098/94, destacando que a fundamentação insuficiente ou impertinente no ato de reconhecimento de dívida poderá levar à responsabilização civil, penal e administrativa dos responsáveis; b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei; c) não poderá alegar boa-fé o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

particular que fornece bens, obras ou serviços sem respeitar disposição legal vigente, em especial o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93...” (Grifamos)

22. *Essa Decisão teve sua origem de uma consulta formulada pelo então Procurador-Geral do Distrito Federal – PGDF, acerca de hipóteses de pagamentos por serviços prestados sem cobertura contratual.*

23. *Na ocasião da referida consulta, o Procurador-Geral do Distrito Federal elaborou três questões:*

a) Em quais casos poderá haver pagamento de despesas de exercícios anteriores?

b) Nos casos de ausência de contrato, é possível tal pagamento?

c) Quando o terceiro poderá ser considerado de boa-fé para fins do eventual pagamento?

24. *Verifica-se que as questões suscitadas foram respondidas individualmente nas letras “a”, “b” e “c” do item II da Decisão nº 437/11.*

25. *O item II.b da referida Decisão determina a retenção da parcela de lucros, para fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, sem impor qualquer condição temporal referente ao momento da prestação do serviço.*

26. *Porém, ao analisar o caso concreto (Processo nº 16.124/2012) o Tribunal, mediante a Decisão nº 3.937/12², decidiu pela não incidência da Decisão 437/2011, pois o entendimento desta Corte, acompanhando o voto do Exmo. Conselheiro Relator Inácio Magalhães Filho, foi no sentido de que a consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal abrangia apenas despesas de exercícios anteriores, conforme trecho do voto do Nobre Conselheiro Relator:*

(...) Noto que o Processo nº 17.709/10, no qual foi proferida a Decisão nº 437/11, tratava de consulta formulada pela Procuradoria-Geral do DF acerca de peculiaridades afetas a pagamentos de despesas de exercícios anteriores e não a quaisquer pagamentos realizados por jurisdicionadas...

² O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II. tendo em conta o disposto no art. 198 do RI/TCDF, deferir a liminar pleiteada pela representante para: a) esclarecer à SES/DF que a situação representada perante esta Corte não guarda conformidade com a aplicação dos dispositivos insertos na Decisão nº 437/11 (despesas de exercício anterior), tendo em conta que os valores glosados em decorrência do Despacho nº 1.063/12 – GAB/COR/SES/DF são relativos à fatura pela prestação de serviço no período de 17.05 a 21.06.12, após expirada a vigência do Contrato nº 169/11; b) determinar à SES/DF que adote as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores praticada no percentual de 2,56%, para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (preparo e fornecimento de alimentação às unidades de saúde da SES/DF)...



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Verifico, como consignado pela representante, que na situação ora em tela, o pagamento que foi glosado diz respeito à fatura do período compreendido entre 17.05.12 e 21.06.12, despesa, portanto, correspondente ao exercício corrente e não a exercícios anteriores (...)

27. Desde então, este Tribunal, em situações similares (valores glosados relativos à fatura pela prestação de serviço dentro do exercício), tem decidido no sentido de determinar a devolução dos valores glosados a título de multa, conforme Decisões nºs 4731/2012 (Processo 19.999/2012), 5491/2012 (Processo 23.163/2012) e 6318/2012 (Processo 25.085/2012).

28. Mais recentemente, no Processo nº 38.083/2015, o Tribunal voltou a enfrentar a questão. Naquela ocasião, os argumentos enfrentados foram semelhantes aos analisados nestes autos, quais sejam: orientação da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL/SE (Informação Jurídica nº 604/2015-AJL/SE), o entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF (Parecer nº 1.192/2015-PGDF) e as Decisões nº 437/2011 e nº 553/2014 desta Corte de Contas.

29. A Informação Jurídica nº 604/2015 – AJL/SE recomendou a glosa dos valores referentes à prestação de serviço sem cobertura contratual por estar em consonância com a Decisão nº 437/2011, que possui efeito normativo.

30. Já no âmbito da PGDF, o Parecer nº 1.192/2015 – PRCON/PGDF entende que a Decisão TCDF nº 3.973/2012 só pode ser entendida como uma construção interpretativa casual, sendo aplicado, portanto, apenas para as partes envolvidas no Processo; enquanto que na Decisão nº 553/2014, em resposta à consulta do Sr. Secretário de Estado de Educação, o Tribunal reiterou a Decisão nº 437/2011 em relação ao não pagamento de parcela de lucros em qualquer caso, considerando ilegítimas as despesas oriundas de prestação de serviço sem cobertura contratual.

31. Naquele feito, o Tribunal proferiu a Decisão nº 2189/2016, cujo teor converge com os precedentes citados no § 27 acima:

III – esclarecer à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF que a situação representada perante esta Corte não guarda conformidade com a aplicação dos dispositivos insertos nas Decisões nºs 437/2011 e 553/2014 (despesas de exercício anterior), tendo em conta que os valores glosados são relativos a faturas emitidas após expirada a vigência do Contrato nº 108/2009, estando o caso concreto em harmonia com as Decisões nºs 3.937/2012, 4.731/2012 e 5.371/2012;

IV – determinar à Secretaria de Estado da Educação do

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Distrito Federal – SE/DF que: a) adote as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores indicada na representação, para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas à SE/DF); b) promova medidas imediatas no sentido de formalizar contrato para os serviços de conservação e limpeza prestados sem o devido amparo legal; c) encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação e-DOC 28278202-e Proc 38083/2015-e Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o edoc 28278202 comprobatória do cumprimento das diligências anteriores (...)

32. No caso analisado nestes autos, verificou-se que a empresa Representante prestou os serviços de limpeza e conservação sem cobertura contratual no período de 07/09/2015 até 31/03/2016. Diante desse fato, a Jurisdicionada efetuou as glosas nas notas fiscais emitidas nesse período.

33. No dia 1º/04/2016 foi celebrado o Contrato Emergencial nº 08/2016, com vigência de 180 dias, interrompendo parcialmente o cenário de inexistência de cobertura contratual.

34. Entretanto, o último ajuste emergencial expirou em 30/09/2016, ou seja, novamente a Empresa Manchester Serviços Ltda. está prestando o serviço sem cobertura contratual.

35. As Notas Fiscais mencionadas pela Representante que tiveram valores glosados podem ser resumidas na tabela abaixo:

Nota Fiscal nº	Valor total	Valor da glosa	Período
NF 340	R\$ 557.511,78	R\$ 21.631,44	Setembro de 2015
NF 341	R\$ 715.994,70	R\$ 27.780,57	Setembro de 2015
NF 353	R\$ 894.991,06	R\$ 34.723,40	Outubro de 2015
NF 354	R\$ 696.887,89	R\$ 27.037,46	Outubro de 2015
NF 363	R\$ 894.991,06	R\$ 34.723,40	Novembro de 2015
NF 364	R\$ 696.887,89	R\$ 27.037,46	Novembro de 2015
NF 377	R\$ 894.991,06	R\$ 34.723,40	Dezembro de 2015
NF 378	R\$ 696.887,89	R\$ 27.037,46	Dezembro de 2015
NF 390	R\$ 894.991,06	R\$ 34.723,40	Janeiro de 2016
NF 391	R\$ 696.887,89	R\$ 27.037,46	Janeiro de 2016
NF 405	R\$ 894.991,06	R\$ 34.723,40	Fevereiro de 2016
NF 406	R\$ 696.887,89	R\$ 27.037,46	Fevereiro de 2016

Fonte: e-DOC 4966E9AD –c

36. Percebe-se que, apesar das semelhanças com o Processo nº 38.083/2015, existem faturas tratadas nestes autos que pertencem ao exercício de 2015.

37. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 6ª Edição esclarece que Despesas de Exercícios anteriores



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

abrangem três situações:

- a) Despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;*
- b) Restos a pagar com prescrição interrompida;*
- c) Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.*

38. Observa-se que o pleito da Representante é o reconhecimento de dívidas oriundas de compromissos assumidos em 2015 e 2016.

39. Portanto, as glosas referentes às Notas Fiscais do exercício de 2015 (Notas Fiscais n°s 340, 341, 353, 354, 363, 364, 377, 378) devem ser mantidas, tendo em vista que se referem a despesas de exercícios anteriores. Já os valores glosados referentes às Notas Fiscais do exercício de 2016 (Notas Fiscais n° 390, 391, 405 e 406) devem ser ressarcidos à empresa Representante, em consonância com as últimas deliberações desta Corte.

40. Assim, opinamos pela procedência parcial da Representação.

41. Do mesmo modo, o Tribunal tem decidido, em assuntos semelhantes, chamar em audiência o Gestor da Pasta para responder pelas irregularidades referentes à prestação de serviço sem cobertura contratual. Portanto, sugere-se chamar em audiência o Sr. Júlio Gregório Filho, titular da Pasta, para que apresente, no prazo de 30 dias, razões de justificativa, tendo em vista a possibilidade de aplicação de penalidade prevista no art. 57, II, da Lei Complementar n° 1/1994 por ofensa aos seguintes dispositivos legais:

“Art. 60 da Lei n° 4.320/64: É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 60 da Lei n° 8.666/93: Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem. Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.”

42. Esta Unidade Técnica entrou em contato com a Subsecretaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

de Administração Geral da SE/DF com o intuito de apurar se os serviços aqui tratados continuam sendo prestados sem cobertura contratual, obtendo como resposta que a empresa Manchester Serviços Ltda. prestou serviços de conservação e limpeza para SE/DF sem cobertura contratual no período de 07/09/2015 a 31/03/2016 e desde de 01/10/2016.

43. Diante disso, sugere-se que o e. Plenário determine à SE/DF que adote imediatas providências, no sentido de corrigir a ilegalidade disposta acima, dando ciência a esta Corte, no prazo de 30 dias.”

9. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:

“I. tome conhecimento:

a) do Ofício nº 2.054/2016-GAB/SE e dos demais documentos encaminhados pela Jurisdicionada em cumprimento ao item II da Decisão nº 5194/2016 (e DOC 980706F7 – c);

b) da nova documentação encaminhada pela empresa Manchester Serviços Ltda. (e DOC 930D064F – c);

II. considere parcialmente procedente a Representação ofertada pela empresa Manchester Serviços Ltda., tendo em vista que os valores glosados pela SE/DF referentes ao exercício de 2015 se enquadram como despesas de exercícios anteriores, estando em consonância com as Decisões nºs 3.937/2012, 4.731/2012, 5.371/2012 e 2189/2016.

III. delibere quanto à medida cautelar requerida pela Representante;

IV. determine à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que:

a) adote imediatas providências no sentido de regularizar a prestação dos serviços de conservação e limpeza prestados sem a devida cobertura contratual, dando ciência a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias;

b) adote as medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores referentes às Notas Fiscais do exercício de 2016 para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (prestação de serviços de conservação e limpeza nas dependências da SE/DF);

V. chame em audiência o Senhor identificado no § 41 desta Informação para apresentar, em 30 (trinta) dias, as razões de justificativa, considerando a possibilidade de aplicação da multa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/94, em face da prestação de serviços de conservação e limpeza pela empresa Manchester Serviços Ltda. sem cobertura contratual no período de 07/09/2015 a 31/03/2016 e desde de 01/10/2016, em ofensa ao art. 60 da Lei nº 4.320/64 e ao art. 60 da Lei nº 8.666/93;

VI. autorize:

a) o encaminhamento de cópia desta Instrução, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida à SEDF, ao nominado no § 41 desta Instrução e à empresa Representante;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os procedimentos pertinentes.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

10. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 40/17 (e-doc 9BC66486-e), de 23.1.2017, da lavra da Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, diverge, em parte, da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“[...]

7. Estavam os autos em discussão na Sessão Extraordinária nº 93, de 15/12/2016, quando pedi vista para melhor me inteirar da matéria.

8. Preliminarmente, deve-se ressaltar que o entendimento desta Procuradora é no sentido de que despesas resultantes do fornecimento de bens e/ou serviços sem ajuste formal que os amparem são nulos e não geram qualquer direito para o particular, ocasionando, inclusive, a imputação de sanções aos responsáveis pela ilegalidade, nos termos do artigo 60, parágrafo único, da Lei 8666/93, e dos artigos 57 e 60 da Lei Complementar 01/94.

Sentença

Vistos etc...

(...)

Decido.

Por intermédio da presente relação jurídica processual, o autor civil pretende obter o reconhecimento da nulidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

contrato firmado entre os réus, bem como a devolução dos valores contratados para tanto, em virtude de suposto prejuízo ao patrimônio público.

Em continuidade às providências para a efetivação da contratação emergencial, a CODEPLAN expediu ofícios às empresas Linknet, Evoluti e Itaotec, solicitando a apresentação de cotação de preços relativos à pretendida prestação de serviços. Tal medida destinou-se a atender as exigências dispostas no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8666/93, no sentido de demonstrar as razões da escolha do fornecedor, bem como justificar o respectivo preço.

(...)

Assim, quanto a esse aspecto, resta consignado o efetivo vício de forma e desvio de finalidade do ato objurgado, mesmo porque o ato da Administração, consubstanciado no Contrato nº 59/2005, não observou, de forma regular, o atendimento às devidas formalidades exigíveis por lei, restando evidente o manifesto intuito de desvio de finalidade no caso em análise.

No mais, percebe-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, por intermédio da 1ª Inspeção de Controle Externo, em auditoria a diversos contratos celebrados entre a CODEPLAN e a Linknet, constatou que o Contrato nº 59/2005 ocasionou o prejuízo, ao erário, da ordem de R\$ 4.644.535,23 (fl. 429/456). Na ocasião, a Corte de Contas acrescentou que o valor indicado como prejuízo seria bem menor do que o real, diante da magnitude do objeto do contrato (...).

Diante do exposto, emerge a evidência da conduta temerária da Linknet, o que comprova que sua participação no procedimento licitatório se efetivou em evidente má-fé, com o manifesto interesse de lesar a ordem pública e causar prejuízo ao erário. Neste diapasão, deve ser observado que a conduta da empresa Linknet deve obstar qualquer tipo de contraprestação por eventuais serviços realizados, posto que a contratação inválida decorreu de sua própria conduta, nos termos do art. 59, parágrafo, único, da Lei nº 8.666/93.

Nesse particular, observe-se o teor do seguinte julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, in verbis:

EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS.

I - É nula a contratação, mediante dispensa de licitação, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

*empresa pública que exerce atividades sob o regime de direito privado. **Sendo inválidos os contratos, devem ser devolvidos os valores recebidos, pois os serviços foram prestados em total desconformidade com a lei, que não podem gerar benefícios de qualquer espécie para as partes.***

II - Embargos infringentes acolhidos. (20000110451950EIC, Relator VERA ANDRIGHI, 1ª Câmara Cível, julgado em 14/12/2009, DJ 11/01/2010 p. 10 - Ressalvam-se os grifos)

Em suma, a pretensão do autor civil deve ser integralmente atendida.

*Forte em tais razões, julgo procedente o pedido inicial e declaro a nulidade do Contrato nº 59/2005. No mais, declaro a imputabilidade da empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda, nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666/93. Por fim, condeno a empresa Linknet a devolver aos cofres públicos o valor de R\$ **35.112.572,05**, com os acréscimos de lei.*

Arcarão os réus, pro rata, com o valor das custas processuais. Sem honorários.

Submeta-se ao reexame necessário.

Brasília, 05 de novembro de 2010.

Alvaro Luis de A. Ciarlini, Juiz de Direito (2008.01.1.156225-4).

9. Todavia, o TCDF já deliberou (Decisão 437/11) pela indenização somente pelo que aproveitou à Administração em decorrência do fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei.

10. Conforme já defendido no Processo 16124/12, Parecer 1022/12-CF, este Parquet entende que a forma encontrada pelo Tribunal para indenizar o particular pelos serviços e/ou bens prestados e/ou fornecidos à Administração vale para qualquer ano que se refira, ou seja, tanto exercícios anteriores quanto exercício presente.

11. Esse posicionamento deve ser destacado, pois não se apresenta razoável tratar fatos idênticos, despesas sem cobertura contratual, de formas diversas, apenas por terem sido efetivadas as despesas em exercícios diferentes, anteriores ou presente. Ora, no âmbito do cálculo do valor a ser indenizado, desconsiderando



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

aspectos de ordem orçamentária, o exercício a que se refere a despesa sem cobertura contratual é indiferente para a aplicação da Decisão 437/11.

*12. Cabe destacar ainda que, o processo 16.485/2012, citado pela Unidade Técnica, que tratou de consulta formulada pelo Secretário de Estado de Educação, resultou na Decisão 553/14, que determinou o não pagamento da parcela de lucro **em qualquer caso**, reafirmando a Decisão 437/11. Embora a referida consulta, frise-se, não tenha abordado o tema “exercícios anteriores”, ao ver do Parquet, ficou caracterizada a importância dos fatos, em detrimento do marco temporal, para a aplicação da Decisão 437/11.*

13. Portanto, não se mostra razoável tratar fatos idênticos (serviços executados sem cobertura contratual) de formas diferentes. Basta compulsar os fundamentos da Decisão 437/11 e constatar que a tipificação da infração é a ocorrência do fato, não sendo o fator temporal (mesmo exercício ou exercício anterior) determinante.

14. Conforme ressaltou a Procuradoria Geral do DF, por meio do Parecer 1192/2015-PRCON-PGDF: “o cerne daquela consulta feita por esta PGDF era a prestação de serviço sem cobertura contratual; a questão temporal foi um advérbio meramente acessório, porquanto não tem o condão de convalidar a ilegalidade cometida”.

15. O pleito da Representante é o reconhecimento de dívidas oriundas de compromissos assumidos em 2015 e 2016.

16. A Unidade Técnica, por sua vez, propõe que as glosas referentes às Notas Fiscais do exercício de 2015 (Notas Fiscais 340, 341, 353, 354, 363, 364, 377, 378) devem ser mantidas, tendo em vista que se referem a despesas de exercícios anteriores. Já os valores glosados referentes às Notas Fiscais do exercício de 2016 (Notas Fiscais nº 390, 391, 405 e 406) deveriam ser ressarcidos à empresa Representante, em consonância com as últimas deliberações desta Corte.

17. A sugestão nos parece despropositada. De acordo com a tese defendida pela Unidade Técnica, encerrado o exercício de 2016, as referidas Notas Fiscais nº 390, 391, 405 e 406, agora já devem consideradas “despesas de exercícios anteriores”, portanto, estarão sujeitas às glosas efetivadas pela SEDF.

18. Como já dito, não se pode tratar fatos idênticos (serviços executados sem cobertura contratual) de formas diferentes, apenas por terem sido realizados em exercícios distintos.

*19. Ou seja, deve o TCDF adotar o entendimento exarado na Decisão 437/2011, reafirmado pela Decisão 553/14, determinando o não pagamento da parcela de lucro **em qualquer caso**.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

20. Nesse sentido, o TJDFT, no Acórdão 985733², também considerou:

APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. PRAZO MÁXIMO DE 06 MESES. HIPÓTESE EXCEPCIONAL. PRORROGAÇÃO ALÉM DA PERMISSÃO LEGAL. NULO DE PLENO DIREITO. DEVER DE INDENIZAR NA EXATA MEDIDA DO PREJUÍZO. **VEDAÇÃO DE LUCRO OU QUALQUER ESPÉCIE DE GANHO. ANÁLISE CASUÍSTICA PARA AFERIR A PROPORCIONALIDADE DE INDENIZAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.**

1. A dispensa de licitação na contratação com a Administração Pública é exceção à regra, e demanda um procedimento rigoroso de justificativa, bem como o enquadramento a uma das hipóteses previstas no art. 24 da Lei Nº 8.666/93, sendo essa norma também de conhecimento obrigatório de todos que firmam contrato com a Administração, em especial seus agentes - representantes.

2. É nulo, de pleno direito, o contrato administrativo emergencial, prorrogado além do prazo legal.

3. O simples fato de se tratar de uma continuação dos serviços que já vinham sendo prestados caracteriza a ausência de situação emergencial, o que relativiza em demasia a boa-fé, por evidente ofensa à legislação e aos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito.

4. Se for reconhecida a nulidade do contrato administrativo por ausência de prévia licitação, a Administração Pública, em regra, tem o dever de indenizar os serviços prestados pelo contratado. (STJ. 2ª Turma. AgRg no REsp 1.394.161-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 8/10/2013). (Info 529).

5. Na espécie dos autos, o particular deve ser indenizado na exata medida do seu prejuízo, vedado o pagamento de lucro ou de qualquer espécie de ganho.

6. Recurso conhecido e Parcialmente Provido. (grifei)

21. Nessas circunstâncias, esta Procuradora diverge parcialmente das sugestões apresentadas pela Unidade Técnica, opinado por que o Plenário:

I. tome conhecimento:

a) do Ofício nº 2.054/2016-GAB/SE e dos demais

² 20140110842658APC, Relator: SILVA LEMOS 5ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 26/10/2016, Publicado no DJE: 12/12/2016. Pág.: 227/235)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

documentos encaminhados pela Jurisdicionada em cumprimento ao item II da Decisão nº 5194/2016 (e DOC 980706F7 – c);

b) da nova documentação encaminhada pela empresa Manchester Serviços Ltda. (e DOC 930DO64F – c);

II. considere parcialmente improcedente a Representação ofertada pela empresa Manchester Serviços Ltda.;

III. delibere quanto à medida cautelar requerida pela Representante;

a) determine à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que adote imediatas providências no sentido de regularizar a prestação dos serviços de conservação e limpeza prestados sem a devida cobertura contratual, dando ciência a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias;

IV. chame em audiência o Senhor identificado no § 41 desta Informação para apresentar, em 30 (trinta) dias, as razões de justificativa, considerando a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/94, em face da prestação de serviços de conservação e limpeza pela empresa Manchester Serviços Ltda. sem cobertura contratual no período de 07/09/2015 a 31/03/2016 e desde de 01/10/2016, em ofensa ao art. 60 da Lei nº 4.320/64 e ao art. 60 da Lei nº 8.666/93;

V. autorize:

a) o encaminhamento de cópia desta Instrução, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida à SEDF, ao nominado no § 41 da Informação 214/2016-2ª DIACOMP e à empresa Representante;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os procedimentos pertinentes.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

VOTO

11. Cuidam os autos da Representação formulada pela empresa Manchester Serviços Ltda. versando sobre glosas que teriam sido ilegalmente realizadas em seu desfavor pela Secretaria de Estado de Educação em decorrência de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização prestados, sem cobertura contratual, em **2015 e 2016**.

12. A exordial foi admitida por meio da Decisão nº 5.194/16-CPM (S.O de 11.10.2016), ocasião em que a Corte deixou de acolher a cautelar pleiteada.

13. Nesta fase, analisam-se o **mérito da Representação** e os **pedidos cautelares** formulados na peça de aditamento (e-doc 930D064F-c).

14. A Representante requer, em síntese, determinação à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para que:

- não efetue, em notas futuras, glosas das rubricas de lucro, haja vista a comprovada boa-fé da empresa;
- sejam devolvidos ou compensados os valores glosados, com a devida correção monetária, uma vez que a glosa seria indevida; e
- caso a devolução não ocorra até 31 de dezembro de 2016, seja feita a inscrição dos valores glosados em restos a pagar processados para evitar que o débito recaia para o exercício de 2017.

15. Como justificativa, sustenta que é urgente a necessidade de concessão da cautelar ante o perigo iminente de que glosas se transformem em dívida a ser reconhecida em exercício posterior.

16. Em acréscimo, ressalta que as demais empresas que prestam serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização em conjunto com a Representante, igualmente lesadas por glosas aplicadas pela jurisdicionada, já obtiveram decisões favoráveis deste Tribunal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

- **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.: deferimento parcial da cautelar** para “*determinar a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que não efetue, em notas futuras, glosas das rubricas de lucro relativas aos serviços de conservação e limpeza prestados nas instituições educacionais da jurisdição sem cobertura contratual, após a expiração do Contrato nº 109/2009;*” (Decisão nº 5.543/16-CMA, de 27.10.2016, proferida no Processo nº 30.206/16);
- **Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda.: procedência** da representação da empresa, determinando à jurisdição a adoção de “*medidas necessárias para o afastamento da glosa de valores indicada na representação, para que não seja posta em risco a manutenção de serviço essencial à coletividade (limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas à SE/DF)*” (Decisão nº 2.189/16-CIMF, de 5.5.2016, proferida no Processo nº 38.083/15).

17. Após avaliar a matéria, a Instrução sugere que a exordial seja considerada **parcialmente procedente**, determinando à Secretaria de Estado de Educação o afastamento das glosas aplicadas às notas fiscais relativas ao exercício de **2016** e manutenção das referentes ao exercício de **2015**.

18. Propõe, ainda, deliberação sobre as cautelares pleiteadas, a audiência do Secretário da Pasta, em face da prestação de serviços sem cobertura contratual, e determinações à Secretaria de Estado de Educação para adoção de medidas imediatas visando à regularização dos serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização.

19. O Órgão Ministerial, em seu Parecer de vista (não havia se manifestado anteriormente), diverge, **em parte**, da Unidade Técnica. No seu entender “*não se apresenta razoável tratar fatos idênticos, despesas sem cobertura contratual, de formas diversas, apenas por terem sido efetivadas as despesas em exercícios diferentes, anteriores ou presente*”. Assim, pugna pela **manutenção das glosas**, que estariam em conformidade com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

Decisões nºs 437/11-CMV⁵ e 553/14-CRR⁶, acolhendo as demais sugestões.

20. Passa-se à apreciação dos fatos.

21. Em recente decisão proferida em resposta à **consulta** da Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca de aspectos relativos à Decisão nº 437/11-CMV, este e. Plenário, por meio Decisão nº 3.716/16-CAM, de 21.7.2016, exarada no Processo nº 11.473/16, deliberou o que segue:

DECISÃO Nº 3.716/16 (CAM)

*“O Tribunal, **por unanimidade**, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – informar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em caráter normativo, que: [...] **d) não se aplicam as disposições das Decisões nºs 437/11 e 553/14 aos casos de prestação de serviços de forma continuada cujos contratos estejam expirados**; e) nos casos dos serviços descritos nas alíneas “b”, “c” e “d”, não está afastada a necessidade de contrato formal para prestação dos serviços, **podendo ser responsabilizado o gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei**; [...]”*

Presidiu a sessão o Presidente em exercício, Conselheiro PAIVA MARTINS. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.”

22. A empresa **Manchester Serviços Ltda.** presta serviços de

⁵ **Decisão nº 437/11 (CMV):** “O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, fundamentado em sua declaração de voto, (...) decidiu: (...) II. informar ao Procurador-Geral do Distrito Federal que: (...) b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei; c) não poderá alegar boa-fé o particular que fornece bens, obras ou serviços sem respeitar disposição legal vigente, em especial o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; (...)”

⁶ **Decisão nº 553/14 (CRR):** “O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: (...) II - informar ao Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que: a) a expressão “retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos”, presente na Decisão nº 437/2011, determina o não pagamento da parcela de lucro em qualquer caso, e o não pagamento de despesas indiretas alegadas pelo particular quando consideradas ilegítimas pela Administração Pública, mediante critérios devidamente fundamentados; b) o reconhecimento de dívidas sem cobertura contratual está condicionado à apresentação de documentação apta a comprovar a contraprestação dos serviços ou o fornecimento de bens, bem como a legitimidade dos valores, percentuais e taxas alegadas como despesas indiretas pelo particular, devendo a Administração Pública buscar apurar a indenização ao particular com base no estritamente comprovado e julgado legítimo; c) o gestor não pode arbitrar lucro ao buscar a indenização de despesas sem amparo contratual, devendo se concentrar na avaliação dos custos envolvidos no caso concreto; d) o cálculo da indenização é passível de reavaliação pelos órgãos de controle e pela própria Administração; (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

limpeza, asseio, conservação e higienização – **serviços de natureza continuada**⁷ – à Secretaria de Estado de Educação DF **desde o exercício de 2009**, em decorrência do **Contrato de Prestação de Serviços nº 111/2009**, expirado em **6.9.2015**.

23. Com o término do contrato e ante a ausência de conclusão, à época, do procedimento licitatório relativo aos serviços (Pregão Eletrônico nº 33/2014⁸, **suspenso** por esta Corte **desde 9.7.2015**, em virtude da Decisão nº 2.906/15-CMA, proferida no Processo nº 32.846/14), a empresa continuou a prestá-los, sem cobertura contratual, no período de **7.9.2015 a 31.3.2016**.

24. Na sequência, a jurisdicionada celebrou com a empresa o **Contrato Emergencial nº 08/2016**⁹ (em **1º.4.2016**), com vigência de 180 (cento e oitenta) dias, que expirou em **30.9.2016**. Desde esta data, permanece executando as atividades, novamente sem cobertura contratual.

25. Destaca-se que a Secretaria de Estado de Educação, nos esclarecimentos prestados, não se insurge contra a efetiva prestação dos serviços, nem questiona a compatibilidade dos valores exigidos, tão pouco alega eventual má-fé na conduta da Representante.

26. Considerando os fatores supracitados, comprovada a **natureza continuada** dos serviços realizados pela empresa Manchester Serviços Ltda. e a **existência de vínculos contratuais prévios expirados** com a jurisdicionada para a prestação das atividades, deve-se aplicar ao caso em tela o teor do inciso I, alínea “d” da Decisão nº 3.716/16-CAM, **de forma a afastar as glosas aplicadas às faturas dos serviços executados**, sem lastro contratual, nos exercícios de 2015 e 2016, inclusive as posteriores ao término da vigência do Contrato Emergencial nº 08/2016 (em 30.9.2016).

27. Superado este ponto principal e constatado que prestação de serviços sem cobertura contratual permanece até a presente data, correta a proposta dos Pareceres de promover a audiência do Secretário da Pasta, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II da Lei Complementar nº 1/94.

⁷ De acordo com a Instrução Normativa nº 2/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 36.063, de 26.11.2014, serviços continuados são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

⁸ Pregão Eletrônico nº 33/2014, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF, tendo por objeto a **prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização**, nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas à SE/DF

⁹ Vide e-doc 4966E9AD-c, fls. 28/42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

28. De maneira semelhante, deve ser determinado à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a adoção de providências imediatas no sentido de regularizar os serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização em suas unidades, atualmente prestados sem lastro em instrumento contratual.

29. No tocante aos procedimentos a serem adotados visando à devolução das parcelas indevidamente glosadas, objeto de pedido cautelar da Representante, são desnecessárias determinações, uma vez que a matéria é regulamentada pela legislação financeira e orçamentária aplicável, notadamente os Decretos nºs 32.598/10¹⁰ e 37.594/16¹¹.

Com estes esclarecimentos, em concordância parcial com os Pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento:

a) do Ofício nº 2054/2016 - GAB/SE (e-doc 980706F7-c), encaminhado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, considerando atendida a diligência objeto do inciso II da Decisão nº 5.194/16;

b) do aditamento protocolado pela empresa Manchester Serviços Ltda. (e-doc 930D064F-c) à sua Representação;

II. considere, no mérito, procedente a representação ofertada pela empresa Manchester Serviços Ltda., tendo em vista o novo entendimento deste Tribunal, consubstanciado no inciso I, alínea “d” da Decisão nº 3.716/16, e, ante o julgamento da matéria, prejudicados os pedidos cautelares requeridos no aditamento;

III. esclareça à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que a situação representada perante esta Corte não guarda conformidade com a aplicação dos dispositivos insertos nas Decisões nºs 437/11 e 553/14, em virtude do que dispõe o inciso I, alínea “d” da Decisão nº 3.716/16, pois os valores glosados são relativos a notas fiscais decorrentes de serviços prestados entre setembro de 2015 e fevereiro de

¹⁰ O Decreto nº 32.598, de 15.12.2010, aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal e dá outras providências.

¹¹ O Decreto nº 37.594, de 31.8.2016, dispõe sobre o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

2016, após expirado o Contrato de Prestação de Serviços nº 111/09, celebrado entre a jurisdicionada e a Manchester Serviços Ltda. visando à prestação dos serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização, de natureza continuada;

IV. determine à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que:

a) adote as providências necessárias para o afastamento das glosas dos valores indicados na representação, e não efetue, em notas futuras, glosas das rubricas de lucro relativas aos serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização prestados pela empresa representante após o fim da vigência do Contrato de Prestação de Serviços nº 111/2009 e do Contrato Emergencial nº 08/2016;

b) promova a regularização imediata da prestação dos serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização, atualmente realizados sem amparo em instrumento contratual;

c) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação comprobatória das medidas adotadas em cumprimento às diligências supracitadas.

V. determine, com fulcro no art. 13, inciso III, da Lei Complementar nº 1/94, a audiência do responsável nominado no parágrafo 41 da Informação nº 214/2016-2ª DIACOMP (e-doc 1A199DA3-e) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de justificativa em face da prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização pela empresa Manchester Serviços Ltda., sem cobertura contratual, no período de 7.9.2015 a 31.3.2016 e desde 1º.10.2016, em ofensa ao art. 60 da Lei nº 4.320/64 e ao art. 60 da Lei nº 8.666/93, ante a possibilidade de ser-lhe aplicada a penalidade prevista no art. 57, inciso II da Lei Complementar nº 1/94;

VI. dê ciência da decisão que vier a ser proferida aos representantes legais da empresa Manchester Serviços Ltda.;

VII. autorize:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S7

Proc.: 31.059/16-e

a) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, a fim de subsidiar o cumprimento das diligências constantes do inciso IV;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 23 de fevereiro de 2017.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada do voto