



Processo n.º: 5.676/2016

Despacho n.º: 97/2018 – SERCO

Interessada: J MACEDO PEREIRA ME.

Assunto: Alteração qualitativa e quantitativa do objeto. E pendência de alteração do valor de tarifas de transporte público.

Senhor Secretário de Licitação, Material e Patrimônio,

Versam os autos sobre o Contrato nº 14/2016 (peça 87 – e-doc C6E5A0A4) firmado entre o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF e a empresa **J MACEDO PEREIRA ME.**, cujo objeto é a prestação de serviços de apoio administrativo de técnico em secretariado, recepção, agente de portaria e *office-boy*, para o atendimento de diversas unidades do TCDF, de acordo com as especificações e condições previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2016 e seus anexos.

2. Nessa ocasião dois assuntos serão abordados, quais sejam: I – acréscimo de dois postos de recepcionistas e um de técnico em secretariado e, II – reiteração de solicitação da Contratada quanto à alteração do valor contratual em decorrência da majoração das tarifas de transporte.

I – Da Alteração qualitativa e quantitativa do objeto

3. Em 12/04/2018, o Serviço de Segurança e Suporte Operacional - SESOP, por meio do Memorando nº 18/2018 (peça 310 – e-doc BF9FDF3A), apresentou a necessidade de contratação de duas recepcionistas com habilidade em interpretação de libras.

4. Conforme justifica o SESOP, tal contratação visa dar cumprimento às exigências da Lei Distrital nº 4.715/2011, a seguir transcrita:

LEI Nº 4.715, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011

(Autoria do Projeto: Deputado Cristiano Araújo)

Dispõe sobre o uso da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS para o atendimento de pessoas portadoras de deficiência auditiva nas entidades e órgãos da Administração Pública do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE CONTRATOS

Proc.: 5676/2016

Cleusa

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,
Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica assegurado às pessoas com deficiência auditiva o direito a tratamento diferenciado, por meio da tradução e interpretação da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, nas entidades e órgãos da administração pública e nas empresas concessionárias de serviços públicos do Distrito Federal.

Parágrafo único. Os padrões de controle de atendimento e a avaliação do grau de satisfação do usuário dos serviços públicos serão disciplinados em regulamento próprio.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 26 de dezembro de 2011

124º da República e 52º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

5. O executor acentua que, dentre as atribuições dos postos de recepcionistas do Contrato do 14/2016, deverá ser incluída a exigência de habilidades em tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais – Libras. Habilidade essa, que deverá ser comprovada por certificado de formação profissional, que atenda aos requisitos de Lei nº 12.319/2010, especificamente para esses novos dois postos.

6. Ressalta ainda, que a jornada de trabalho será a mesma dos atuais recepcionistas, ou seja, 40 horas semanais, e que, além de atuar no “suporte às sessões plenárias, bem como aos demais eventos institucionais do TCDF (ex: Semat, Atricon, etc...), assim como eventuais reuniões, que vierem a ocorrer nas unidades do TCDF”, esses dois profissionais deverão também prestar “suporte na sala de supervisão da mensageria nos demais períodos.”

7. Posteriormente, a DTI, por meio do Memorando nº 22/2018, datado de 13/4/2018 (peça 314 – e-doc 2144CCD1), formulou o requerimento de um posto de técnico em secretariado, nos seguintes termos:

Solicito a Vossa Senhoria, se nos for concedido, providências necessárias a alocação de um posto de serviço de secretaria executiva para apoio nas



atividades administrativas na Divisão de Tecnologia da Informação, bem como no atendimento aos clientes desta DTI.¹

8. Diante disso, este Serviço de Contratos encaminhou o Ofício nº 63/2018 (peça 333 – e-doc 56AA5E49) à Contratada, solicitando sua manifestação a respeito da alteração contratual. A Interessada se posicionou favorável, conforme documento à peça 334 – e-doc 0CF0948.

9. O acréscimo desses dois postos de recepcionistas e um de técnico em secretariado implicam em um **aditamento financeiro acumulado de 14,85% (quatorze vírgula oitenta e cinco por cento)**, já considerados os acréscimos de um posto de técnico em secretariado e um de *office-boy*, efetivados pelos Segundo e Terceiro Termos Aditivos, respectivamente (peça 179 e 273).

10. Assim, o novo valor do Contrato nº 14/2016, para um período de 12 meses de vigência será de **R\$ 2.110.905,00** (dois milhões, cento e dez mil, novecentos e cinco reais).

11. A alteração contratual ora proposta encontra amparo no artigo 65, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/1993, assim como resta patente que tal acréscimo respeita o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento) para acréscimos e supressões que se fizerem nos contratos de serviços, já computado o valor inicial atualizado do Contrato, conforme determina o §1º do referido artigo, abaixo reproduzido:

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

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica dos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

[...]

§1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e supressões que se fizerem nas obras, serviços e compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial reajustado do contrato, e, no particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

¹ A Segedam, por meio do Despacho constante à Peça 316 (e-doc 8DB0FD0B-e) esclareceu que o profissional requerido pela DTI é na verdade de nível médio (técnico em secretariado) e não de nível superior (secretária executiva)



12. Em decorrência do acréscimo financeiro a Contratada deverá apresentar uma **garantia complementar** no valor de **R\$ 7.763,51** (sete mil, setecentos e sessenta e três reais e cinquenta e um centavos), a fim de manter o montante total da garantia prestada, correspondendo ao percentual de 5% do valor atualizado do Contrato, passando o valor total da garantia a ser de **R\$ 104.813,73** (cento e quatro mil, oitocentos e treze reais e setenta e três centavos).

I – Do Reequilíbrio Econômico-Financeiro em Função do Aumento das Tarifas de Transporte Público

13. Em **6/3/2017**, a Contratada protocolou o Ofício nº 098/2017 – SEADM/SECOM – ADJEL SERVIÇOS (peça 145 – e-doc C68FB7DA), solicitando o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 14/2016, em decorrência do aumento dos custos do ajuste provocado pela majoração das tarifas de transporte público no Distrito Federal.

14. Posteriormente, a empresa reiterou o pedido de reequilíbrio por ocasião das solicitações de repactuação dos valores da mão de obra, conforme documentos às peças 196, 294 e 295.

15. Por fim, por meio do Ofício nº 149/2018/SEADN/ADJEL (peça 328 – e-doc 7AB20986-c), a contratada acusa o recebimento do Termo de Apostilamento que repactuou os valores de mão de obra. No mesmo documento, ela expõe seu descontentamento em relação à falta de posicionamento do TCDF a respeito do reequilíbrio do contrato devido à majoração das tarifas de transporte, nos seguintes termos:

Em que pese as reiteradas solicitações, esta empresa até o momento não recebeu qualquer manifestação, o que soa como um total descaso por parte dessa Casa frente a um direito constitucional e que, já destacamos, afeta diretamente a manutenção da saúde financeira desta empresa.

Ao contrário, essa Casa demanda com bastante agilidade processos que podem resultar em penalidade a esta empresa, **enquanto se quer responde a um pleito realizado a mais de 1 (um) ano.** Seria nossa relação contratual formada apenas por deveres?

A boa-fé e solidariedade são valores ínsitos a qualquer relação contratual, não devendo se admitir ou mesmo incentivar comportamentos adversários e antagônicos por parte dos contratantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE CONTRATOS

Proc.: 5676/2016

Cleusa

Diante do exposto, requeremos posicionamento a respeito do andamento da referida solicitação e aproveitamos para alertar novamente que a demora na análise e concessão do pleito, destoam da boa doutrina que devem seguir os contratos administrativos, que devem levar em conta o interesse público, mas não se rejeitarão a proteção que é devida ao contratado, nem se negarão os princípios da boa-fé e da probidade, contra o arbítrio, os quais devem ser rigorosamente respeitados pelo Poder Público. Grifo nosso.

16. Inicialmente, a questão do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, em decorrência da majoração das tarifas de transporte público, foi suscitada nos autos deste processo, por ocasião da solicitação da Contratada, **em 6/3/2017**. (peça 145 – e-doc C68FB7DA).

17. Na ocasião, a Consultoria Jurídica emitiu a Nota nº 119/2017-CJP (peça 170 – e-doc 607C58D8), opinando pelo indeferimento do pleito da contratada, tanto por meio do instituto da **revisão** quanto da **repactuação**, nos seguintes termos:

Destarte, diante dos fatos e fundamentos devidamente expostos, opina esta Consultoria Jurídica no sentido de indeferir o pedido de reequilíbrio e repactuação ora proposto, ante a ausência dos pressupostos necessários autorizadores, consoante exige a legislação em vigência, porque os fatos trazidos à colação eram previsíveis e de consequências calculáveis, suportáveis pelo contratado.

18. Posteriormente, diante da existência de outros pedidos de repactuação da rubrica do vale transporte, por parte das Contratadas do TCDF, foi instaurado o processo nº 17778/2017, **em 9/6/2017**. Os autos apartados têm por objetivo firmar entendimento acerca da possibilidade ou não de repactuação dos contratos do TCDF, em face do aumento de tarifas de transporte público.

19. Dessa forma, o Serviço de Contratos elaborou estudos complementares aos já existentes neste processo, que foram registrados no Despacho 124/2017 (proc. 17.778/2017 – peça 11 – e-doc 549290F) e submetidos à nova apreciação da Consultoria Jurídica. Eis o teor dos estudos:

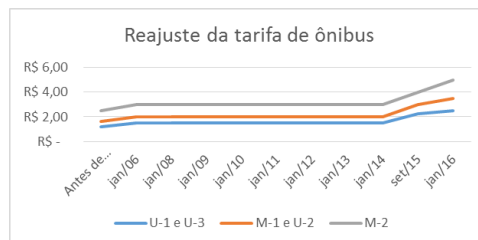
Com o objetivo de firmar entendimento acerca do correto instrumento a ser utilizado para a recomposição da equação econômico-financeira dos contratos de prestação de serviços continuados, em decorrência de majoração de tarifas de transporte público, apresenta-se, nesta oportunidade, argumentos complementares aos já oferecidos no âmbito do Processo nº 5.676/16, especificamente no Despacho nº 77/2017 – SERCO (peça 1 – e-doc 6652000B).



Do Histórico

2. Por nove anos consecutivos o Governo do Distrito Federal - GDF optou por garantir à sociedade tarifas de transporte público subsidiadas, arcando assim com os custos inflacionários do período, conforme demonstra a tabela e gráfico abaixo:

Reajuste da tarifa de ônibus				
Linhas	Antes de 2006	jan/06	set/15	jan/16
U-1 e U-3	R\$ 1,20	R\$ 1,50	R\$ 2,25	R\$ 2,50
M-1 e U-2	R\$ 1,60	R\$ 2,00	R\$ 3,00	R\$ 3,50
M-2	R\$ 2,50	R\$ 3,00	R\$ 4,00	R\$ 5,00



Fonte: DFTRANS

3. Durante o lapso temporal entre o ano de 2006 e 2015, período em que a política de transporte urbano no GDF era estável, as empresas apresentavam suas propostas de preços nos certames licitatórios, que tinham como objeto os serviços terceirizados de mão de obra, sem maiores preocupações para com o item vale-transporte da planilha de custos, limitando-se a cotar o valor de mercado, uma vez que não esperavam qualquer modificação dos preços.

4. Ocorre que, diante da dificuldade financeira, agravada pela crise econômica nacional, o GDF não foi mais capaz de sustentar essa política subsidiária, tendo em vista o crescente déficit em seus cofres públicos. Assim, em setembro de 2015, **inesperadamente**, o governo Distrital aumentou as tarifas de transporte público, aplicando um índice de reajuste de aproximadamente 80%, em média.

5. À época, a fim de manter a justa retribuição pelos serviços prestados, as empresas contratadas pelo poder público ingressaram com pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, através do instituto da Revisão.

Da teoria do reequilíbrio da equação econômico-financeira

6. O princípio da manutenção do equilíbrio da equação econômico-financeira dos contratos administrativos tem raiz constitucional, inscrito no inc. XXI do art. 37 da Carta Magna:

“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.” (Grifo nosso)

7. Em obediência ao comando constitucional acima citado, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, inc. II, alínea “d”, cuidou de regulamentar o princípio em tela:

“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.” (Grifo nosso)

8. O desequilíbrio da equação econômico-financeira dos ajustes pode se dar em decorrência de fatores oriundos da álea ordinária ou extraordinária. Para restaurar as condições inicialmente pactuadas surgiram os mecanismos do **reajuste**, **repactuação** e da **revisão (reequilíbrio stricto sensu)**, conforme ilustra a figura abaixo:



9. **Reajuste** – é a alteração do valor do contrato, por meio de aplicação de índices previamente estabelecidos no ato convocatório da licitação e no respectivo ajuste, ou posteriormente eleito por acordo entre as partes, com observância da periodicidade mínima de um ano.

10. Nas palavras de Joel de Menezes Neibur¹, o “reajuste é o instrumento que se presta a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face da variação de preço previsível, normal, lenta, paulatina, que, de certa maneira, decorre do processo inflacionário.”

O reajuste está previsto no art. 40, inc. XI, da Lei nº 8.666/1993:

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

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

11. **Repactuação** – Nos dizeres da IN nº 2/2008 da SLTI², “a repactuação de preços é uma **espécie de reajuste contratual**, utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, observado o interregno mínimo de um ano **das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir**”.³

12. Da mesma forma que o reajuste, a repactuação se insere no âmbito da álea ordinária, **“portanto de riscos normais ao negócio jurídico**,

¹ NIEBUR, Joel de Menezes. Licitação e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008, p.536.

² Recepcionada pelo Decreto Distrital nº 36.063/2014.

³ Caput do art. 37 da IN SLTI nº 2/2008.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE CONTRATOS

Proc.: 5676/2016

Cleusa

decorrentes da variação previsível dos insumos contratuais” (grifo nosso), conforme esclarece o advogado da União, Jorge Alexandre Moreira, no artigo publicado na página da Advocacia Geral da União⁴, que trata deste instituto (peça 2 – e-doc 40A3D846).

13. No mesmo artigo acima citado, Jorge Alexandre Moreira tratou de conceituar o mecanismo da repactuação:

[...] a repactuação é reconhecida, na atual redação do caput do art. 37 da IN SLTI/MPOG n. 02/2008, como **“espécie de reajuste”, afastando, de uma vez por todas, qualquer relação com o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro**. A bem da verdade, a nosso ver, a repactuação é um procedimento administrativo que **visa proporcionar o reajuste dos diferentes insumos do contrato administrativo**. Não é, portanto, um reajuste no sentido clássico, mas uma revisão de custos contratuais conforme a realidade de mercado. (grifo nosso)

14. **Revisão ou reequilíbrio *stricto sensu*** – Inserido no âmbito da álea extraordinária, este mecanismo é utilizado quando o desequilíbrio da equação econômico-financeira for provocado por fatores estranhos à vontade dos contraentes. Ademais, trata-se de eventos imprevisíveis ou de consequências imprevisíveis.

15. Marçal Justen Filho assim conceitua este instituto⁵:

“Reserva-se expressão “revisão” de preços para os casos em que a modificação decorre de alteração extraordinária nos preços, desvinculada da inflação verificada. Envolve a alteração dos deveres impostos ao contratado, independentemente de circunstâncias meramente inflacionárias. Isso se passa quando a atividade de execução do contrato sujeita-se a uma excepcional e anômala elevação (ou redução) de preços (que não é refletiva nos índices comuns de inflação) ou quando os encargos contratualmente previstos são ampliados ou tornados mais onerosos.

16. Trata-se da aplicação da teoria da imprevisão, que nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁶ consiste:

[...] no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou a execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes. É a aplicação da velha cláusula *rebus sic stantibus* aos contratos administrativos, a exemplo do que ocorre nos ajustes privados, a fim de que sua execução se realize sem a ruína do contratado, na superveniência de fatos não cogitados pelas partes, criando ônus excessivo para uma delas, com vantagem desmedida para a outra.

17. Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷, “pode-se afirmar que são requisitos para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela aplicação da teoria da imprevisão, que o fato seja:

1. imprevisível quanto à sua ocorrência ou quanto às suas consequências;
2. estranho à vontade das partes;
3. inevitável;
4. causa desequilíbrio muito grande no contrato.”

18. Na teoria da imprevisão identifica-se o caso fortuito, força maior, fato da administração e fato do príncipe, que também são fenômenos não

⁴ www.agu.gov.br/page/download/index/id/12190325

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2014, p.1031.

⁶ Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg. 267.

⁷ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29.ed. Ver. Atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. Pg. 331



provocados pelas partes, mas que atingem o contrato, impedindo sua execução conforme inicialmente pactuado.

19. Nota-se que esses institutos possuem características semelhantes e que têm o condão de onerar o contrato, constituindo-se uma álea administrativa extraordinária e extracontratual. Por isto mesmo, Marçal Justen Filho⁸ afirma que é irrelevante, no direito brasileiro, distinguir estes fenômenos:

É importante destacar que, em nosso sistema jurídico, não se aplicam alguns princípios peculiares do Direito Francês. Assim, não há diversidade de tratamento jurídico em vista da distinção entre fato do príncipe, teoria da imprevisão, fato da administração ou caso fortuito. Todas essas hipóteses são agrupadas pelo art. 65, II, *d*, para tratamento uniforme. Logo, não há utilidade em diferenciar as diversas hipóteses – ao menos, isso não acarreta tratamento jurídico distinto.

20. Assim, neste momento insurge a questão controversa, quanto a utilização do instituto correto para a efetivação do reequilíbrio da equação econômico-financeira nos contratos de terceirização de mão de obra desta Corte de Contas, tendo em vista o reajuste de Tarifas de Transporte Público, quais sejam, Repactuação ou Revisão?

Da utilização do instituto da Revisão no caso do aumento das tarifas públicas.

21. Por ocasião do reajuste de tarifas de transporte público, implementado pelo Decreto Distrital nº 36.762 de setembro de 2015, a Secretaria de Licitação Material e Patrimônio – SELIP adotou o entendimento de que o reequilíbrio da equação econômico-financeira de seus contratos de terceirização deveria ser efetivado por meio do instituto da revisão/reequilíbrio.

22. Entendimento este fundado no fato do príncipe, já que a majoração das tarifas decorreu de um ato geral do Poder Público. Era também imprevisão, uma vez que por um período de **quase uma década** o valor das passagens permaneceu inalterado.

23. Ademais, estranho à vontade das partes, já que nem o TCDF nem suas contratadas tiveram qualquer ingerência neste processo, o qual causou significativa repercussão nos contratos administrativos, pois o índice de reajuste das tarifas girou em torno de 80%.

24. A Douta Consultoria Jurídica desta Corte de Contas à época compartilhou desse entendimento, tanto que no âmbito dos processos nºs 25.963/2014 e 35.898/2010, expediu as Notas nº 276/2015 e 305/2015 (peça 3 – e-doc FD70ACFC), respectivamente, em que se manifestou pela viabilidade jurídica do restabelecimento do equilíbrio financeiro dos contratos nºs 16/2011 e 16/2014.⁹

25. Frisa-se que o Tribunal de Contas da União também admitia a utilização do instituto da revisão/reequilíbrio para recomposição da equação econômico-financeira dos contratos na ocorrência desses eventos, conforme pode-se observar no trecho do acórdão proferido na tomada de

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2014, pg. 1187.

⁹ Termo Aditivo ao Contrato nº 16/2014 – ÁGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA (Processo 25.963/2014) e 10º Termo Aditivo ao Contrato nº 16/2011 – ÁGIL SERVIÇOS ESPECIAIS LTDA (Processo 35.898/2010).



contas nº TC 009.666/2004-9 (peça 4 – e-doc 3F3A4DAE), abaixo transcrito:

26. **A solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro de contrato é plenamente cabível**, desde que o reequilíbrio contratual seja posterior à celebração do reajuste. Demais disso, conforme § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, a concessão de reequilíbrio contratual tem que ser acompanhada da comprovada repercussão nos preços contratados.

27. **O aumento do valor do vale-transporte, certamente, causa repercussão no contrato e a distorção tem que ser corrigida.** A questão foi, no entanto, o *modus operandi*, visto que o Serviço de Contabilidade e o Serviço de Compras e Contratos não poderia ter autorizado o pagamento do aumento do vale-transporte em data anterior à vigência do Decreto 23.557 do GDF, datado de 3/2/2003. (grifo nosso)

26. Outrossim, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em seu parecer PRFN/1ª REGIÃO/Nº 20/2016 (peça 5 – e-doc 767B9CF9) admite que anteriormente à edição da Orientação Normativa/SLTI nº 2/2014, era possível revisar/reequilibrar os contratos em caso de aumento do valor do vale-transporte:

18. Em suma, entendia-se ser possível a revisão do contrato por quebra do equilíbrio econômico-financeiro, especificamente no caso de aumento do valor do vale-transporte em face do reajuste das tarifas pelo ente público responsável, desde que comprovado que o aumento foi de tal monta que teria causado desequilíbrio contratual, presentes, ainda os demais requisitos da revisão.

19. Contudo, em agosto de 2014, houve a edição da Orientação Normativa/SLTI Nº 2, DE 22 DE AGOSTO DE 2014, com fulcro no art. 54 da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, o escopo de regulamentar especificamente a questão do aumento do vale-transporte

27. Desse modo, restou demonstrado o motivo pelo qual era utilizado o instituto da Revisão, para a implementação do reequilíbrio da equação econômico-financeira dos ajustes de terceirização deste Tribunal.

Da utilização do instituto da Repactuação quando da majoração das tarifas de transporte público.

28. A partir do novo reajuste das passagens em 2017, estabelecido pelo GDF por meio do Decreto nº 37.940/2016, a SELIP modulou seu entendimento, passando a se filiar à corrente daqueles que defendem que **o desequilíbrio da equação econômico-financeira** dos contratos, advindo desse fato, **deve ser corrigido por meio do instrumento da REPACTUAÇÃO** (peça 1 – e-doc 6652000B).

29. São adeptos desse entendimento o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, Tribunal de Contas da União - TCU e Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF.

30. Com o objetivo de convergir os procedimentos de recomposição de custos dos contratos administrativos ao instituto da repactuação, o MPOG expediu a Orientação Normativa/SLTI nº 2/2014 (peça 6 – e-doc 7F5515A0), **eliminando assim qualquer controvérsia** a respeito da aplicação deste instituto nos casos de majoração de tarifas de transporte público.

31. O TCU, conforme já explanado no Despacho nº 77 – SERCO (peça 1 – e-doc 6652000B) consolidou o entendimento de que variação do valor do vale transporte gera possibilidade de repactuação, tanto que aplica o instituto em seus próprios contratos (peça 7 – e-doc 7F3B2E22). O trecho abaixo transcrito do Parecer Jurídico expedido no âmbito do processo TC-



033.582/2015-7 (peça 8 – e-doc C7D62604) traduz com clareza o posicionamento daquela Corte Contas:

11. Em relação à variação do valor do vale transporte, observa-se a ausência de elementos, nestes autos, que contribuam para demonstrar a ocorrência de consequência incalculável de um fato sabidamente previsível.

12. No entanto, **isso não obsta a possibilidade de admissão do requerimento da contratada (doc. 1) como um pedido de repactuação de preços**, por se tratar de uma hipótese de álea econômica ordinária, assim entendida como um “risco relativo à possível ocorrência de um evento futuro desfavorável, mas previsível ou suportável, por ser usual no negócio efetivado”. **É o mecanismo que se revela possível neste caso, a fim de manter a intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato.** (Grifo nosso)

32. Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF vem orientando os órgãos Distritais a repactuem seus contratos em obediência aos ditames da IN nº 2/2008 – SLTI, mais especificamente de acordo com a Orientação Normativa nº 2/2014 – SLTI. O trecho do Parecer nº 85/2016 – PRCON/PGDF (peça 9 – e-doc 7F8C33E3) corrobora essa afirmação:

Nota-se que a referida O.N. 02/2014 remete a repactuação do item vale-transporte às regras gerais de repactuação, previstas nos arts. 37/41.

Fixada a premissa de que não tem lugar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabe à Consulente observar a disciplina da repactuação.

33. Neste ponto, faz-se necessário recordar que os atos da Administração Pública devem ser pautados nos princípios esculpidos no *caput* do art. 37, abaixo transcrito:

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: [grifo nosso]

34. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹⁰:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

35. Já o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ afirma que:

[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes desde o que ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. [...]

36. Ora, a repactuação dos contratos, em decorrência da majoração da tarifa de transporte público, é exigência da IN 02/2008 – SLTI, cujo art. 54 foi objeto de detalhamento por meio da Orientação Normativa nº 2/2014¹², nos seguintes termos:

¹⁰ Meirelles, Hely Lopes - Direito Administrativo Brasileiro. 42. Ed. - São Paulo: Malheiros, 2006 – pg. 93

¹¹ Mello, Celso Antônio Bandeira de – Curso de Direito Administrativo – 32. Ed. – São Paulo: Malheiros, 2015 – pg. 104

¹² Recepcionada pelo Decreto Distrital nº36.063/2014



I - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão observar, nos processos de repactuação referentes a serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, quando envolver reajuste do vale transporte, as seguintes condições:

A) A MAJORAÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE PÚBLICO GERA A POSSIBILIDADE DE REPACTUAÇÃO DO ITEM RELATIVO AOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE VALE-TRANSPORTE;

b) o início da contagem do prazo de um ano para a primeira repactuação deve tomar como referência a data do orçamento a que a proposta se refere, qual seja, a data do último reajuste de tarifa de transporte público;

c) os efeitos financeiros da repactuação contratual decorrente da majoração de tarifa de transporte público devem vigor a partir da efetiva modificação do valor de tarifa de transporte público; e

d) as regras de repactuação devem observar as disposições contidas nos arts. 37 a 41 da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. (grifo nosso)

37. Por força do Decreto nº 36.063/2014, os órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal se sujeitam aos ditames da IN nº 2/2008 – SLTI:

Art. 1º Aplicam-se às contratações de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições 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, **e suas correspondentes alterações.** (grifo nosso)

38. Sendo assim, **em respeito ao princípio da legalidade**, diante de majoração de tarifa de transporte, que abale o equilíbrio da equação econômico-financeira dos contratos e observados os requisitos previstos no art. 65, inc. II, da Lei nº 8.666/93, não resta outra alternativa à Administração que não a repactuação de seus ajustes.

39. Por oportuno, cabe informar que **os contratos administrativos celebrados por este Tribunal possuem cláusula específica prevendo a repactuação dos ajustes em face da majoração de tarifas públicas**, a exemplo do Contrato nº 14/2016, cujo item 5.10, da Cláusula Quinta assim dispõe:

5.10. **Quando da solicitação da repactuação**, para fazer jus a variação de **custos decorrente do mercado**, esta somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos, considerando-se:

5.10.1. os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração;

5.10.2 as particularidades do contrato em vigência;

5.10.3 a nova planilha com variação dos custos apresentada;

5.10.4. Indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, **tarifas públicas** ou outros equivalentes; e

5.10.5. a disponibilidade orçamentária do CONTRATANTE. (grifo nosso)

Do interesse da Administração na manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

40. Um ponto que merece ser frisado é o que diz respeito às vantagens para a Administração em manter seus ajustes de acordo com o inicialmente pactuado durante toda a sua execução, a esse respeito Marçal Justen Filho¹³ assevera:

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2014, pg. 1182.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE CONTRATOS

Proc.: 5676/2016

Cleusa

A tutela ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos destina-se a beneficiar a própria Administração. **Se os particulares tivessem de arcar com as consequências de todos os eventos danosos possíveis, teria de formular propostas mais onerosas.** A Administração arcaria com os custos correspondentes a eventos meramente possíveis – mesmo quando não fossem verificados. O particular seria remunerado por custo meramente potenciais e teria direito à remuneração mesmo que não se verificasse o evento oneroso. Ora, é muito mais vantajoso para a Administração convidar os interessados a formular a menor proposta possível: aquela que poderá ser executada se não se verificar qualquer evento prejudicial ou oneroso posterior. **Mas somente é viável ao interessado formular a menor proposta possível se lhe for assegurado que, se vier a ocorrer o infortúnio, o acréscimo de encargos será arcado pela Administração.** Então, ao invés de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais, a Administração apenas responderá por eles se e quando efetivamente ocorrerem. Trata-se, desse modo, de reduzir os custos de transação atinentes à contratação com a Administração Pública. (grifo nosso)

Da Função Normativa do TCDF.

41. De acordo com art. 3º de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 1/1994), o Tribunal de Contas do Distrito Federal, no exercício de sua função normativa, tem a atribuição de expedir orientações e critérios com o fim de nortear a atuação de seus jurisdicionados, eliminando assim prováveis discrepâncias de procedimentos entre eles.

Art. 3º Ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de normatizar, podendo, em consequência, **expedir atos e instruções sobre matéria de suas atribuições** e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. (grifo nosso)

42. Sendo assim, outro aspecto que merece reflexão é a uniformidade de procedimentos no âmbito do Distrito Federal. Por um lado, em obediência à Instrução Normativa nº 2/2008 - SLTI, e de acordo com as orientações da PGDF, estarão os órgãos Distritais repactuando os preços das tarifas de transporte em seus contratos, por outro estará o próprio TCDF em sentido contrário, caso opte pela não recomposição dos custos de seus ajustes, no que tange ao aspecto aqui discutido.

43. Assim, caso não aplique em seus contratos os ditames da IN 02/2008 – SLTI, de observação obrigatória no âmbito do Distrito Federal por força do Decreto nº 34.518/2013, *s.m.j.*, esta Corte de Contas poderá incorrer em violação ao princípio da legalidade, bem como estar na contramão de suas atribuições, conforme acima expendido.

Fundamentos Legais

44. Conforme amplamente discutido ao longo desta peça, a recomposição da equação econômico-financeira dos contratos administrativos tem sede legal nos seguintes dispositivos:

- a. Constituição Federal, art. 37, *caput*;
- b. Constituição Federal, art. 65, inc. II, alínea *d*;
- c. Lei nº 8.666/1993, art. 65, §5º;
- d. Decreto Distrital nº 36.063/2014;
- e. Instrução Normativa nº 2/2008 – SLTI, arts. 37 a 41.

45. Diante de todo o exposto e com fundamento nos dispositivos legais acima citados, submetem-se os autos à apreciação superior, **opinando** pela sua remessa à Douta Consultoria Jurídica da Presidência, para manifestação quanto à controvérsia expendida.



Desta feita, tendo em conta o teor da Nota nº 119 – CJP, proferida inicialmente nos autos do Processo nº 5676/2016 (peça 10 – e-doc D67431E5), complementam-se as informações já prestadas no Despacho nº 77/2017 – SERCO (peça 1 – e-doc 6652000B). Tais informações têm o intuito de subsidiar a tomada de decisão final acerca da possibilidade ou não de repactuação dos contratos administrativos celebrados por este Tribunal, em face do aumento das tarifas de transporte público.

20. Por sua vez, a douta Consultoria, entendendo que a temática extrapolava o âmbito desta Casa, se posicionou pela remessa dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, a fim de firmar o entendimento do TCDF sobre a temática, nos seguintes termos:

Ademais, ressalte-se que a matéria de repactuação não se adstringe ao âmbito interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Em realidade, a manifestação acerca do reequilíbrio da equação econômico-financeira dos contratos, decorrente de reajuste das passagens (tarifas de transporte) ocorrido em 2017, é matéria que possivelmente atinge a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal. Desta feita, os estudos técnicos devem ser promovidos pela área responsável pelo controle externo, qual seja, a Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX).²

21. Desta forma, **em 18/10/2017**, o Presidente em exercício, Conselheiro Paulo Tadeu, determinou que os autos fossem encaminhados à Segecex, para análise da matéria e demais providências pertinentes (peça 19 – e-doc CAE2E155, do Processo 17.778/17).

22. Retomando ao descontentamento da JMacedo em relação à morosidade do TCDF em proferir uma decisão sobre seu pleito, cumpre ressaltar que o princípio da razoável duração do processo, ao qual se submete os processos administrativos, lhe oferece amparo.

23. Tal princípio fundamental, inscrito, no inc. LXXVIII, do art. 5º, da Constituição Federal, estabelece que "a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, são assegurados a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". (grifos nossos)

24. Por sua vez, o princípio da eficiência, assegurado pelo art. 37 da Constituição Federal, "traz ínsita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o processo cumpra sua finalidade,

² Constante da peça 17 – e-doc 9C3E628, do Processo TCDF nº 17.778/2017.



consubstanciada na prática do ato decisório final.”³ Uma vez que a morosidade da Administração por si só pode configurar restrição a direitos, na visão de Márcio Luís Dutra de Souza:

Com efeito, a própria mora da administração em dar uma resposta ao administrado em tempo razoável, configura a própria negação aos direitos explicitados na Constituição Federal, tendo em vista que o direito de petição "não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar-se de se pronunciar sobre a petição, quer para acolhê-la, quer para desacolhê-la, com a devida motivação." (SILVA, 2006, p. 130)

25. O caso em tela, ou seja, possibilidade ou não de se repactuar os valores da rubrica vale transporte dos contratos do TCDF, encontra-se em análise **a mais de um ano**. Este tempo, *s.m.j.*, é mais que suficiente para se proferir uma decisão, a fim de se evitar a insegurança a que estão submetidas as Contratadas deste Tribunal, que arcam com o custo de majoração das tarifas de transporte às suas próprias expensas, sem qualquer sinalização de que seu pleito será acatado ou não. Nesse sentido, o art. 48 da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999, recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/2001), informa que “a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência”.

26. Sendo, assim solicita-se orientação de como proceder neste caso concreto: deve-se **acatar ou não** o pleito da contratada e repactuar os valores do vale transporte do Contrato nº 14/2016, com repercussão nos demais ajustes firmados por este Tribunal impactados pela majoração dessa tarifa pública, cuja análise se encontra sobrestada; ou, ainda, alternativamente, deve-se aguardar decisão de mérito nos autos do Processo nº 17.778/2017.

27. Diante do exposto, submete-se os autos à superior consideração de Vossa Senhoria propondo que: I **seja autorizado**, com fundamento no art. 65, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/1993, **o acréscimo de 2 (dois) postos de recepcionistas** com habilidade em tradução e interpretação de Libras e **1 (um) posto de técnico em secretariado**; II – **exarada orientação** acerca do(s) pedido(s) de repactuação da rubrica do vale

³ Souza, Márcio Luís Dutra de – Direito à razoável duração do processo administrativo. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10056/direito-a-razoavel-duracao-do-processo-administrativo>



transporte sobrestados no aguardo de decisão a ser proferida no Processo TCDF nº 17.778/17⁴.

28. Por oportuno, apresenta-se a nova minuta do Quinto Termo de Aditivo ao Contrato nº 14/2016 (peça 337 – e-doc 3F3B1995) com as novas planilhas de custo e formação de preços e cálculo das diferenças de acréscimo, para apreciação e aprovação superior.

29. Esclarece-se que a documentação necessária à efetivação do ajuste proposto encontra-se válida e foi acostada à peça 335 – e-doc. 3ADC434A.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 23 de maio de 2018.

ASSINADO DIGITALMENTE

LUCIANA MOREIRA MOURA
CHEFE DO SERVIÇO DE CONTRATOS

De Acordo.
Preliminarmente à SECOF para providências de sua alçada. Posteriormente, à SEGEDAM.

Brasília, 23 de maio de 2018.

ASSINADO DIGITALMENTE
LEONARDO JOSÉ ALVES LEAL NERI
Secretário de Licitação, Material e Patrimônio

⁴ Procedimento adotado pela Segedam, conforme peça 172 do Processo 5.676/2016, de forma a dar uniformidade aos pleitos formulados por Contratadas do TCDF, cujos custos foram impactados pela majoração da tarifa de transporte público.