



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

Processo nº: 23.351/19-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

Assunto: Representação

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP

Advogados: Dr. Herman Barbosa (OAB/DF nº 10.001) e Dr^a. Lise Reis (OAB/DF nº 25.998)

Sessão: Pauta nº 84, S.O. nº 5172, de 22.10.2019

Publicação: DODF nº 200, de 18.10.2019, pág. 14

Ementa: Representação, oferecida, conjuntamente, pelas empresas Brasília Empresa de Segurança S.A e Ipanema Segurança Ltda., versando sobre possíveis irregularidades relativas ao não pagamento de reajuste decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho 2016 e não efetivação de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de reajuste de custos de vale transporte, relacionados a serviços de vigilância prestados, sem amparo contratual, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, entre os exercícios de 2015 e 2017.

A Instrução sugere o não conhecimento da Representação, por versar sobre interesse eminentemente privado, alheio às competências desta Corte.

VOTO de acordo com o Corpo Técnico, conforme precedentes desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação, oferecida, conjuntamente, pelas empresas Brasília Empresa de Segurança S.A e Ipanema Segurança Ltda., versando sobre possíveis irregularidades relativas ao não pagamento de reajuste decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho 2016 e não efetivação de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de reajuste de custos de vale transporte, relacionados a serviços de vigilância prestados, sem amparo contratual, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, entre os exercícios de 2015 e 2017 (e-doc 30A1A382-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

2. Em apertada síntese, as representantes alegam que:

- celebraram contratos emergenciais com a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF para a prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas unidades da jurisdicionada;
- com a expiração dos ajustes, os serviços continuaram a ser prestados sem cobertura contratual a partir de 2015 até outubro de 2017;
- embora requerido pelas empresas, a SES/DF não efetuou o pagamento dos reajustes decorrentes da Convenção Coletiva de Trabalho - CCT 2016 da categoria profissional;
- em acréscimo, os Decretos nº 36.762, de 18.9.2015, e nº 37.940, de 30.12.2016, reajustaram os valores de vale transporte, tendo sido requerido o reequilíbrio econômico-financeiro das propostas, sem sucesso;
- é devido o pagamento do reajuste e do reequilíbrio econômico-financeiro mediante reconhecimento de dívida, ante a ausência de instrumento contratual, bem como a atualização monetária em razão do atraso verificado.

3. Ao final, requerem desta Corte de Contas a procedência da Representação para:

“a) Reconhecer a legalidade das seguintes premissas:

- 1. É possível a repactuação de quaisquer contratos, quando decorrido o interregno mínimo de um ano a contar da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo a que se referir a proposta.*
- 2. A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo acordo, dissídio ou convenção coletiva deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.*
- 3. O Decreto no 36.762, de 18 de setembro de 2015 e o Decreto no 37.940, de 30 de dezembro de 2016, que fixaram novas tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Sistema Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal impactaram substancialmente o custo do contrato, mormente considerando a imprevisibilidade dessa medida, haja vista que o Distrito Federal*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

manteve durante 10 anos congelada a tarifa do transporte público coletivo.

4. As novas tarifas fixadas por meio dos referidos Decreto geraram o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, vez que (a) tratou-se de fato imprevisível; (b) estranho a vontade das partes; (c) foi inevitável; e (d) causou desequilíbrio no contrato.

5. Os valores devidos pela Administração Pública e que estão em atraso devem ser devidamente corrigidos.

6. Não se aplicam as disposições das Decisões n°s 43 7/1 1 e 553/14 aos casos de prestação de serviços de forma continuada cujos contratos estejam expirados, que é exatamente o caso dos presentes autos, conforme Decisão no 3716/2016, de caráter normativo.

b) determinar a Secretaria de Estado de Saúde que reconheça a dívida relativa a ausência de repactuação para reajuste do contrato em razão das CCT de 2016;

c) determinar a Secretaria de Estado de Saúde que reconheça a dívida relativa a ausência do pagamento do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente do Decreto no 36.762, de 18 de setembro de 2015 e do Decreto no 37.940, de 30 de dezembro de 2016, que fixaram novas tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Sistema Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e impactou substancialmente o custo do contrato;

d) determinar a Secretaria de Estado de Saúde que reconheça a dívida relativa a ausência de repactuação para reajuste do contrato em decorrência de outras CCTs, conforme planilha anexa.”

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

4. O Corpo Técnico, por meio da Informação n° 69/2019 – DIASP 1 (e-doc 401F80BA-e), de 3.10.2019, analisa a matéria, nos termos seguintes:

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE		
Requisitos	S/N/NA	Observação:
2.1 - Os representantes são legitimados?	SIM	Art. 113, § 1º da Lei nº 8666/93
2.2 - A Representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

2.3 - A Representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-
2.4 - A Representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada (inciso III do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	N/A	As Representantes não comprovaram que houve pagamento à menor por parte da SES/DF. Não há elementos que indiquem que as empresas arcaram com custos relativos aos reajustes da categoria (Convenções Coletivas) e aumento de passagens, não ressarcidos pelo estado.
2.5 - A Representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)?	NÃO	-
2.6 – As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (inciso I do § 6º do art. 230 do RI/TCDF)?	SIM	-

3. ANÁLISE		
Requisitos	S/N/NA	Motivação
3.1 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 7º do art. 230 do RI/TCDF?	NÃO	
3.2 – Há necessidade de realização de inspeção?	NÃO	-
3.3 – Há pedido de cautelar nos termos do art. 277 do RI/TCDF?	NÃO	

CONCLUSÃO

Inicialmente, no tocante ao pedido das representantes de que o Tribunal reconheça a legalidade de diversas premissas em tese, verifica-se que a Representação não seria o instrumento cabível para tal finalidade.

De fato, prevê o art. 264 do RI/TCDF que apenas os legitimados ali referidos (Presidente da Câmara Legislativa, Governador do DF, Secretário de Governo ou autoridade equivalente, ou dirigente de órgão relativamente autônomo ou de entidade da administração indireta) podem propor consultas com caráter normativo, em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de competência do Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

Quanto à solicitação de que essa Corte determine que a SES/DF reconheça a dívida relativa à ausência de repactuação para reajuste do contrato em razão da CCT/2016, bem como em decorrência de outras CCT's, verifica-se que as representantes buscam nesta Corte a defesa de interesses eminentemente privados ou seja, escolheram a via inadequada para o pleito.

Por sua vez, caberia às referidas representantes requererem esses valores junto à SES/DF e na eventual recusa, utilizar as medidas cabíveis para os seus pretensos direitos junto ao Poder Judiciário, vez que essa Corte não é o foro adequado para lides que tratam exclusivamente de interesse privado.

De fato, por intermédio da Decisão nº 5.386/2013 (Processo nº 13206/2012), esta Corte entendeu que:

“e) o contratado – pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública – pode representar ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei de Licitações, desde que o objeto da representação seja de interesse público, ainda, que indiretamente, possa o contratado ser beneficiado. Não devem ser acolhidas, entretanto, representações que patrocinem interesses eminentemente privados” (Grifos nossos).

Esse entendimento foi respaldado, mediante a Decisão nº 1.208/2015 (Processo nº 31181/2014), que assim dispôs, no tocante à representação noticiando a falta de pagamento das faturas de contrato firmado com a SES/DF:

“I – deixar de conhecer da representação formulada pela empresa HALEX ISTAR INDÚSTRIA FARMACÊUTICA LTDA. por tratar de matéria distanciada das competências deste Tribunal, indicadas no caput do art. 195 do Regimento Interno do TCDF, e no parágrafo primeiro do art. 113 da Lei nº 8.666/93, haja vista a ausência de interesse público” (Grifos nossos).

Ademais, verifica-se que no curso do Processo nº 12.157/2015, o Tribunal já vem examinando a execução dos contratos emergenciais celebrados entre a SES/DF e as empresas representantes, além da prestação de serviços sem cobertura contratual, nos exercícios de 2015 a 2017.

Importa esclarecer que, na fiscalização implementada no processo nº 12.157/2015 foram identificadas diversas irregularidades nos pagamentos efetuados pela SES, os quais, conforme estampado na Decisão nº 774/2019, teriam gerado diversos prejuízos ao Erário, no montante estimado de R\$ 3.984.089,48 (três milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

Em exame perfunctório, próprio dessa fase processual, constata-se que as representantes buscam o patrocínio de interesses eminentemente privados nesta Corte, elegendo a via inadequada para a satisfação de uma pretensão resistida, fugindo da competência originária do Tribunal.

Conclui-se, portanto, que a principal ilegalidade noticiada pelas representantes, que caberia ser apurada no âmbito desta Corte, consiste na prestação de serviços sem a devida cobertura contratual, já vem sendo objeto dos seguintes Processos: 12157/2015, 38703/2016, 28472/2018 e 28502/2018, não cabendo mais nenhuma ação nestes autos, razão pela qual se sugere o não conhecimento da representação, porquanto ausente o requisito de admissibilidade previsto no art. 230, § 2º, IV, do RITCDF e o arquivamento destes autos.”

5. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“I. não conhecer da Representação protocolada pelas empresas BRASÍLIA EMPRESA DE SEGURANÇA S/A, CNPJ 02.730.521/0001-20 e IPANEMA SEGURANÇA LTDA, CNPJ 03.601.036/001-19, em face da ausência do requisito de admissibilidade previsto no § 2º, IV, do art. 230 do RI/TCDF;

II. autorizar:

a) a ciência da Decisão que vier a ser prolatada à SES/DF e às representantes;

b) o retorno dos autos à SEASP para arquivamento.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

VOTO

6. Trata-se do exame de admissibilidade da Representação oferecida, conjuntamente, pelas empresas Brasília Empresa de Segurança S.A e Ipanema Segurança Ltda., versando sobre possíveis irregularidades relativas ao não pagamento de reajuste decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho – CCT 2016 e não efetivação de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de reajuste de custos de vale transporte, relacionados a serviços de vigilância prestados, **sem cobertura contratual**, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

7. Em síntese, sustentam que firmaram contratos emergenciais para a prestação de serviços de vigilância e que, após o exaurimento dos ajustes, continuaram a executar as atividades, **sem amparo contratual**, entre os exercícios de 2015 e 2017. No período, houve a celebração da CCT 2016 da categoria e o reajuste das tarifas do STPC/DF (Decretos nºs 36.762/15 e 37.940/16), com impacto nos custos de vale transporte, tendo sido requerido à jurisdicionada o pagamento das diferenças suportadas, a título de reajuste (CCT) e de reequilíbrio econômico-financeiro (vale transporte), sem sucesso.

8. Ante o exposto, requerem desta Corte o reconhecimento da legalidade das premissas formuladas na exordial e determinação à Secretaria de Estado de Saúde do DF para que reconheça as dívidas relativas aos fatos supracitados, bem como a *“relativa a ausência de repactuação para reajuste do contrato em decorrência de outras CCTs, conforme planilha anexa”*.

9. O Corpo Técnico propõe que se deixe de conhecer da Representação formulada, pois ao verificar os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos incisos I a IV, § 2º, do art. 230 do RI/TCDF, indica que o objetivo explícito da peça não se enquadra nas matérias de competência do Tribunal, por se tratar, essencialmente, da **tutela de interesse privado**.

10. Passa-se à apreciação.

11. A **finalidade primordial** da presente Representação está em obter desta Corte deliberação que:

a) reconheça a validade de premissas legais formuladas na peça, o que não deve ser admitido, por se tratar de matéria a ser processada por meio de **consulta**, cuja formulação é restrita ao rol de legitimados indicado no art. 264 do RI/TCDF, que não restaria atendido no presente caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

b) determine à SES/DF o reconhecimento de dívidas oriundas dos fatos narrados na exordial – **com o objetivo de viabilizar pagamentos às empresas representantes** que superam a cifra de R\$ 50 milhões¹ – **interesse eminentemente privado**, que se distancia das competências desta Corte.

12. Portanto, é cristalina a **ausência de interesse público** no pleito, o qual, repita-se, visa **apenas** obter o respaldo jurídico deste Tribunal para assegurar pagamentos adicionais às empresas – não reconhecidos pela Secretaria. Assim, trata-se de questão a ser dirimida pelo **Poder Judiciário**.

13. Corroborando com este posicionamento, são pertinentes as ponderações da Unidade Instrutória no sentido de que o eventual interesse público se limitaria aos aspectos legais atinentes à prestação de serviços sem cobertura contratual à SES/DF no período de 2015 a 2017, os quais **já são objeto** dos Processos nºs 38.703/16², 28.472/18³, 28.502/18⁴ e 12.157/15.

14. Neste último processo (12.157/15), avalia-se a regularidade dos pagamentos derivados dos serviços de vigilância prestados por meio dos contratos emergenciais celebrados pela jurisdicionada no exercício de 2015, contemplando os ajustes firmados com as empresas ora representantes e, adicionalmente, os pagamentos relativos a serviços prestados, após o término dos ajustes, entre 2015 e 2017.

15. Deve-se ressaltar que as apurações indicaram **indícios de prejuízos ao erário** em face dos pagamentos realizados à época, conforme delineado na Decisão nº 774/19-CRR e, como resultado, foram instauradas tomadas de contas especiais, objeto dos Processos nºs 8.086/19-e, 8.094/19-e, 8.108/19-e e 8.116/19-e.

16. Nesse contexto, filio-me ao entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União – TCU quanto ao tema em exame, sintetizado no seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 2.426/15 – Plenário, de Relatoria do i. Ministro BENJAMIN ZYMLER:

*“11. Consoante **pacífica jurisprudência** desta Corte de Contas, a procedência de representações formuladas com base no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 **deve ser fundada no resguardo do interesse público, de forma a evitar a atuação do TCU na defesa de interesses meramente individuais junto à Administração***

¹ Consoante planilhas às fls. 208/212 da Representação.

² Apuração da realização de despesas sem cobertura contratual no exercício de 2016 pela SES/DF.

³ Apuração da realização de despesas sem cobertura contratual no exercício de 2017 pela SES/DF.

⁴ Apuração da realização de despesas sem cobertura contratual no exercício de 2018 pela SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

Pública. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 2.082/2014-2ª Câmara, 5.826/2012-2ª Câmara, 283/2014-1ª Câmara, 3.273/2013-Plenário, 1.245/2012-1ª Câmara e 48/2012-Plenário. [...]

15. O TCU não é o foro adequado para a defesa de interesses particulares perante o Poder Público. Essas empresas, in casu o Consórcio Mobilidade Urbana, se entenderem pertinente, devem recorrer ao Judiciário na defesa de seus direitos, o que parece ter sido o caso, conforme as onze ações que se encontram em tramitação na Justiça, as quais foram relacionadas à peça 55.”

17. Reafirmando esta jurisprudência, reproduz-se recente julgado constante do Boletim de Jurisprudência⁵ daquela Corte:

“Acórdão 1045/2019 Plenário (Denúncia, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Direito Processual. Representação. Admissibilidade. Denúncia. Interesse público. Interesse privado.

As faculdades de denunciar e de representar ao TCU não visam à tutela de interesses particulares, de forma a propiciar a revisão de atos administrativos pelo Tribunal quando não ficar evidenciada a preponderância de interesse público. Eventuais perdas reclamadas por terceiros em função de interesses privados devem ser questionadas judicialmente, fórum adequado para pleitos dessa natureza.” (grifei)

18. No mesmo sentido foram as Decisões nº 5.386/13-CRR⁶ e nº 1.208/15-CPM⁷ desta Corte de Contas, entre outras.

⁵ <http://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=61632838>

⁶ **Decisão nº 5.386/13-CRR:** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II - em relação aos artigos 41 e 113 da Lei n.º 8.666/93 e nos termos dos fundamentos apresentados na Informação n.º 036/2012, com os reparos consignados no Parecer nº 81/2013-MF, firmar entendimento no sentido de que: [...] e) o contratado — pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública — pode representar ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei de Licitações, **desde que o objeto da representação seja de interesse público**, ainda que, indiretamente, possa o contratado ser beneficiado. **Não devem ser acolhidas, entretanto, representações que patrocinem interesses eminentemente privados**; [...] III - autorizar: a) a remessa desta decisão a todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal; b) o arquivamento dos autos. Os Revisores, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE e Conselheira ANILCÉIA MACHADO, aderiram, nesta assentada, ao voto do Relator. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator. Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.”

⁷ **Decisão nº 1.208/15-CPM:** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **deixar de conhecer da representação** formulada pela empresa HALEX ISTAR INDÚSTRIA FARMACÊUTICA LTDA. **por tratar de matéria distanciada das competências deste Tribunal,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 23.351/19-e

19. Por estas razões, o posicionamento deste Relator **converge** com o da Unidade Instrutória, pelo **não conhecimento** da exordial, consoante precedentes desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

20. Inobstante, **caso** este e. Plenário **dissinta** do entendimento deste Relator quanto à matéria apreciada, deliberando pelo conhecimento da Representação, os presentes autos deverão ser obrigatoriamente apensados ao Processo nº 12.157/15 para fins de apuração conjunta, uma vez que este último cuida do exame dos pagamentos realizados às representantes pelos serviços prestados no período indicado na peça inaugural (2015 a 2017).

Com estes esclarecimentos, de acordo com o Corpo Técnico, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. deixe de conhecer da representação formulada conjuntamente pelas empresas Brasília Empresa de Segurança S.A e Ipanema Segurança Ltda., por não preencher os requisitos de admissibilidade (art. 230, § 2º, inciso IV, do Regimento Interno do TCDF);

II. dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida às empresas representantes, por meio de seus patronos designados, e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;

III. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 22 de outubro de 2019.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada

*indicadas no caput do art. 195 do Regimento Interno do TCDF, e no parágrafo primeiro do art. 113 da Lei nº 8.666/93, **haja vista a ausência de interesse público**; II – informar à representante que os atrasos de pagamento no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal são objeto do Processo nº 29.853/14; III – dar conhecimento do relatório/voto do Relator e desta decisão à Representante e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal; IV – autorizar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras verificações.*

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE."