



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**PROCESSO N.º 23.351/2019-e**

**PARECER N.º 592/2020-G3P**

**EMENTA: Representação. SES/DF. Solicitação de reconhecimento de dívida relativa ao não pagamento de reajuste salarial da categoria e de reajuste de auxílio transporte. Prestação de serviços sem cobertura contratual. Possibilidade de indenização pelos serviços prestados. Inexistência de instrumento contratual a amparar o pedido de reapectuação. Impossibilidade de reconhecimento do direito nos termos da legislação aplicada. Pela improcedência do pedido.**

O presente feito trata do exame da Representação das empresas **Brasília Empresa de Segurança S/A** e **Ipanema Segurança Ltda.** sobre possíveis irregularidades no pagamento de serviços de vigilância prestados à Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF de outubro de 2015 a outubro de 2017 sem cobertura contratual (Peça 3).

2. Na Sessão Ordinária nº 5184, de 10 de dezembro de 2019, o Tribunal, por unanimidade, nos termos da **Decisão nº 4270/2019**, tomou conhecimento da Representação e abriu prazo para a manifestação da SES/DF sobre os fatos alegados na exordial (Peça 18).

3. Em atenção à determinação plenária, a SES/DF encaminhou o Ofício nº 799/2020-SES/GAB com considerações das áreas técnicas sobre a matéria tratada.

4. Após examinar o mérito da representação, conforme o teor da Informação nº 37/2020-DIASP1/SEASP, a Primeira Diretoria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública pugnou pela improcedência do pedido e pelo arquivamento dos autos (Peça 30).

5. Divergindo do posicionamento da DIASP1, o Secretário de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública concluiu que estaria incompleta a manifestação da jurisdicionada e sugeriu que fosse reiterado os termos da decisão plenária e autorizado o posterior retorno dos autos àquela unidade instrutiva.

6. Via **Despacho Singular nº 315/2020-GCIM**, o eminente Relator, Conselheiro Inácio Magalhães Filho, acolhendo o pedido do Titular da SEASP, determinou à SES/DF que procedesse *“ao efetivo cumprimento da diligência objeto do item II da Decisão nº 4.270/2019, com encaminhamento de manifestação de todas as unidades administrativas da jurisdicionada envolvidas na apreciação e análise no âmbito da contratação pública a que alude a exordial”* (Peça 33).

7. Em resposta, via Ofício nº 3.888/2020-SES/GAB, o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, sucintamente, considerou procedentes as alegações das empresas, porém, por considerar *“uma questão pouco enfrentada no âmbito jurídico do Distrito Federal”*, entendeu necessário submeter a matéria ao Tribunal de Contas.

8. Instruído novamente o feito, a Unidade Técnica entendeu que a SES/DF não abordou o objeto da demanda de forma detalhada e individualizada, tampouco os aspectos jurídicos envolvidos. Não obstante, reiterou as conclusões e sugestões da Informação nº 37/2020-DIASP1/SESP, no sentido de que seja julgada improcedente a Representação, e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

registrou que pedido semelhante, apresentado pelas empresas Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda e Ipanema Empresa de Serviços Gerais Transportes Ltda., é objeto de exame nos autos do Processo nº 26.890/2019.

9. Pelo **Despacho Singular nº 397/2020-GCIM**, o Relator determinou a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

10. Na Representação que originou o presente feito, as empresas Brasília Empresa de Segurança S/A e Ipanema Segurança Ltda. alegaram, em resumo, que desde de 2010 vinham prestando serviços de guarda e segurança (vigilância), em caráter emergencial, às unidades da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF. A partir de 2015, os serviços continuaram a ser prestados ininterruptamente, mas sem cobertura contratual até outubro/2017.

11. Afirmaram que a prestação dos serviços sem cobertura contratual teria decorrido da inércia da SES/DF em promover licitação ou nova contratação emergencial e, dada a essencialidade dos serviços, que não poderiam sofrer solução de continuidade, não tiveram alternativa a não ser continuar prestando-os sem cobertura contratual.

12. Alegaram que, a partir de 1º de janeiro de 2016, entrou em vigor a nova Convenção Coletiva de Trabalho – CCT/2016 dos profissionais que atuam no setor, porém a SES/DF nunca pagou o reajuste/repactuação correspondente, obrigando as Requerentes a prestarem os serviços de guarda e segurança no período de 2015 a 2017 sem quaisquer reajustes a esse título.

13. Em face da nova convenção coletiva da categoria, defendeu o direito ao reajuste do contrato para repasse ao contratante do valor integral correspondente ao aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.

14. Consignaram, além disso, ter havido em 2015 e 2016 aumentos do valor da tarifa do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, decorrentes dos Decretos nºs 36.762, de 18 de setembro de 2015, e 37.940, de 30 de dezembro de 2016, impactando substancialmente o custo dos serviços devido ao reajuste do vale-transporte dos empregados. Observando que o Distrito Federal manteve durante 10 anos congelada a tarifa do transporte público coletivo, entenderam que as novas tarifas geraram o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro por se tratar de fato imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes.

15. Assim, requereram ao Tribunal que seja determinado à SES/DF que: i) reconheça a dívida relativa à ausência de repactuação para reajuste do contrato em razão da Convenção Coletiva de Trabalho de 2016 e de outras subsequentes, conforme planilha apresentada em anexo à Representação, e ii) reconheça a dívida relativa à ausência do pagamento do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente dos Decretos que fixaram novas tarifas para o Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e impactaram os custos dos contratos.

16. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, passo ao exame de mérito da Representação, afirmando desde logo o posicionamento deste Representante ministerial de acordo com as conclusões da Unidade Técnica.

17. Sobre o tema, cabe lembrar que o Tribunal de Contas, nos autos do Processo nº 17.709/2010, ao examinar consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca do pagamento de despesas de exercícios anteriores, proferiu a Decisão nº 437/2011 e estabeleceu, em caráter normativo, a possibilidade de a Administração Pública indenizar o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

fornecedor de bens ou o prestador de serviços em situações não amparadas em contrato formal e fora das hipóteses previstas em lei, **in verbis**:

**DECISÃO Nº 437/2011**

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 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;** III. autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 10/2010–CICE/AT, do Parecer nº 1190/10-MF e da declaração de voto da Conselheira MARLI VINHADELI ao Procurador-Geral do Distrito Federal e aos demais órgãos e entidades jurisdicionadas desta Corte, em subsídio a esta decisão; b) o arquivamento dos autos. Parcialmente vencidos o Relator, que manteve o seu voto, e os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO e RENATO RAINHA, que seguiram o voto da Revisora, substituindo a redação da alínea "a" do item II pela da alínea "a" do item I do parecer do Ministério Público junto à Corte. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/voto da Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI.

18. Apreciando novamente a matéria nos autos do Processo nº 16.485/2012, autuado para o exame da consulta formulada pelo Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal acerca do procedimento utilizado para apuração do valor a ser pago a serviços sem cobertura contratual, o Tribunal abordou a Decisão nº 437/2011 e estabeleceu os requisitos para o pagamento da indenização, nos seguintes termos:

**DECISÃO Nº 553/2014**

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: **I - tomar conhecimento da Consulta formulada pelo Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, dos documentos anexos e da Informação nº 003/2012-SEAUD; 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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

**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;** III - autorizar o encaminhamento de cópia da Informação nº 003/2012-SEAUD, do parecer ministerial, da declaração de voto do Conselheiro RENATO RAINHA e desta decisão ao Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, à Secretaria de Transparência e Controle e ao Governador do Distrito Federal; IV - dar ciência desta decisão às demais jurisdicionadas. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Conselheiro RENATO RAINHA.

19. Nos autos do Processo nº 16.485/2012, este Representante do MPC/DF emitiu parecer reconhecendo a possibilidade de indenização nas situações em que não exista o instrumento contratual correspondente, porém com ressalvas ante a estreita possibilidade de atuação do gestor no reconhecimento do direito alegado por terceiro. Entendo oportuno transcrever trecho do parecer ministerial proferido na ocasião:

*22. Em que pese o Tribunal ter decidido em caráter normativo a possibilidade de indenização por serviços prestados sem cobertura, nos termos da Decisão n.º 437/2011, importante ressaltar que, no entendimento deste órgão ministerial, não há direito à indenização ao particular se restar evidenciada a má fé do contratado na prestação de serviços ou no fornecimento de bens sem instrumento contratual hábil.*

*23. Saliente-se que o pagamento de despesas sem cobertura contratual, por si só, configura grave infração às normas vigentes, em especial ao estabelecido no artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, no artigo 40 do Decreto Distrital n.º 16.098/94 (revogado pelo Decreto n.º 32.598/10), e nos artigos 59 e 60 da Lei n.º 8.666/93, conforme entendimento reiteradamente manifestado pelo órgão ministerial e pelo próprio Tribunal, a exemplo dos diversos processos autuados em decorrência da Decisão n.º 1.121/09, adotada no Processo n.º 25.831/07, que tratou de inspeção realizada para aferir a realização de despesas sem cobertura contratual, no âmbito do Complexo Administrativo do Distrito Federal.*

*24. Cumpre repisar a firme convicção do Ministério Público de Contas de que os contratos verbais são nulos e de nenhum efeito e, por consequência, as despesas incorridas sem cobertura contratual não geram obrigação de indenizar, devendo o particular ser indenizado apenas quando comprovada a sua boa-fé.*

*25. Oportuno ressaltar que a simples alegação de desconhecimento das normas legais e princípios que regem a contratação com órgãos e entidades da Administração Pública não é suficiente para caracterizar a boa fé. Ao contrário, presume-se que todo aquele que contrata com a Administração tenha pleno conhecimento da legislação, princípios, regulamentos e procedimentos que disciplinam a contratação pública e somente forneça bens ou preste serviços se amparado em contrato formal, não se mostrando aceitável contratação verbal do particular com o Poder Público, salvo na hipótese*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

prevista no parágrafo único do artigo 60 da Lei n.º 8.666/93<sup>1</sup>, sob pena de o particular arcar com eventuais prejuízos, não havendo que se falar em enriquecimento ilícito da Administração Pública.

26. E mais, os atos administrativos decorrentes de contratação verbal devem ser declarados nulos, não gerando direitos ao particular. O não pagamento não configura enriquecimento ilícito da Administração Pública, pois decorre de comando legal que representa verdadeira sanção à empresa que buscou se beneficiar de burla às normas que regem as contratações públicas. Se o não pagamento decorre diretamente de texto legal, válido, tal procedimento não pode ser considerado ilícito.

27. Observe-se que tal entendimento encontra-se expresso na Decisão n.º 437/2011, aplicável a todas as hipóteses em que ocorram ilegalidades decorrentes do pagamento de despesas pela contraprestação de serviços realizados sem cobertura contratual, senão vejamos:

“ **Decisão n.º 437/2011**

**(...) 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 n.º 8.666/93; (...)” (grifei).**

28. Vê-se, portanto, que a intenção última da decisão questionada foi pacificar entendimento no sentido de que somente cabe pagamento ao particular prestador de serviços à Administração se amparado em instrumento contratual hábil para conferir legalidade às despesas porventura efetuadas e a prestação dos serviços restar devidamente comprovada e atestada pelos gestores responsáveis com base em provas consistentes e irrefutáveis da correta contraprestação, afastando, assim, a má fé do contratado.

29. Frise-se que a ausência de contrato formal, em última análise, representa reconhecer a inexistência de elementos definidores dos serviços eventualmente contratados, a ausência de detalhamento de objetivos, metas e resultados a serem atingidos, os prazos estabelecidos para a execução do objeto, direitos e deveres das partes, penalidades, além da definição de instrumentos para fiscalização e controle, elementos indispensáveis para justificar os pagamentos efetuados ao particular.

30. De acordo com o §1º do artigo 54 da Lei n.º 8.666/93 “(...) os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em

---

<sup>1</sup> **Lei n.º 8.666/93:** “Art. 60. 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.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam”. E mais, o artigo 55 da citada Lei de Licitação e Contratos explicita, claramente, as cláusulas necessárias que devem figurar em todo contrato celebrado com a Administração.*

*31. Importante reiterar o entendimento do Ministério Público de Contas no sentido de que são nulos e não geram direitos ao particular o pagamento de despesas sem cobertura contratual e, caso comprovada a conduta dolosa de empresas e gestores públicos na realização de tais despesas, o prejuízo não deve ser calculado apenas com base nos valores pagos indevidamente. Evidenciado o dolo, os responsáveis devem responder pelo valor integral do débito, posto que assumiram a responsabilidade pelo ônus que eventuais irregularidades e/ou ilegalidades de suas condutas causaram ao erário.*

*32. Comprovada fraude nos procedimentos de contratação, a nulidade do ajuste impede o pagamento de qualquer indenização, mesmo pelos serviços já executados. O que dizer, então, acerca do pagamento de despesas decorrentes da prestação de serviços que sequer tiveram respaldo em instrumento contratual formalizado, em que se demonstre ter havido a participação do particular, de qualquer forma, para a configuração da situação irregular.*

*(...)*

*34. Portanto, antes de apurar eventuais valores indenizatórios ao particular que prestar serviços ou fornecer bens a órgãos ou entidades públicas sem amparo legal, cabe à Administração verificar se o particular deu causa à situação irregular. Se não deu, deve ser indenizado pelos gastos realizados. Por outro lado, caso tenha, de qualquer forma, contribuído para a realização de despesas indevidas, não deve o particular receber pagamento sob pretexto algum.*

*35. Ainda, caso a nulidade decorra, também, de ato doloso praticado pelo particular, impõe-se a aplicação do comando inserto no artigo 59, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93<sup>2</sup>. Como consequência, a nulidade do ajuste impede pagamentos à contratada de qualquer indenização, mesmo pelos serviços já executados.*

*36. Em contrapartida, caso não reste evidenciada e caracterizada a conduta dolosa do particular, é certo que lhe é devido o pagamento de indenização por aquilo que aproveitou à Administração, sob pena de enriquecimento ilícito.*

*37. Todavia, indispensável que o particular comprove a contraprestação dos serviços ou fornecimento dos bens de forma incontestada, devendo apresentar elementos probatórios consistentes e hábeis para tal comprovação.*

*(...)*

---

<sup>2</sup> **Lei n.º 8.666/93:** “Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

*Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

42. *Na hipótese em que o particular não tiver participação efetiva em atos que causaram o pagamento de despesas sem cobertura contratual e, em consequência, sendo-lhe devida indenização pela efetiva contraprestação de serviços ou fornecimento de bens, imprescindível que o particular apresente a devida comprovação documental para amparar os pagamentos efetivados pela Administração.*

20. No presente feito, as Empresas representaram ao Tribunal com o objetivo de obter o reconhecimento de dívida em decorrência de reajuste e de repactuação dos preços dos serviços prestados sem cobertura contratual, sendo o primeiro em face das convenções coletivas da categoria e o segundo do aumento dos preços do auxílio transporte concedidos aos empregados. Conforme destacou a Unidade Técnica, trata-se de valores residuais, porque a Administração já promoveu o pagamento dos valores devidos a título de indenização pelos serviços prestados sem cobertura contratual no período destacado, por meio do reconhecimento de dívida, conforme destacado na Informação nº 37/2020-DIASP1/SEASP:

*“29. Em relação às Representantes, verifica-se que a SES/DF já promoveu os respectivos pagamentos indenizatórios devidos, de forma que a questão aqui analisada refere-se a suposta diferença residual.*

*30. De fato, informações extraídas do Portal da Transparência do DF, demonstram que nos exercícios de 2016 e 2017, a empresa Brasília Empresa de Segurança S/A recebeu da SES/DF a quantia de R\$ 39.238.890,61 (trinta e nove milhões, duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e noventa reais e sessenta e um centavos) e R\$ 41.418.386,91 (quarenta e um milhões, quatrocentos e dezoito mil, trezentos e oitenta e seis reais e noventa e um centavos) e a empresa Ipanema Segurança LTDA. recebeu a quantia de R\$ 95.101.720,76 (noventa e cinco milhões, cento e um mil, setecentos e vinte reais e setenta e seis centavos) e R\$ 105.687.673,92 (cento e cinco milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, seiscentos e setenta e três reais e noventa e dois centavos), respectivamente, indicando que os serviços foram indenizados à época pela SES/DF, [...]”*

*31. Por regra, para proceder ao reconhecimento de dívida, cabe à Administração avaliar os custos verdadeiramente suportados pelo particular na prestação dos serviços sem amparo contratual, podendo, por hipótese, serem incluídos possíveis custos advindos de Convenção Coletiva de Trabalho e da majoração do vale transporte. Contudo, para a realização do cálculo do valor a ser ressarcido, todos os custos devem estar devidamente discriminados, comprovados e justificados no bojo do respectivo processo administrativo, sempre tomando por base os valores de mercado praticados à época.”*

21. Com base nessas informações, nota-se que as Requerentes tiveram o direito ao pagamento de indenização pelos serviços prestados sem cobertura contratual reconhecido pela SES/DF e os valores foram apurados no âmbito da administração mediante processo específico de reconhecimento de dívida, onde se comprovou a legitimidade do direito alegado à época em consonância com as orientações estabelecidas nas Decisão nºs 437/2011 e 553/2014, bem como nos termos do art. 87 do Decreto nº 32.598/2010<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 87. A execução de despesas de exercícios anteriores, originária de realização de despesa sem cobertura contratual ou decorrente de contrato posteriormente declarado inválido, deverá ser objeto de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

22. Nesses termos, não se mostra razoável buscar a tutela do Tribunal de Contas para fazer valer direito em face da Administração Pública, pois as Requerentes já obtiveram o reconhecimento da dívida pelos serviços prestados sem cobertura contratual e, no entender de Representante ministerial, a própria Administração seria o foro adequado para reclamar eventuais diferenças de pagamento a título de indenização e, não concordando, o Poder Judiciário.

23. Deve-se ressaltar que eventual cálculo de apuração da indenização porventura adotado pela Administração é passível de revisão, seja na esfera administrativa, seja em âmbito judicial, podendo haver questionamentos quando houver incorreções ou a fundamentação utilizada no caso concreto não se mostrar razoável, pois não cabe ao gestor público indenizar despesas indiretas consideradas ilegítimas nem arbitrar o lucro quando não houver documentação que dê suporte à avaliação dos custos efetivamente praticados na prestação do serviço ou fornecimento de bens, devendo à Administração verificar a compatibilidade dos preços contratados com os valores praticados pelo mercado e comprovar a correta contraprestação de serviços.

24. Desse modo, compete ao Tribunal de Contas verificar a legalidade e exatidão dos atos praticados pela Administração no processo de reconhecimento de dívida, como esteio em suas competências para examinar a legalidade e legitimidade das despesas públicas.

25. Feitas essas considerações de caráter geral, verifica-se que o pleito das empresas cinge-se ao pedido de reconhecimento de dívidas oriundas de despesas com o pagamento de reajuste salarial da categoria decorrente de convenção coletiva de trabalho e de majoração do auxílio transporte dos empregados em razão do aumento da tarifa do sistema de transporte público coletivo no DF.

26. Sobre a natureza jurídica dos valores reclamados, considero importante trazer aos autos trecho do Parecer nº 564/2020-G1P, da ilustre Procuradora Cláudia Fernanda, emitido nos autos do Processo nº 26.890/2019, que trata do exame de representação similar, formulada pelas empresas Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda e Ipanema Empresa de Serviços

---

processo específico, do qual conste, obrigatoriamente: (Artigo alterado pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014)

I - o nome do credor, a importância a pagar e a comprovação de entrega do material ou de execução do serviço; (Inciso acrescido pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014)

II - o motivo pelo qual não foi conhecido o compromisso que se pretende reconhecer; (Inciso acrescido pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014) III - a existência de disponibilidade orçamentária em valor suficiente para a quitação do montante da dívida. (Inciso acrescido pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014)

**§ 1º As despesas de natureza indenizatória de que trata o caput deste artigo terão seu reconhecimento condicionado à apuração dos direitos do credor. (Parágrafo alterado pelo(a) Decreto 35535 de 12/06/2014)**

§ 2º Declarada a nulidade do contrato, seus efeitos jurídicos se desconstituem retroativamente à data da assinatura. (Parágrafo acrescido pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014)

§ 3º Os processos de que trata este artigo deverão ser objeto de apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa. (Parágrafo acrescido pelo(a) Decreto 35073 de 13/01/2014)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Gerais e Transportes Ltda, acerca de possíveis ilegalidades relativas ao não pagamento de reajustes de serviços prestados sem cobertura contratual à SES/DF:

35. *Por outro lado, antes de adentrarmos no mérito dos pedidos, pertinente uma diferenciação doutrinária sobre os institutos que objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.*

36. *O reequilíbrio econômico-financeiro (ou **revisão**), visa a recomposição dos custos e **implica na ocorrência de um fato extraordinário e superveniente que desequilibra excessivamente a relação de equivalência entre os encargos do contratado e remuneração**, impondo o restabelecimento da equação econômica posta no início da relação contratual”<sup>1</sup>. Independe, pois, de previsão expressa no edital e no contrato, podendo ocorrer a qualquer momento.*

37. *Como não se pode prever os fatos extraordinários e supervenientes, **impossível previsão contratual**, a teor do art. 37, inciso XXI da CF/88 e alínea “d”, inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93.*

38. *Porém, ao nosso sentir, não é qualquer alteração que ocasiona a revisão contratual, mas tão-somente aqueles fatos imprevisíveis ou previsíveis, de consequências incalculáveis que onerem excessivamente umas das partes, situando-se na base econômica extraordinária, conforme disciplina o art. 65, d, da Lei nº 8.666/93.*

39. *Nesta linha, a **revisão de preços** pressupõe acontecimento imprevisível e inevitável ou, se previsível, de consequências incalculáveis, que implica fatalmente no desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Funda-se na ocorrência de um fato excepcional e por isso mesmo é preciso aplicá-la de forma restritiva e não extensiva.*

40. *Assim, a revisão não ocorre periodicamente e não se relaciona com a inflação ordinária, **devendo ser comprovada documentalmente a causa de sua incidência**. Assim, no caso concreto, não nos parece crível que **majoração do valor das passagens tipifica uma revisão**, assumindo mais o contorno de reajuste ou repactuação, fato previsível, que exigem previsão contratual.*

41. *As Representantes apontam o aumento no valor das passagens – ônibus e metrô -, determinado por Decreto do Governador como acontecimento imprevisível, que implicou em desequilíbrio econômico-financeiro.*

42. *Ainda sobre o tema, eis o entendimento do TCU (in Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 4ª ed., pág. 811/812)<sup>2</sup>:*

*Nas hipóteses expressamente previstas em lei, é possível à Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato se justifica nas seguintes ocorrências:*

- ***fato imprevisível, ou previsível**, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do que foi contratado;*
- ***caso de força maior**, caso fortuito ou fato do príncipe, que configure álea econômica (probabilidade de perda concomitante à probabilidade de lucro) extraordinária e extracontratual.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*Para que possa ser autorizado e concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pedido pelo contratado, a Administração tem que verificar:*

- *os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio; - ao encaminhar à Administração pedido de reequilíbrio econômico financeiro, deve o contratado demonstrar quais itens da planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato;*

- *ocorrência de fato imprevisível, ou previsível porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos.*

43. *Por outro lado, o REAJUSTE é conduta contratual autorizada por lei para corrigir os efeitos da inflação e a perda do poder aquisitivo da moeda, seguindo índices determinados, desde que estipulado em periodicidade superior a um ano (art. 2º, § 1º, Lei nº 10.192/2001).*

44. *É cláusula necessária em todo contrato, estabelecendo-se os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços (art. 55, III, Lei nº 8.666/93). Além disso, o reajuste dos preços contratuais só pode ocorrer quando a vigência do contrato ultrapassar doze meses, contados a partir da data limite para apresentação da proposta.*

45. *Assim como o reajuste, a REPACTUAÇÃO, espécie de reajuste, que visa recompor as perdas inflacionárias que ocorrem no período de doze meses. A diferença é que enquanto no reajuste adota-se um índice setorial, previamente previsto no contrato, durante a repactuação deverá ser apresentada pelo contratado demonstração analítica da variação de componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.*

46. *O ANEXO I, inciso XX, da Instrução Normativa nº 05/2017, citada pelos Representante, que pode ser utilizada como parâmetro conceitual para o caso em debate, define repactuação como:*

*(...) forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no ato convocatório com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.*

47. *Logo, pode-se afirmar que a repactuação é espécie de reajuste, que autoriza o reequilíbrio da relação econômico financeira do contrato de serviço continuado, baseado na demonstração da variação efetiva dos custos da atividade executada pelo contratado. Daí caberá, então, à Administração contratante examinar se a variação dos custos apresentada pelo contratado está de acordo com o mercado, procedendo-se, após essa comprovação, a repactuação dos valores inicialmente ajustados.*

48. *O livro digital Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU<sup>3</sup> (4ª ed., pág. 720) apresenta, além de julgados da Corte de Contas, algumas balizas a serem consideradas para a repactuação, in verbis:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*Somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza continuada podem ser repactuados.*

*Para tanto, é necessária existência de cláusula contratual admitindo a repactuação de preços, que pode ser para aumentar ou para diminuir o valor do contrato.*

*Na repactuação de preços, o marco inicial conta-se da data da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta referir-se.*

*[...]*

*Para repactuação, deve ser apresentada demonstração analítica de variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.*

*Deve a Administração indicar claramente no edital, em condição específica, além da data base e da periodicidade, demais critérios para repactuação dos contratos.*

*49. Como dito, a **repactuação** encontra previsão no art. 40, inc. XI, e art. 55, inc. III da Lei nº 8.666/93 e nas Instruções Normativas (IN) nºs 02 e 05, conforme clareado pela Representação.”*

27. No presente feito, ao contrário do defendido pelas empresas, entendo tratar-se em ambos os casos de repactuação, espécie de reajuste, que exige a necessária previsão contratual para que seja observado e a devida comprovação dos custos incorridos na prestação dos serviços. Isso torna o pleito das empresas desprovido de fundamento legal e contratual pois não há ajuste prévio a ampará-lo, conforme bem observou a Unidade Técnica:

*“20. Da legislação acima transcrita, extrai-se que a obrigação, por parte da Administração, de cumprir a repactuação e o reequilíbrio econômico-financeiro, bem como o respectivo direito inequívoco das Representantes em vê-los atendidos careceriam de prévio ajuste formal entre as partes.*

*21. No presente caso, como os serviços foram executados sem existir contrato, não se verifica a incidência dos dispositivos legais citados na Representação, porquanto carentes de termo que vincule os direitos e obrigações ali previstos em relação às Representantes e a Secretaria de Saúde.*

*22. Ou seja, in casu, têm-se por ausente suposta ilegalidade adstrita à conduta da Administração em não promover a repactuação e o reequilíbrio econômico-financeiro durante a prestação dos serviços sem amparo contratual, pois naquela ocasião não havia base legal que respaldasse tal medida.”*

28. Portanto, não há que se falar em ilegalidade dos atos praticados pela Administração no processo de reconhecimento de dívida pelos serviços prestados sem amparo contratual, pois inexistente fundamento jurídico a tutelar o pedido de pagamento de valores a título de repactuação.

29. Pelo exposto, este Representante do MPC/DF, em harmonia com o exame procedido pela Unidade Técnica, propõe ao Egrégio Plenário que julgue improcedente a Representação das empresas Brasília Empresa de Segurança S/A e Ipanema Segurança LTDA.

É o parecer.

Brasília, 16 de julho de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Demóstenes Tres Albuquerque  
Procurador