



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 275310/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL DE CURITIBA
INTERESSADO: MARCIA ELEANDRA OLESKOVICZ FRUET, SIMONE CAMARGO NADOLNY
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3197/16 - Tribunal Pleno

Contratos de prestação de serviços celebrados com a Administração. Vinculação entre as remunerações de trabalhadores indicada na proposta de preços (planilha de custos) e as efetivamente pagas durante execução contratual. Necessária análise da natureza do objeto contratado. Possibilidade de glosa ou de repactuação, conforme o caso, nos termos da legislação e da jurisprudência aplicável.

1 – Trata-se de consulta formulada pela **Fundação de Ação Social de Curitiba**, representada pela senhora **Simone Camargo Nadolny**, Superintendente Executiva da Fundação (peça 8), em substituição à Presidente Marcia Eleandra Oleskovicz (peça 7).

A matéria versa sobre a aplicabilidade da Lei Federal n.º 8.666/93, especificamente, visa a esclarecer se há necessária vinculação entre as remunerações indicadas nas propostas de preços (planilhas de custos) e as efetivamente pagas aos trabalhadores durante a execução contratual.

Em síntese, são apresentados os seguintes questionamentos:

1) Deve haver vinculação entre as remunerações de trabalhadores indicadas na proposta de preços (planilha de custos) e as pagas aos trabalhadores, em contratos de prestação de serviços, para fins de balizar condutas na execução e fiscalização contratual por parte da Administração Municipal?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Quando a referida correspondência não for observada, pode a Administração proceder a glosas relativas às diferenças verificadas?

3) Caso a referida correspondência não seja obrigatória segundo entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Administração Municipal deve, na ocasião da repactuação contratual, tomar como base os valores referentes às remunerações apresentados na planilha de custos e formação de preços base para o valor da proposta e formalização do instrumento contratual, ou as remunerações efetivamente pagas aos empregados envolvidos no objeto contratual, verificadas via análise de documentos relativos à folha de pagamento da empresa contratada?

4) Pode a Administração proceder a glosas relativas a outros benefícios que, embora previstos na planilha de custos, não possuem comprovação de repasse aos trabalhadores das empresas contratadas?

5) Tais entendimentos variam conforme a natureza do contrato de prestação de serviços ou podem ser adotados de forma genérica?

Em face do atendimento do Artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a consulta foi admitida por este Relator, conforme Despacho n.º 1567/15 (peça 29).

Em cumprimento ao disposto no artigo 313, § 2º, do Regimento Interno, a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou que não há decisões sobre a matéria neste Tribunal (peça 30).

A **Diretoria de Contas Municipais**, por meio da Instrução n.º 4060/15 (peça 31), apresenta minucioso estudo sobre a matéria. Afirma que a clara e objetiva definição dos custos do serviço contratado se coaduna com os princípios que regem as licitações e os contratos administrativos.

Defende que a transparência milita a favor da fiscalização do contrato. Sustenta que a informação quanto ao correto valor devido a título de remuneração de mão de obra permite fiscalizar a correção dos pagamentos realizados pelo contratado aos seus empregados, o que permite à Administração Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acompanhar a regularidade do adimplemento de verbas trabalhistas e previdenciárias, o que é relevante em face da possível responsabilização subsidiária.

Assim, entende que é necessária a vinculação da planilha de custos à proposta apresentada em sede de licitação e, conseqüentemente, ao contrato, em face de prestação de serviços em que seja possível detalhar pormenorizadamente os custos de mão de obra, a exemplo de contratos que envolvem alocação de postos de trabalho.

Esclarece que a regra não é absoluta, uma vez que há contratos cuja natureza não permite definir o efetivo custo unitário da remuneração dos empregados do contratado, nos quais não haverá, portanto, vinculação das remunerações previstas na proposta vencedora da licitação ao contrato.

Por fim, após discorrer sobre entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, conclui mediante a sugestão dos seguintes esclarecimentos:

1) Deve haver vinculação entre as remunerações de trabalhadores indicada na proposta de preços (planilha de custos) e as pagas aos trabalhadores, em contratos de prestação de serviços, para fins de balizar condutas na execução e fiscalização contratual por parte da Administração Municipal?

R: Haja vista o regime jurídico de Direito Administrativo; os parâmetros previamente definidos para a realização de revisões, reajustes e repactuações contratuais; bem como por conta da obrigação de fiscalização de cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada pela Administração (Enunciado nº. 331-TST), deve haver vinculação entre os valores de remuneração constantes na planilha de custos integrante da proposta com os valores efetivamente pagos pela contratada, salvo quando houver impossibilidade de definição do custo unitário da remuneração seja porque não podem ser definidas as unidades, os quantitativos de utilização de mão de obra ou quando é praticamente imensurável o custo do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Quando a referida correspondência não for observada, pode a Administração proceder a glosas relativas às diferenças verificadas?

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº. 8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.

3) Caso a referida correspondência não seja obrigatória segundo entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Administração Municipal deve, na ocasião da repactuação contratual, tomar como base os valores referentes às remunerações apresentados na planilha de custos e formação de preços base para o valor da proposta e formalização do instrumento contratual, ou as remunerações efetivamente pagas aos empregados envolvidos no objeto contratual, verificadas via análise de documentos relativos à folha de pagamento da empresa contratada?

R: Resposta prejudicada ante a obrigatoriedade de vinculação (resposta 1).

4) Pode a Administração proceder a glosas relativas a outros benefícios que, embora previstos na planilha de custos, não possuem comprovação de repasse aos trabalhadores das empresas contratadas?

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº. 8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.

5) Tais entendimentos variam conforme a natureza do contrato de prestação de serviços ou podem ser adotados de forma genérica?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R: A vinculação dos valores de remuneração constantes na proposta com os efetivamente pagos dependerá do tipo de contrato de prestação de serviço, conforme resposta da questão 1 e fundamentação acima.

O **Ministério Público de Contas**, pelo Parecer n.º 2492/16 (peça 32), corrobora a manifestação técnica.

Esse é, em síntese, o relatório.

2 – Conforme apontado pela Diretoria de Contas Municipais, na criteriosa e elucidativa Instrução nº4060/2015, elaborada pela Analista de Controle, Dra. CRISLAYNE CAVALCANTE DE MORAES, *“A principal questão da consulta é saber se há ou não vinculação dos valores das remunerações dos trabalhadores, os quais integraram a composição de custos da proposta de preço da empresa, com os valores das remunerações efetivamente praticados ao longo da execução contratual”*, sendo as demais questões reflexo dessa, dita principal.

Nesse sentido, merece integral acolhimento a tese esposada, segundo a qual, levando-se em conta *“o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio do julgamento objetivo para a escolha da proposta mais vantajosa (art. 3º, Lei nº. 8.666/93)”* (...), *“se o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do serviço é parte integrante do Edital e requisito para a realização da licitação (art. 7º, §2º, II c/c art. 40, §2º, II da Lei nº. 8.666/93), então a proposta e o contrato também deverão apresentar o detalhamento dos custos do serviço e, por seguinte, haverá vinculação destes custos na execução contratual”*.

Destaque-se, ainda a propósito a referência expressa do douto Procurador Geral do Ministério Público de Contas a esse respeito:

“Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece como cláusula obrigatória a vinculação do contrato administrativo ao edital e à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proposta do licitante vencedor, a qual é integrada pela planilha de custos (veja-se a Súmula n.º 258 do TCU¹). Confira-se:

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

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor” (peça nº32, f. 3).

Por esse motivo, merece especial destaque a relevância atribuída pela Unidade Técnica à elaboração dos termos de referência e respectiva planilha de custos, considerada “*uma das fases mais importantes de qualquer licitação de serviços*”, bem como, além do estabelecimento de critérios objetivos para o julgamento, conforme exposto, “*a definição objetiva e clara do objeto (art. 55, I), definição clara da forma do regime de execução do serviço (art. 55, II), o preço e as condições do pagamento (art. 55, III), clareza da definição dos direitos e responsabilidades das partes (art. 55, VII), enfim, quanto mais objetivo e detalhado for o contrato/licitação, mais adequado ao regime de direito administrativo*”.

Nessa linha de raciocínio, prossegue a Diretoria de Contas Municipais:

“Com isto, tanto os orçamentos, quanto as propostas de preços devem ser detalhadas, e descrever objetivamente, todos os itens que compõem o preço proposto, isto é, devem conter os custos diretos, custos indiretos e lucro.

Frise-se, a Administração Pública precisa saber exatamente tudo que compõe o preço do serviço, o qual geralmente é composto pelo custo direto do serviço, seu custo indireto² e lucro.

¹ “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes, e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”

² Nota de rodapé nº 3, da Instrução 4020/2015-DCM: O custo indireto geralmente é apresentado nas propostas de preços pelo percentual de BDI, que “é uma sigla que se refere às Bonificações (ou Benefícios) e Despesas Indiretas nas planilhas de custos e que identifica um percentual a ser aplicado sobre os custos diretos com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por conta deste regime jurídico de Direito Administrativo, não há que se permitir que o licitante vencedor proponha determinado preço, incluindo determinado custo direto, indireto e seu lucro, e, na execução do contrato, pratique custos diretos menores, auferindo lucro maior, superfaturamento ou enriquecimento sem causa³.

Se isto ocorrer, caberá o direito de revisão do contrato em favor da Administração” (destaques no original).

Especificamente com relação aos custos de remuneração, destaca a Diretoria de Contas Municipais “*o posicionamento constante nos Cadernos de Logística da SLTI, no tocante à planilha de custos dos serviços de vigilância, limpeza e transporte, é de que o valor da remuneração deverá ser composto tendo por base o salário normativo da categoria profissional acrescido dos adicionais previstos em lei ou em acordo, convenção ou dissídio coletivo, mas considerando os adicionais legais (periculosidade, insalubridade, trabalho noturno, horas extras), outros itens, benefícios, insumos diversos, encargos sociais, previdenciários, trabalhistas, bem como provisão para rescisão de contratos trabalhistas e custos de reposição do profissional ausente*”.

Pertinente com essa definição de parâmetros na fase inicial da licitação, a possibilidade aventada pela Unidade Técnica, no sentido de que “*dependendo do tipo de contrato, é possível que se utilize como base valor de remuneração maior que o piso da categoria, desde que se justifique na própria licitação os motivos para tanto*”.

A Ilustre Analista de Controle embasa seu posicionamento na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em que a qualidade dos serviços prestados acaba por guardar relação direta com o valor da remuneração paga ao trabalhador:

intuito de financiar os demais custos envolvidos na realização de serviços ou obras” (In: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfestudosoci/anexo/bdi_03102008.pdf Acessado em 13/08/2015).

³ Nota de rodapé nº 4, da Instrução 4020/2015-DCM: No Acórdão 1233/2008-Plenário, TCU, entendeu-se que a não vinculação das remunerações entre as propostas e os valores pagos configura-se enriquecimento sem causa: “17.28 O enriquecimento sem causa pode ser vislumbrado no fato de que o valor que as empresas receberam a maior não pode ser associado a nenhum custo ou despesa para realização dos serviços contratados. Todos os custos, diretos e indiretos, e os lucros destas empresas já estavam incluídos no valor pago pelo DNIT, não havendo justificativa para essa diferença de valor”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Segundo o titular da unidade instrutiva, há situações em que se necessita de profissionais com habilitação/experiência superior à daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria. A utilização do piso como referência, nessas situações, **“acaba por gerar para a Administração, em vez de economia, problemas operacionais, em função da alocação de profissionais despreparados ou não capacitados e da rotatividade de mão de obra”**(destaques no original⁴).*

Vale acrescentar, como desdobramento dessa fundamentação, que o mesmo prejuízo decorrente de problemas operacionais na prestação de serviços pode surgir, também, em decorrência do pagamento de remunerações aos trabalhadores, pela empresa contratada, abaixo do padrão de mercado, situação essa que reforça a necessidade de sua adequada fixação na fase inicial da licitação, e, ao mesmo tempo, a obrigatoriedade da fiscalização, por parte da contratante, quanto à efetiva observância do que ficou estabelecido no certame, com a correlata necessidade de que seja coibidos lucros abusivos, decorrentes da irregular apropriação dos valores que seriam devidos aos empregados.

Ainda acerca da possibilidade de revisão de contratos em favor da Administração, oportuno ressaltar, novamente, o entendimento do Tribunal de Contas da União, referido na mesma instrução, em duas oportunidades:

1. “quando determinou aos órgãos da União que revisassem todos os contratos de prestação de serviços vigentes, haja vista a alteração de suas respectivas planilhas de custos dos serviços decorrente da desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº. 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº. 7.828/2012 (Acórdão nº. 2.859/2013-Plenário⁵)”;

⁴ Trecho da nota de rodapé nº 125, da Instrução 4020/2015-Diretoria de Contas Municipais, com referência ao Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, rel. Min. Valmir Campelo, 10.11.2010.

⁵ Nota de rodapé nº 5, da Instrução 4020/2015-DCM: Segue abaixo a transcrição, in verbis, dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, ora recorrido.

“9.2. determinar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.1 nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. *“em específico sobre as diferenças entre as remunerações constantes na proposta e as pagas, o TCU também já se posicionou no sentido da Administração realizar o equilíbrio econômico financeiro do contrato:*

TCU - Acórdão nº 2.632/2007

Trecho do voto (...) "se comprovado que a contratada pratica remuneração inferior à prevista em sua proposta, afigura-se-me inescapável a conclusão de rompimento da equação econômico-financeira do contrato, o que exigiria a repactuação da avença" (grifamos).

Em reforço, a bem lançada conclusão do Ministério Público de Contas, no sentido de que:

“O pagamento de remuneração aos trabalhadores em valor inferior aos declarados, ou ainda, a falta de repasse de benefícios constantes da planilha de custos, gera a redução dos custos do contratado de forma indevida e enseja a repactuação dos valores contratuais em favor da Administração, em virtude da quebra do equilíbrio econômico financeiro do contrato. Acrescente-se ainda, que não somente os valores orçados como despesas de pessoal estarão inflados, mas também os encargos sociais e o BDI, vez que são calculados em percentual sobre os custos” (peça nº 32, f. 3).

12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

9.2.2 orientem os referidos órgãos e entidades a obterem administrativamente o ressarcimento dos valores pagos a maior (elisão do dano) em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados, que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo;

9.2.3 no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência da notificação, informem a este Tribunal sobre as medidas adotadas por seus respectivos órgãos e entidades vinculados para cumprimento das determinações acima, incluindo detalhamento específico sobre a quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida por cada unidade;

9.3. determinar à Diretoria-Geral do Senado Federal, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União que adotem, no âmbito de seus contratos, a medidas indicadas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2, acima, e que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da notificação, informem a este Tribunal sobre as providências adotadas, incluindo detalhamento específico sobre a quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cabe ressaltar, contudo, que essa estrita vinculação da planilha de custos à execução do contrato acaba por depender da natureza do objeto contratado.

Tal como é concluído no estudo técnico, não ocorrerá a vinculação quando for impossível definir unidades, quantitativos de utilização de mão de obra ou quando é praticamente imensurável o efetivo custo do serviço.

Em cada caso, são apuradas as especificidades dos serviços prestados e definido se é possível delimitar custos e sua vinculação às estimativas apresentadas em sede de licitação.

De modo geral, dada a relação direta dos valores de **contratos de alocação de mão de obra** com os custos das remunerações dos empregados, seria possível previamente adotar posição favorável à vinculação dos salários constantes da planilha de custos aos montantes pagos em sede de execução contratual.

Nesse sentido, segue, novamente, excerto de outra decisão do Tribunal de Contas da União, contida no **Acórdão AC-0614-11/08**:

56. Na contratação de execução indireta de serviços por meio de alocação de postos de trabalho, o órgão contratante solicita que a empresa contratada coloque à sua disposição número certo de empregados para desenvolver, sob supervisão do órgão, atividades instrumentais ou complementares conforme por ele determinado. Em razão das características do modelo, o pagamento dos serviços, em geral, é feito com base na simples disponibilização de pessoal, independentemente de haver efetiva execução de serviços durante o tempo em que o empregado permanece à disposição da Administração.

57. Já nos casos de execução indireta mediante fornecimento de serviços pagos por disponibilidade e fornecimento de serviços pagos por resultados, a entidade contrata a empresa para realizar uma atividade-meio, por sua conta e risco, interessando à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidade tomadora dos serviços a disponibilização do serviço ou o resultado, isto é, o serviço/produto, a tempo e modo, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa contratada empregou. O pagamento da contratada se dá com base na mensuração segundo critérios objetivos de nível de serviço, ou seja, a Administração paga somente pelos serviços efetivamente realizados e aderentes às suas especificações, aferidos de acordo com padrões e métricas previamente estabelecidos. Dessa forma, o pagamento fica condicionado à entrega do serviço/produto requerido. Ressalte-se que esses modelos costumam se mostrar bastante vantajosos para a Administração, pois permitem um controle mais eficaz e aumenta a chance de obtenção tempestiva dos resultados pretendidos.

58. Em vista das características específicas do modelo, percebe-se que o estabelecimento de valores mínimos salariais faria sentido apenas nas licitações de serviços executados por meio de alocação de postos de trabalho, porque o trabalhador é colocado diretamente a serviço da Administração, ficando sob supervisão desta. Note-se que, no leading case que originou o Acórdão 256/2005-Plenário, admitindo o estabelecimento de piso salarial no ato convocatório, o objeto da licitação consistiu na prestação de serviços mediante o fornecimento de mão-de-obra (assistentes e auxiliares operacionais), situação que se mostra compatível com essa linha de entendimento.

59. Nas licitações de fornecimento de serviços pagos por disponibilidade e de fornecimento de serviços pagos por resultado, a prefixação dos salários não é de nenhum modo cabível, visto que, nessas situações, a Administração se limita a exigir a entrega do serviço/produto (ou resultado), conforme os requisitos técnicos e os prazos determinados, sem interferir na organização operacional interna



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da empresa contratada. Assim, a empresa tem liberdade de compor os meios utilizados para chegar ao resultado requerido, podendo, até mesmo, compartilhar seus recursos humanos entre vários clientes, como destacado no parecer da Sefti. Por conseguinte, não há fundamento para que a Administração, nesses casos, fixe piso de salários nos seus editais, vez que paga pelo serviço/produto e não pela mão-de-obra.

Irretocável, portanto, a conclusão da Diretoria de Contas Municipais, segundo a qual ***“fica claro que nos contratos em que há alocação de postos de trabalho, é possível detalhar pormenorizadamente os custos desta mão-de-obra”*** (destacado no original), o que não ocorre nos casos em que *“um mesmo trabalhador da empresa contratada não estará 100% de seu tempo disponível para a Administração, pois poderá atender outros clientes desta empresa”*, hipótese em que *“haverá impossibilidade de definição do custo unitário da remuneração seja porque não podem ser definidas as unidades, os quantitativos de utilização de mão de obra ou quando é praticamente imensurável os custos do serviço”*.

Ressalte-se, contudo, que, mesmo nos casos em que a vinculação direta entre o custo constante das planilhas e o valor pago não seja reconhecida, como nos precedentes apontados, de *“contrato de prestação de serviço de manutenção (JFMS, Proc nº. 0010476-42.2008.4.03.6000); prestação de serviços contínuos de manutenção e conservação dos subsistemas de drenagem e áreas verdes (JFSP, Proc nº. 0018167-64.2009.4.03.6100); contrato de supervisão de obras (TCU, AC 2215/2012), contrato de empreitada”*, pode haver a glosa das remunerações pagas a menor ou desconto no pagamento, *“se o Ente tivesse previsto no Edital e no contrato tal possibilidade⁶”*.

⁶ Nota de rodapé nº 21, da Instrução 4020/2015-DCM: “Assim, se é certo que a autora tem a obrigação de manter o número de empregados descrito na planilha de custos apresentada por ocasião de sua habilitação no certame, também não é menos correto que do descumprimento dessa obrigação não decorre permissão de desconto dos serviços efetivamente prestados - mesmo porque, conforme já frisado, não há nem no edital tampouco no contrato cláusula descritiva dos critérios matemáticos que permita apurar o custo das faltas.” (JFMS, Ação Declaratória. Processo n.º 0018167-64.2009.4.03.6100 DJE 24 de maio de 2010 p. 26)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, é importante ressaltar que esse maior detalhamento das planilhas de custos, e o correlato poder de fiscalização da administração pública permite, também, um controle mais eficaz em relação ao pagamento das verbas trabalhistas aos terceirizados, valendo consignar, nesse particular, a advertência contida na mesma instrução técnica, quanto à “*responsabilidade subsidiária da Administração em relação às verbas trabalhistas, prevista no Enunciado nº. 331 do TST*”⁷.

Por fim, o questionamento que necessita ser respondido no presente expediente refere-se à eventual repactuação do contrato.

De uma forma geral, independente da possibilidade de vinculação ou não das remunerações apresentadas nas planilhas de custos aos valores efetivamente pagos aos trabalhadores, cabe à Administração examinar a real evolução de custos do particular a fim de verificar se é devido o reajuste pleiteado e em qual percentual a fim de se preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo solicitar, em todos os casos, dados de composição dos custos ao contratado, a fim de definir eventual valor de repactuação. A repactuação dependerá, assim, em todos os casos, da demonstração analítica da variação dos componentes de custos.

⁷ Nota de rodapé nº 16, da Instrução 4020/2015-DCM: TST, Súmula 331: “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, de forma coerente com a resposta aos questionamentos anteriores, quando, pela natureza do objeto, houver a prévia vinculação entre os valores descritos na planilha de custos e a execução do contrato, eventual acréscimo devido pela desatualização dos valores dos custos orçados deve ser compensado com as glosas aplicáveis, em função do descumprimento dos valores previamente estabelecidos, na proporção dos valores efetivamente pagos, conforme precedente jurisprudenciais asisnalados.

3 – Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja **conhecida** e, **no mérito**, respondida nos seguintes termos:

- 1) Deve haver vinculação entre as remunerações de trabalhadores indicada na proposta de preços (planilha de custos) e as pagas aos trabalhadores, em contratos de prestação de serviços, para fins de balizar condutas na execução e fiscalização contratual por parte da Administração Municipal?**

R: Haja vista o regime jurídico de Direito Administrativo; os parâmetros previamente definidos para a realização de revisões, reajustes e repactuações contratuais; bem como por conta da obrigação de fiscalização de cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada pela Administração (Enunciado nº. 331-TST), deve haver vinculação entre os valores de remuneração constantes na planilha de custos integrante da proposta com os valores efetivamente pagos pela contratada, salvo quando houver impossibilidade de definição do custo unitário da remuneração seja porque não podem ser definidas as unidades, os quantitativos de utilização de mão de obra ou quando é praticamente imensurável os custos do serviço.

- 2) Quando a referida correspondência não for observada, pode a Administração proceder a glosas relativas às diferenças verificadas?**

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.

3) Caso a referida correspondência não seja obrigatória segundo entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Administração Municipal deve, na ocasião da repactuação contratual, tomar como base os valores referentes às remunerações apresentados na planilha de custos e formação de preços base para o valor da proposta e formalização do instrumento contratual, ou as remunerações efetivamente pagas aos empregados envolvidos no objeto contratual, verificadas via análise de documentos relativos à folha de pagamento da empresa contratada?

R: Independente de existir ou não a referida correspondência, que depende, conforme apontado no item 1, da natureza do objeto contratado, cabe à Administração examinar, de forma analítica, a real evolução de custos das planilhas a fim de verificar se é devido o reajuste pleiteado e em qual percentual, com o objetivo de que se preserve o equilíbrio econômico-financeiro, cabendo solicitar, em todos os casos, dados de composição dos custos ao contratado, a fim de definir eventual valor de repactuação. Nos caso em que haja a vinculação, a repactuação deve levar em conta, também, as glosas de despesas, nos termos dos itens 2 e 4 desta consulta.

4) Pode a Administração proceder a glosas relativas a outros benefícios que, embora previstos na planilha de custos, não possuem comprovação de repasse aos trabalhadores das empresas contratadas?

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº. 8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5) Tais entendimentos variam conforme a natureza do contrato de prestação de serviços ou podem ser adotados de forma genérica?

R: A vinculação dos valores de remuneração constantes na proposta com os efetivamente pagos dependerá do tipo de contrato de prestação de serviço, conforme resposta da questão 1.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria qualificada, em:

Conhecer da Consulta e, **no mérito**, responder nos seguintes termos:

- 1) Deve haver vinculação entre as remunerações de trabalhadores indicada na proposta de preços (planilha de custos) e as pagas aos trabalhadores, em contratos de prestação de serviços, para fins de balizar condutas na execução e fiscalização contratual por parte da Administração Municipal?**

R: Haja vista o regime jurídico de Direito Administrativo; os parâmetros previamente definidos para a realização de revisões, reajustes e repactuações contratuais; bem como por conta da obrigação de fiscalização de cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada pela Administração (Enunciado nº. 331-TST), deve haver vinculação entre os valores de remuneração constantes na planilha de custos integrante da proposta com os valores efetivamente pagos pela contratada, salvo quando houver impossibilidade de definição do custo unitário da remuneração seja porque não podem ser definidas as unidades, os quantitativos de utilização de mão de obra ou quando é praticamente imensurável os custos do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 2) Quando a referida correspondência não for observada, pode a Administração proceder a glosas relativas às diferenças verificadas?**

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº. 8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.

3) Caso a referida correspondência não seja obrigatória segundo entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Administração Municipal deve, na ocasião da repactuação contratual, tomar como base os valores referentes às remunerações apresentados na planilha de custos e formação de preços base para o valor da proposta e formalização do instrumento contratual, ou as remunerações efetivamente pagas aos empregados envolvidos no objeto contratual, verificadas via análise de documentos relativos à folha de pagamento da empresa contratada?

R: Independente de existir ou não a referida correspondência, que depende, conforme apontado no item 1, da natureza do objeto contratado, cabe à Administração examinar, de forma analítica, a real evolução de custos das planilhas a fim de verificar se é devido o reajuste pleiteado e em qual percentual, com o objetivo de que se preserve o equilíbrio econômico-financeiro, cabendo solicitar, em todos os casos, dados de composição dos custos ao contratado, a fim de definir eventual valor de repactuação. Nos caso em que haja a vinculação, a repactuação deve levar em conta, também, as glosas de despesas, nos termos dos itens 2 e 4 desta consulta.

4) Pode a Administração proceder a glosas relativas a outros benefícios que, embora previstos na planilha de custos, não possuem comprovação de repasse aos trabalhadores das empresas contratadas?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R: Sim, com base na vinculação do instrumento convocatório (art. 3º, caput, 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, 44, caput, 54, § 1º, 55, inciso XI, e 66, caput, Lei nº. 8.666/93) e na obrigação de fiscalização do contrato (art. 67 da Lei nº. 8.666/93 c/c Enunciado nº. 331-TST), sendo recomendável que tal glosa seja prevista no Edital e contrato.

5) Tais entendimentos variam conforme a natureza do contrato de prestação de serviços ou podem ser adotados de forma genérica?

R: A vinculação dos valores de remuneração constantes na proposta com os efetivamente pagos dependerá do tipo de contrato de prestação de serviço, conforme resposta da questão 1.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e TIAGO ALVAREZ PEDROSO (voto vencedor).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da Consulta (voto vencido).

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 14 de julho de 2016 – Sessão nº 24.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro no exercício da Presidência