



MPCDF

Fl. 98  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

**PARECER:** 1.109/2014–ML

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 22.794/2014

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO. VERSA CONSTRUÇÕES LTDA.. CONTRATO Nº 12/2012. MULTA. DESCUMPRIMENTO DE PRAZO DE EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL. POSSÍVEL IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA PENALIDADE E DESPROPORÇÃO NO VALOR DA MULTA. DECISÃO Nº 4.057/2014. CONHECIMENTO E DILIGÊNCIAS. APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA JURISDICIONADA. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **IMPROCEDÊNCIA** DA REPRESENTAÇÃO. **AQUIESCÊNCIA DO MPC/DF**. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. APLICAÇÃO DE SANÇÃO. PREVISÃO. CLÁUSULA EXORBITANTE INERENTE AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

1. Cuidam os autos de Representação (fls. 2/31 e Anexo I) formulada pela Versa Construções Ltda., expondo sobre suposto ato abusivo praticado pelas Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA, quando da aplicação de multa por descumprimento de prazo na execução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços nº 12/2012.

2. A Representação oferecida pela Versa Construções Ltda. foi conhecida pelo c. **Tribunal** por meio da r. Decisão nº 4.057/2014, **in verbis**:

*“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto elaborada em conformidade com o art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I – conhecer da Representação de fls. 2/31 e anexo I, tendo em conta o atendimento dos requisitos constantes do artigo 195 do Regimento Interno do TCDF; II – conceder o prazo de 15 (quinze) dias para que a Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA apresente os esclarecimentos e argumentos que entender pertinentes no tocante à Representação de lavra da empresa Versa Construções Ltda. - EPP; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as medidas pertinentes e o envio de cópia dos documentos de fls. 2/31 e anexo I a CEASA para subsidiar o cumprimento determinado no item anterior. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.” (Fl. 44).*

3. A Unidade Técnica, por meio da Informação nº 193/2014, após cotejar as informações constantes da Representação (fls. 2/31 e Anexo I) e as justificativas encaminhadas pela jurisdicionada por meio do Ofício nº 305/2014 – PRESI (fls. 46/71), manifestou-se pela **improcedência** da Representação, conforme excerto da análise transcrita a seguir:



MPCDF

Fl. 99  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

“(…)

17. Os temas desenvolvidos pela jurisdição abrangem de modo bastante fundamentado todos os procedimentos envolvidos na matéria.

18. **Observa-se que está presente a legalidade nos atos promovidos.**

19. **Na aplicação da penalidade restaram presentes o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.**

20. **Para tanto houve a abertura de processo administrativo, o que oportunizou à empresa oferecimento de recurso para reverter a situação que lhe era desfavorável.**

21. **Não se pode negar que não houve descumprimento contratual com a reprimenda consequente, com amparo no Decreto nº 26.851/2006.**

22. **Aparenta-nos que a empresa comparece perante este Tribunal em sede recursal para rever ou reverter procedimento administrativo escoimado na legislação consagrada.**

23. **A abordagem criteriosa aqui oferecida não nos parece dar margem a contestar aquilo que já foi exarado no procedimento administrativo.**

24. **Estamos diante de questão interna, gozando o ente ao qual foi submetido o feito de todas as garantias que a lei lhe facultava para proceder do modo que está consignado nos autos, tanto por parte da Representante quanto no da própria jurisdição.**

25. **Nesse contexto, este Tribunal não é afeito a determinar a revisão de atos que gozam da mesma natureza procedimental relatado, sobretudo porque o entendimento contestado ainda não alcançou o seu deslinde, de acordo com o que consta exarado à fl. 52:**

**‘Quanto ao pedido de reconsideração interposto junto à CEASA/DF, cumpre esclarecer que a peça de contrariedade ainda está pendente de apreciação.**

**Tão logo haja deliberação acerca da matéria a sociedade de economia mista informará o resultado à Eg. Corte de Contas’.**

26. **No mais, não se tem notícia de instrumentos capazes de desfazer ou retificar aquilo que já se encontra consignado, de modo a provocar revisão vinculada ao título invocado.**

27. **Uma questão fundamental diz respeito ao fato de ter havido constatação de que houve atraso na entrega dos serviços contratados, lavrando-se o devido termo para tanto.**

28. **E isso não pode ser desfeito, mesmo que, depois, possa ter havido o cumprimento do objeto na sua integralidade, não se podendo descaracterizá-la.**

29. **A mácula não tem o condão de ser desfeita porque refletiu aquela situação momentânea, consistindo no fato gerador da apenação, ocasionando a irrisignação da empresa representante.**

30. **Ademais, a jurisprudência apresentada, no tocante às decisões deste Tribunal, bem como outras não citadas nessa mesma esfera de abrangência, enfatizam a adequação dos procedimentos realizados naquela unidade, depreendendo-se que, de fato, o órgão poderia ser responsabilizado se por acaso não tivesse agido em conformidade com os procedimentos consagrados pelo Decreto nº 26.851/2006.**

31. **Assim, não vislumbramos como podem merecer acolhida os argumentos contrários aos procedimentos elencados pela CEASA/DF, razão de entendermos pela improcedência da Representação interposta pela empresa Versa Construções Ltda. (...)**” (Fls. 92/94). (Grifos acrescidos).



MPCDF

Fl. 100  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

4. A Unidade Técnica também se pronunciou no seguinte sentido sobre o Requerimento apresentado posteriormente pela Versa Construções Ltda. (fls. 72/73):

*“32. Na peça acima referenciada, a empresa Versa Construções Ltda. alega que houve expiração do prazo sem a manifestação da CEASA.*

*33. Relatou, ainda, que de posse desse fato a jurisdicionada encaminhou boleto bancário para pagamento, inobservando a preclusão administrativa, requerendo suspensão da multa contratual.*

*(...)*

*34. Conferindo os assentamentos referentes à questão de manifestação tardia da CEASA, fica patente que tal episódio não confere com a cronologia dos fatos.*

*35. Quanto à suspensão da multa contratual, esta Corte deliberará quando ao entendimento relativo à procedência ou não da Representação por ela formulada, consequente da procedência ou não do pleito da interessada. (...)” (Fl. 94). (Grifos acrescidos).*

5. Por fim, a Segunda Divisão de Acompanhamento propôs ao e. **Plenário** do c. **TCDF**:

*“I. tomar conhecimento:*

*a) da presente instrução e da documentação que se presta para esta fase processual;*

*b) do pedido formulado pela empresa Versa Construções Ltda. às fls. 72/73;*

*II. considerar:*

*a) satisfatórios os esclarecimentos prestados pelas Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA, em atendimento ao Item II da Decisão nº 4057/2014;*

*b) improcedente a Representação apresentada pela empresa Versa Construções Ltda.;*

*III. dar ciência desta decisão à empresa representante;*

*IV. autorizar o arquivamento dos presentes autos.” (Fls. 94/95).*

6. É o relatório. Passo à análise do presente feito.

7. Preliminarmente, informo que, diante das considerações trazidas pelo zeloso Corpo Instrutivo, a análise deste **MPC/DF** cinge-se ao exame do mérito da Representação formulada pela Versa Construções Ltda.

8. Compulsando os autos, o **Parquet** especializado **concorda** com o esposado pela Unidade Técnica, uma vez que os argumentos trazidos pela jurisdicionada no Ofício nº 305/2014 – PRESI (fls. 46/71) foram **suficientes** para elidir a suposta irregularidade apontada na Representação.

9. A Lei nº 8.666/1993, ao dispor acerca das sanções administrativas aplicáveis aos atrasos injustificados na execução dos contratos, é clara ao dispor que o contratado estará sujeito à multa de mora na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

10. A propósito cito o dispositivo normativo que regulamenta a matéria, **in verbis**:



MPCDF

Fl. 101  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

*“Art. 86 O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.*

*§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.*

*§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.*

*§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.” (Grifos acrescidos).*

11. Por sua vez, o Contrato de Prestação de Serviços nº 12/2012 dispôs que:

*“As licitantes e/ou contratadas que não cumprirem integralmente as obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, estão sujeitas às seguintes sanções em conformidade com o Decreto nº 26.851, de 30/05/2006, publicado no DODF nº 103, de 31/05/2006, pág. 05/07, alterado pelos Decretos nºs 26.993/2006, de 12/07/2006 e 27.069/2006, de 14/08/2006, observado o Capítulo XXI, Edital de Pregão Eletrônico PE 01/2012-CEASA/DF”. (Grifos acrescidos).*

12. O Decreto nº 26.851/2006, com as alterações vigentes à época, em seu art. 4º estabelece que:

*“Art. 4º A multa é a sanção pecuniária que será imposta à contratada, pelo ordenador de despesas do órgão contratante, por atraso injustificado na entrega ou execução do contrato, e será aplicada nos seguintes percentuais:*

*I - 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, na entrega de material ou execução de serviços, calculado sobre o valor correspondente à parte inadimplente, até o limite de 9,9%, que corresponde a até 30 (trinta) dias de atraso:.*

*II - 0,66 % (sessenta e seis centésimos por cento) por dia de atraso, na entrega de material ou execução de serviços, calculado, desde o primeiro dia de atraso, sobre o valor correspondente à parte inadimplente, em caráter excepcional, e a critério do órgão contratante, quando o atraso ultrapassar 30 (trinta) dias;*

*III - 5% (cinco por cento) sobre o valor total do contrato/nota de empenho, por descumprimento do prazo de entrega, sem prejuízo da aplicação do disposto nos incisos I e II deste artigo;*

*IV - 15% (quinze por cento) em caso de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, recusa parcial ou total na entrega do material, recusa na conclusão do serviço, ou rescisão do contrato/nota de empenho, calculado sobre a parte inadimplente;*

*V - 20% (vinte por cento) sobre o valor do contrato/nota de empenho, pelo descumprimento de qualquer cláusula do contrato, exceto prazo de entrega.*

*§ 1º A multa será formalizada por simples apostilamento contratual, na forma do art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e será executada após regular processo administrativo, oferecido à contratada a oportunidade de defesa prévia, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da notificação, nos termos do § 3º do art. 86 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, observada a seguinte ordem:*



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

*I - mediante desconto no valor da garantia depositada do respectivo contrato;*

*II - mediante desconto no valor das parcelas devidas à contratada; e*

*III - mediante procedimento administrativo ou judicial de execução.*

*§ 2º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá à contratada pela sua diferença, devidamente atualizada pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) ou equivalente, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrados judicialmente.*

*§ 3º O atraso, para efeito de cálculo de multa, será contado em dias corridos, a partir do dia seguinte ao do vencimento do prazo de entrega ou execução do contrato, se dia de expediente normal na repartição interessada, ou no primeiro dia útil seguinte.*

*§ 4º Em despacho, com fundamentação sumária, poderá ser relevado:*

*I - o atraso não superior a 5 (cinco) dias;*

*II - a execução de multa cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

*§ 5º A multa poderá ser aplicada cumulativamente com outras sanções, segundo a natureza e a gravidade da falta cometida, consoante o previsto no Parágrafo único do art. 2º e observado o princípio da proporcionalidade.*

*§ 6º Decorridos 30 (trinta) dias de atraso, a nota de empenho e/ou contrato deverão ser cancelados e/ou rescindidos, exceto se houver justificado interesse da unidade contratante em admitir atraso superior a 30 (trinta) dias, que será penalizado na forma do inciso II do caput deste artigo.*

*§ 7º A sanção pecuniária prevista no inciso IV do caput deste artigo não se aplica nas hipóteses de rescisão contratual que não ensejam penalidades.” (Grifos acrescidos).*

13. Com efeito, não há como a Representante alegar o desconhecimento da lei ou argumentar que a matéria está desabrigada de legislação que a regulamenta. Ao participar do certame e, posteriormente, ao assinar o contrato, a Representante, na condição de contratada, reafirmou aceitar todas as condições previstas no instrumento convocatório, dentre elas as sanções administrativas a que estaria sujeita caso viesse a descumprir a execução do objeto contratual.

14. Grosso modo, no momento em que o particular estabelece vínculo contratual com a Administração Pública, ele se submete às **cláusulas exorbitantes** constantes dos contratos administrativos. Tais cláusulas, a exemplo das sancionatórias (art. 58, IV, da Lei nº 8.666/1993), constituem-se como **peculiaridades dos contratos administrativos**, pois decorrem de lei ou normativos que, necessariamente, balizam a conduta do Administrador em prol da defesa do interesse público.<sup>1</sup>

15. Malgrado em certas ocasiões, desde que devidamente justificado, o atraso na execução do objeto contratual possa ser relevado pela Administração, não foi o que ocorreu no caso em exame.

16. A justificativa apresentada pela Representante não foi suficiente para elidir sua responsabilidade no atraso da execução da obra. A uma porque a **falta de planejamento** na logística de aquisição de determinado item da obra, ou seja, das luminárias, não pode servir de

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 276 e 280/202.





MPCDF

Fl. 103  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

escusa para a conclusão intempestiva do objeto contratual. A Representante, ao analisar o edital do certame, seus anexos e projetos, já detinha condição de avaliar as características dos insumos necessários à execução do objeto da licitação, bem como o tempo de operacionalização para a sua aquisição e o respectivo prazo de entrega. Caso a Representante considerasse o prazo de execução da obra exíguo, competia a ele questionar a CEASA em sede de impugnação ao edital de licitação.

17. A duas porque o atraso na entrega da obra não decorreu somente da não entrega e instalação das luminárias, mas de outros itens conforme demonstrado no Parecer Técnico do executor de contrato<sup>2</sup>, no exercício da prerrogativa especificada no art. 58, III e 67, da Lei nº 8.666/1993. A justificativa do atraso na importação exposta pela Representante não alcança os demais itens destacados pelo executor, como, por exemplo, os quadros elétricos e a revisão do telhado do pavilhão B-8.

18. A três porque o prazo de vigência contratual não se confunde com o prazo estabelecido pela Administração para a execução do objeto licitado. A prorrogação do prazo de vigência contratual **não implica** na prorrogação do prazo de entrega da obra. Inclusive, sobre o tema, convém destacar que a prorrogação no prazo de execução de obras, **sem motivo justificado**, a teor do que dispõe o art. 57 da Lei nº 8.666/1993, à exceção dos casos enumerados, no entendimento deste **Parquet**, desnatura os termos editalícios e afronta a isonomia do procedimento.

19. É que, ao promover sucessivas prorrogações no prazo final de entrega obra, a Administração modifica condição editalícia que norteou fundamentalmente a formulação de propostas de preços no certame e o próprio mercado concorrente. A exemplo, vale lembrar que quanto maior o prazo de execução de uma obra, menor o quantitativo necessário de mão de obra para a realização do empreendimento. Se o elastecimento do prazo ocorre após a realização do certame, há uma **quebra de isonomia** no procedimento licitatório, pois outras sociedades empresárias do mercado poderiam ter demonstrado interesse em participar do certame ou, ainda, as participantes do certame poderiam ter cotado preços mais vantajosos para a Administração.

20. No caso em exame, embora a Jurisdicionada tenha prorrogado o prazo de entrega da obra por mais 150 (cento e cinquenta) dias a Representante, ainda assim, não o cumpriu, atrasando sobremaneira a entrega do objeto contratual, o que veio a ocorrer definitivamente somente em 13/5/2014.

21. Diante dessa situação, não restava alternativa ao gestor senão aquela por ele empreendida, qual seja: a abertura de processo administrativo para aplicação da sanção de multa ao contratado. Observa-se, nesse sentido, que o processo administrativo de aplicação de penalidade conduzido pela CEASA oportunizou ao contratado o contraditório e a ampla defesa e seguiu os termos preconizados pelo Decreto nº 26.851/2006, inclusive quanto ao cálculo do valor da multa.

<sup>2</sup> Processo nº 071.000.220/2013 – Fls. 20/22.



MPCDF

Fl. 104  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

22. Nesse aspecto, não há como a Representante alegar desproporção no valor da multa aplicada pela CEASA/DF, uma vez que a aplicação do Decreto nº 26.851/2006 é cogente. Deixar de proceder na forma preconizada no Decreto implicaria em responsabilização do gestor/executor do contrato.

23. Nunca é demais lembrar que o princípio da legalidade, quando aplicado ao Direito Público, determina ao Administrador Público fazer somente o que a lei expressamente autoriza ou determina. No caso analisado não há discricionariedade no proceder. A medida administrativa cabível ao fato foi realizada nos termos preconizados pela legislação de regência da matéria.

24. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que *"a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso"*<sup>3</sup>. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da legalidade, segundo o qual **a Administração somente pode fazer o que a lei antecipadamente lhe autoriza (princípio da legalidade estrita)** e, neste sentido, também está vinculada aos requisitos por ela exigidos.

25. Destarte, o atraso injustificado provocado pela contratada na entrega da obra ensejou a conduta necessária da Administração, descrita na norma cogente de regência da matéria, da qual o gestor não podia se desviar. Friso, neste aspecto, que o papel de fiscalização dos contratos compete indelevelmente à Administração Pública, **cláusula exorbitante** que precede a aplicação da sanção. A ela cabe garantir, de forma isenta e direcionada ao cumprimento do interesse público, que o que foi planejado no Projeto Básico será efetivamente realizado.

26. Nesse diapasão, a multa contratual decorreu de álea resultante do atraso na entrega do objeto contratual, que é justificada pelo acordo entre as partes (o contratado e a CEASA), bem como pelo art. 86 da Lei nº 8.666/1993 e pelo art. 4º do Decreto nº 26.851/2006.

27. Por conseguinte, a incumbência de aplicar a sanção prevista no Contrato de Prestação de Serviços nº 12/2012 era **indelevelmente da CEASA**, com base nos relatórios do executor do contrato.

28. Pensamento diverso implicaria na usurpação por esta c. **Corte de Contas** da competência administrativa do órgão gestor do contrato e, consequentemente, flagrante afronta ao **princípio da separação dos poderes**, corolário do estado democrático de direito.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 82.  
ML3



MPCDF

Fl. 105  
Proc.: 22794/14

Rubrica

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

29. Ademais disso, não obstante a autonomia administrativa para a Administração gerir seus contratos e aplicar as penalidades deles decorrentes, importante destacar, como lembrado pela zelosa Unidade Técnica na Informação nº 193/2014 (fls. 77/95), que a Representante buscou esta e. **Corte de Contas** antes mesmo de ver extinguir os recursos na via administrativa, a teor do que informou a CEASA/DF à fl. 52 dos presentes autos.

30. Ante o exposto, este **Órgão Ministerial** acompanha as sugestões propostas pela Unidade Técnica e sugere a improcedência da representação.

É o Parecer.

Brasília, 8 de dezembro de 2014.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima**  
Procurador