

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

**PROCESSO: 2757/2014**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**PARECER: 576/2015-CF**

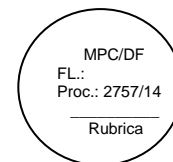
**EMENTA:** Contratação de painéis e totens pela SES/DF. Violação dos princípios constitucionais da Administração Pública. Ofensa à legalidade (contrato de publicidade). Ofensa ao interesse público: mais de R\$ 5 milhões de reais que deveriam estar sendo destinados a ações finalísticas em saúde pública. Contrato prorrogado e em vigor. Cautelar que se impõe. Oitiva do SES/DF (que assinou o contrato) e da contratada, para fins de aplicação de multa, devolução dos valores e outras sanções legais. Autuação de processos apartados para cuidar de outros contratos semelhantes celebrados pela Administração do DF, com o mesmo objeto. Suspeita de fraude: determinação à jurisdição para fins de aplicação das penalidades cabíveis.

Cuidam os autos de representação ministerial acerca do Contrato 236/13 (para instalação de totens e painéis), iniciando por relatar a prática desenvolvida pela SES/DF no quesito publicidade, em detrimento da utilização dos recursos da saúde em ações finalísticas. Para o MPC/DF, houve clara violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, fazendo juntar, também, denúncias de cidadãos, no mesmo sentido.

2. O TCDF, sem conceder a cautelar manejada, facultou à contratada manifestação, cujas informações foram juntadas a partir das fls. 33, defendendo que o contrato firmado não guarda “qualquer” semelhança com um contrato de publicidade “convencional”. Na sequência, a SES/DF ofertou documentação, fls. 95.

3. O CT, então, falou por meio da Informação 188/14, sugerindo improcedência e arquivamento.

4. Diversamente, manifestou-se o MPC/DF, por meio do Parecer 1125/14, trazendo notícia de que a mesma empresa estaria sendo processada por suposta fraude em adesão a uma outra Ata, na esfera federal. Nesse sentido, reiterando todos os termos da Representação, solicitou, ainda, que fosse analisado o processo de adesão e instaurado processo para analisar a conduta da contratada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

5. No mesmo sentir, o MPDFT ofertou o Ofício 107/15, fls. 153, solicitando que a Corte empreenda fiscalização rigorosa a respeito dos fatos.
6. Em sessão Plenária, o nobre Conselheiro Paiva Martins apresentou declaração de voto divergente, fls. 174/175, para, também, fazer colocações a respeito dos serviços contratados, bem assim, a insuficiente análise acerca de todos os fatos. Em seguida, após pedido de vista, o ínclito Conselheiro Inácio Magalhães Filho votou pelo sobrestamento do feito, fls. 177.
7. Entrementes, o MPC/DF ofertou o Ofício de fls. 188. Reforçou o *Parquet* que o objeto contratado era de publicidade, tal qual se manifestou, também, novamente, o MPDFT, fls. 190. Cópia do processo oriundo do Ministério da Defesa consumiu os volumes II a IV.
8. A Relatora, então, mandou os autos ao Corpo Técnico, fls. 845.
9. Retornam os autos com a Informação 84/15, que não adentra na análise desejada. Para o efeito de verificar se houve adesão lícita ou ilícita, deixa-se de se pronunciar a respeito, *“porque seria temerário expedi-lo com tão singelas palavras (...) de melhor esclarecimento por órgão especializado desta Corte como o MPJTCD, se assim entender”*. Curiosamente, é a mesma peça que parece questionar o fato de, ao defender o *Parquet* que o objeto contratado estava inserido no campo da publicidade, deixou de apontar todas as medidas vislumbradas.
10. Data máxima vênia, o MPC/DF foi bastante claro, citando a Lei 12232/10 como descumprida e opinando pela irregularidade da despesa, aplicando ao Titular da Pasta, que assinou o contrato, as sanções cabíveis, inclusive irregularidade de contas.
11. Felizmente, na sequência, a Informação 93/15, fls. 859, defendeu a procedência da Representação, ou seja, que os serviços eram mesmo de publicidade.
12. Os autos vieram ao MPC/DF.
13. Ressalte-se que, para completa análise dos fatos, fazia falta a juntada de documentos essenciais, a começar pela ARP, assinada aos 12/04/13, bem assim o pedido de adesão. Por isso, o MP requisitou informações, por meio do Ofício 292/15, respondido por meio do Ofício 61/SLIC/3358. Nessa oportunidade, foram enviados os documentos faltantes, quando então se observou o Ofício 236/SUAG/SEPI/DF, datado de 13/11/13, por meio do qual o então Subsecretário de Administração Geral da Secretaria de Publicidade do DF, Sr. Adevagner Bezerra solicita a adesão ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

procedimento em epígrafe. Aqui, é citado o DOU de 25/02/13, que, na verdade, apenas informa a entrega das propostas. A publicação da Ata se deu no dia 17/04/2013 (DOU 73 – Seção 3, p. 14).

14. Assim, se alguma dúvida poderia existir quanto à natureza do objeto contratado, essa parece estar totalmente afastada, pois **tanto é de publicidade que a solicitação para a adesão partiu da Secretaria que leva esse nome.**

15. De fato, basta compulsar o Processo **060.010.690/13-SES/DF, para ver que o objeto da contratação remete, inapelavelmente, a ações de publicidade e propaganda, a saber: solução de comunicação digital, temas corporativos, conteúdo educacional, mensagens institucionais, etc.**

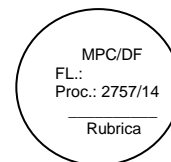
16. Na **descrição dos serviços**, vê-se, ainda, itens como pontos de mídia, além de constar, no Termo de Referência, especificamente a elaboração de *briefing*, peças de comunicação, com **PRODUÇÃO E PROGRAMAÇÃO** (item 7.4.2.2), estratégias de comunicação, conteúdo editorial (7.5.5.1), etc.

17. De outra banda, ao ser feita a análise do **PROCESSO 67284.006298/2012-45 DO MINISTERIO DA DEFESA**, observou-se que as duas primeiras concorrentes foram desclassificadas, e a empresa Look in Door venceu o certame. Nesse momento, a própria contratada, visando afastar possíveis concorrentes, defendeu que a solução a ser adquirida era de publicidade, e, não, apenas, de mera aquisição de totens e painéis (vide contrarrazões da empresa Look Indoor, fls. 582/595, do processo do Ministério da Defesa).

18. Segundo a Look in Door, **seu objeto social é a veiculação de PUBLICIDADE através da locação de engenhos PUBLICITÁRIOS, quais sejam, monitores de LCD e plasma e painéis fixos para exibição de PROPAGANDA ao público.**

19. A contratada rememora o significado das palavras veicular e publicidade, para concluir que:

*“O próprio contexto de publicidade engloba a prestação de serviços que pode ser ampla e irrestrita, sendo claro que o fornecimento dos produtos decorre da própria prestação de serviços realização, não havendo que se tratar de venda, mas, de prestação de serviços, que é o verdadeiro escopo do presente certame. Nesse contexto, resta comprovado que o objeto social da empresa Look in Door S/A, isto é, uma empresa especializada na criação, manutenção, veiculação e gestão de conteúdos multimídia através de rede de monitores LCD, apresenta-se*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*adequado e compatível ao objeto ora licitado, qual seja, serviços de comunicação digital”.*

20. Adiante, a empresa afirma que sua concorrente possuiria mero escopo contratual, restrito ao fornecimento de equipamentos, *“área meio para a atividade fim que se busca nessa contratação, não detendo, portanto, capacidade técnica para prestar os serviços de comunicação digital”.*

21. A contratada, ainda, apresenta contratos semelhantes, sempre reafirmando que se trata de VEICULAÇÃO DE MATERIAL PUBLICITÁRIO, ou seja, a prestação de serviços especializados em comunicação digital, que tem como subsídio a criação, operacionalização e gestão de conteúdos de comunicação.

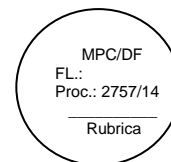
22. Assim, **“Não há mais dúvidas:** o setor de publicidade passa por uma revolução graças ao avanço das novas tecnologias. Dentro desse setor, o digital signage - ou sinalização digital - é o responsável direto por alavancar esse crescimento” (<http://www.brasilsignage.com.br/pt/>).

23. Portanto, o objeto contratado é de publicidade. Leiam-se os contratos juntados pela Look in Door, cujos preâmbulos afirmam que se trata de locação de espaço PARA EXIBIÇÃO DE PROPAGANDA, por exemplo, fls. 519.

24. Segundo a própria SES/DF, **os totens vão divulgar o material midiático produzido pelos Diários Associados, os quais fazem parte do objeto social da empresa contratada!** (<http://www.saude.df.gov.br/noticias/item/4542-ses-instala-paineis-multim%C3%ADdias-com-escala-de-m%C3%A9dicos.html>).

25. Visto isso, é impossível deixar de questionar o cumprimento do art. 37, § 1º da CF, o qual estatui que *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.*

26. Segundo ALEXANDRE DE MORAES, *“(...) o princípio da publicidade dos atos estatais, e mais restritamente dos atos da Administração, é indispensável para imprimir e dar um aspecto de moralidade à Administração Pública ou à atuação administrativa, visando ao referido princípio, essencialmente, proteger tanto os interesses individuais, como defender os interesses da coletividade, **mediante o exercício do controle sobre os atos***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

**administrativos"** (In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 6ª ed., São Paulo: ed. Atlas, 2006, p. 927).

27. Isso porque, tal princípio tem como única serventia dar densidade aos demais princípios constitucionais da Administração Pública, instrumentando o cidadão para o controle das políticas públicas e programas governamentais. Em uma palavra, visa tornar aferível o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e economicidade.

28. Não é por outro motivo que a Constituição Federal determina que a publicidade governamental legítima é apenas a de caráter educativo, informativo ou de orientação social.

29. Se é assim, **não é possível aceitar o excesso de publicidade, que, na verdade, choca-se com o interesse primário protegido pelo legislador.**

30. É visível, portanto, a violação dos princípios constitucionais da Administração Pública, a começar pela vergonhosa tentativa de dar ao objeto do contrato uma importância que não possui.

31. **Ora, se o objeto do contrato tivesse por função distrair os pacientes, por que simplesmente não foram instaladas televisões, transmitindo programas da TV aberta, a custo praticamente zero?**

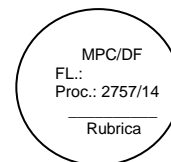
32. **Se o objeto tivesse por interesse divulgar escalas de médicos, bastaria um painel do tipo eletrônico, informando esses dados e as senhas para atendimento, algo extremamente singelo e eficaz que pode ser encontrado em clínicas privadas, laboratórios, etc.**

33. **Se o objeto ostentasse cunho publicitário e informativo, já deveria estar incluído na Concorrência 01/11. Dita licitação foi lançada para atender aos órgãos da administração direta do Poder Executivo, estando incluída, obviamente, a Secretaria de Saúde, vide Anexo I, *briefing*, onde constam os objetivos específicos para a saúde pública. Para esse fim, foram celebrados os Contratos 01, 02 e 03/13, totalizando até 2014 a quantia de 330.613.005,54, somente em publicidade.**

34. **Assim, por qualquer ângulo que se veja, então, não se sustenta a contratação em tela.**

35. De fato, não é possível aceitar, sem questionamentos com base nos princípios constitucionais da Administração Pública, que o GDF dedique mais de R\$ 5 milhões com despesas que, na verdade, possuem





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

conteúdo publicitário e de propaganda, apesar de já existirem empresas contratadas para esse fim, as quais receberam mais de R\$ 300 milhões, enquanto há ações necessárias para fazer frente a despesas de vital relevância para a sociedade, à míngua desses mesmos recursos.

36. Em harmonia com tudo o que se expôs, vê-se cidadão indignado reverberar:

*“São televisores de alta tecnologia utilizados para veicular notícias em geral e propagandas institucionais do GDF... Recentemente, o GDF limitou os gastos com atendimento médico-hospitalar e fornecimento de medicamentos, mas não deixou de investir em mecanismos de propaganda do governo, o que é uma imoralidade” (fls. 93).*

37. Como se sabe, a Constituição Federal, nos artigos 196 e seguintes, afirma que a saúde é serviço de relevância pública.

38. Não deve ser por outro motivo que a Lei Orgânica do SUS preceitua que a saúde é um direito fundamental do ser humano (artigo 2º, Lei 8080/90).

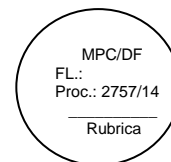
39. Dessa forma, o contrato em espeque (de publicidade, em detrimento da saúde pública) deve ser questionado, porque não obedece à eficiência (princípio constitucional que serve de balizamento à atuação do administrador, artigo 37 da Constituição Federal), tampouco se revela razoável e proporcional (artigo 19 da LODF).

40. Ou, por outras palavras, o gestor não pode aplicar recursos em publicidade e propaganda quando o bem da vida pretendido e de valor máximo, a saúde, encontra-se desprotegido, por falta, inclusive, de aplicação de recursos públicos.

41. Por outro lado, nada disso quer dizer invasão do mérito do ato administrativo, esfera discricionária do administrador:

*“(...) Assim, é óbvio que o Poder Judiciário, a instâncias da parte, deverá invalidar atos que incorram nos vícios apontados, (...) já que – repita-se – discricionariedade é margem de liberdade que efetivamente exista perante o caso concreto” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, p. 386/387).*

42. De fato, conforme lições do festejado administrativista antes citado, o gestor não tem em suas mãos um cheque em branco para agir como bem queira:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*“Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá e comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente, o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto.*

(...)

*Por outro lado, a “liberdade” que a norma jurídica haja conferido em seu mandamento ao administrador (...) não lhe é outorgada em seu proveito ou para que faça dela o uso que bem entenda. (...)*

*Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se de modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo” (Celso Antônio Bandeira de Melo, in Curso de Direito Administrativo, pp. 382 e 387).*

43. Corretamente, o Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, do TCU, no Processo TC 015.707/2013-0, afirma que não pode a Administração, mesmo no exercício de poder discricionário, afastar-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, eficiência e economicidade. E, em sendo assim, obriga-se o administrador a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade:

*Esta é outra questão extremamente interessante. Até que ponto poderia a discricionariedade do administrador ser objeto de sindicância por parte dos órgãos de controle. Sobre o tema, sobretudo em questões atípicas, a motivação é que dá o suporte de validade do ato. No caso concreto, considero que o conteúdo do ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário.*

*Colhe-se na doutrina e na jurisprudência teorias elaboradas com a finalidade de fixar limites ao exercício do poder discricionário e ampliar a possibilidade de exame pelos órgãos de controle externo e pelo Poder Judiciário, porque a*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*discricionariade conferida ao administrador há de se conformar ao que dispõem a lei e a Constituição.*

*Não pode a Administração, mesmo no exercício de poder discricionário, afastar-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, eficiência e economicidade.*

44. Ora, a Lei Orgânica do DF é clara, em seu artigo 19, *verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte”.*

45. A questão tem correlação direta com o direito fundamental à boa administração pública. Segundo Juarez Freitas, “o agente público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos fundamentais” (FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e princípios fundamentais. 3ª Ed, ver e ampl. São Paulo: Malheiros 2004, p. 104).

46. E o autor não está sozinho. Justen Filho, utilizando o termo “*personalização do Direito Administrativo*”, rejeita a burocracia em detrimento da sociedade civil, da dignidade humana e dos direitos fundamentais, que devem prevalecer na atividade administrativa. Segundo o autor, é daí que deriva a proposta de superação de concepções meramente técnicas para assumir a prevalência de enfoque ético, por meio do qual se reconhece a supremacia dos direitos fundamentais e a consagração dos procedimentos democráticos de formação e manifestação da vontade estatal (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 47).

47. A esse respeito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto registra que o primado dos direitos fundamentais, desfrutado a partir do século XX, não deixa espaço para o arbítrio ou imposições políticas, “por mais justificadas que se apresentem” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações de Direito Público, 3. Ed. Ver. Ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 65).

48. Assim, não é demasiado afirmar, como faz Sarmento, que a Administração Pública, no século XXI, é instrumento de realização dos direitos fundamentais dos administrados (SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 106).

49. É chegado, portanto, o momento de rever conceitos, com vista ao controle principiológico da função administrativa, que deve ser marcada pela preponderância da boa-fé e do respeito aos direitos fundamentais consagrados





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

no texto constitucional. A gestão administrativa não pode ser dissociada desses valores, admitindo-se um gestor irresponsável, ineficiente, que tudo pode em detrimento do cidadão. O binômio Estado-súdito deve ser substituído pelo Estado-cidadão, Estado-sociedade, o que clama para uma mudança paradigmática, em que a gestão deva ser concertada, e, não, impositiva e arbitrária.

50. **Em outras palavras, não só pode, como deve ser feito o controle sob o viés solicitado. É a própria Constituição Federal, no artigo 70, que obriga o cumprimento dos princípios constitucionais da legitimidade e da economicidade da despesa pública, fortemente desrespeitados com a contratação questionada.** Enfatize-se que é tão grave a situação da saúde, no DF, ao ponto de o atual governador haver declarado estado de emergência.

51. E a questão a que está sendo chamado a se pronunciar o TCDF não é de pouca relevância:

*“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a ser arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.”* (Celso Antonio Bandeira de Melo, em seu Elementos de Direito Administrativo, RT, p. 230).

52. A esse respeito, corroborando o que o MPC /DF defende, faz-se relevante citar o julgado abaixo:

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE FRASES DE CAMPANHA ELEITORAL NO EXERCÍCIO DO MANDATO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 267, IV, DO CPC, REPELIDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRESCINDIBILIDADE. INFRINGÊNCIA DO ART. 12 DA LEI 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. SANÇÕES ADEQUADAMENTE APLICADAS. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.**

(...)

2. A ação civil pública protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. O seu objetivo não é apenas restabelecer a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa a par de ver observados os princípios gerais da administração. Essa ação constitui, portanto, meio adequado para resguardar o patrimônio público, buscando o ressarcimento do dano provocado ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. Precedentes. Ofensa ao art. 267, IV, do CPC, que se repele.*

***3. A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. A inobservância dos princípios acarreta responsabilidade, pois o art. 11 da Lei 8.429/92 censura “condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material” (Wallace Paiva Martins Júnior, “Probidade Administrativa”, Ed. Saraiva, 2ª ed., 2002).***

***4. O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos, sendo eficiente para com a própria administração. O cumprimento dos princípios administrativos, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada cidadão. Não satisfaz mais às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a gestão da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.***

***5. A elevação da dignidade do princípio da moralidade administrativa ao patamar constitucional, embora desnecessária, porque no fundo o Estado possui uma só personalidade, que é a moral, consubstancia uma conquista da Nação que, incessantemente, por todos os seus segmentos, estava a exigir uma providência mais eficaz contra a prática de atos dos agentes públicos violadores desse preceito maior.***

***6. A tutela específica do art. 11 da Lei 8.429/92 é dirigida às bases axiológicas e éticas da Administração, realçando o aspecto da proteção de valores imateriais integrantes de seu acervo com a censura do dano moral. Para a caracterização dessa espécie de improbidade dispensa-se o prejuízo material na medida em que censurado é o prejuízo moral. A corroborar esse entendimento, o teor do inciso III do art. 12 da lei em comento, que dispõe sobre as penas aplicáveis, sendo muito claro ao consignar, “na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver...” (sem grifo no original). O objetivo maior é a proteção dos valores éticos e morais da estrutura administrativa brasileira, independentemente da ocorrência de efetiva lesão ao erário no seu aspecto material.(...).***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

(REsp 695.718/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2005, DJ 12/09/2005 p. 234, grifei).

53. De fato, gastando o dinheiro do SUS sem qualquer parcimônia, os gestores afundaram o GDF em uma crise sem precedentes. O MPC/DF denuncia o caos da saúde, onde faltam recursos para pagamentos de despesas essenciais, como esparadrapo e dipirona (processo 439/2015, representação 01/2015-CF).

54. Como se não bastasse tudo isso, a violação à legalidade é manifesta. Isso porque a LEI 12232/10 dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências, de obrigatório cumprimento pelo DF. Citada norma exige, além da licitação, briefing claro e preciso, plano de comunicação, plano de mídia e não mídia, proposta de preços, julgamento por subcomissão técnica, além de comissão permanente ou especial, dentre outros.

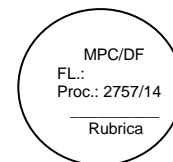
55. Nada disso consta no processo em anexo.

56. Para piorar, o Decreto 32775/11 (que dispõe sobre as ações e diretrizes para publicidade governamental dos órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta do Poder Executivo do DF), em várias passagens, dota a Pasta de Publicidade do poder de coordenação, inclusive, para subsidiar a elaboração de minutas de **editais** e de planos de comunicação publicitária e **projetos básicos** para a contratação de prestadores de serviços de publicidade governamental encaminhados pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal (artigo 6º).

57. Vê-se, ainda, no artigo 7º do referido Decreto, que as unidades administrativas devem submeter à Secretaria de Publicidade Institucional as ações de publicidade, planos anuais de publicidade e, ainda, previamente, as **minutas de edital de licitação**, com seus anexos, destinado à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda.

58. Ressalte-se o dever de **observar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos destinados às ações de publicidade governamental e de campanhas educativas e de interesse público** (inciso VI).

59. Nada disso foi feito.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

60. Por fim, apesar de haver sido solicitada pelo MPDFT a análise da legalidade da adesão, incompreensivelmente, essa questão não foi enfrentada.

61. É extrema de dúvidas que o DF pegou carona na Ata do Ministério da Defesa, buscando em outra unidade da federação a contratação em tela.

62. A esse respeito, o trabalho jurisprudencial do Egrégio TCU é meritório, demonstrando, desde o início, que **a figura do “carona” contempla hipótese de contratação direta. Ocorre que a CF, no artigo 37, inciso XXI admite a dispensa de licitação tão somente nos casos ressalvados pela lei, formalmente editada** (vide ensinamento majoritário da doutrina MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992. v 3. p. 148-149; SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 345; MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2004. p. 924, etc).

63. No entanto, a figura da adesão somente foi introduzida no Ordenamento Jurídico por força do Decreto 3931/01, já que a Lei 10191/01, artigo 2º a previa de forma lacônica.

64. Para o TCU (TC 008.840/2007-3),

*Ao instituir a figura do ‘carona’, o decreto inovou na ordem jurídica, criando mecanismo novo de dispensa de licitação, matéria esta reservada à lei em sentido estrito. Não fosse por só este aspecto, penso que ainda que houvesse sido veiculado por lei, a normalização do instituto padeceria de inconstitucionalidade, visto que não foram estabelecidos limites, critérios, circunstâncias e/ou requisitos aptos a legitimar a dispensa de licitação.*

*O argumento de que a ata de registro de preços é resultado de prévio processo licitatório não afasta a conclusão. A norma constitucional não se tem por atendida com o aproveitamento de licitação realizada por outrem, o que, em última análise, é o que se verifica na situação sob exame.*

65. A doutrina também não ignora os fatos:

*‘(...) há ofensa ao princípio da obrigatoriedade da licitação, instituindo-se competência discricionária para a Administração Pública promover contratação direta.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*Não se contraponha que existiu uma licitação e que a contratação apenas aproveitará os seus resultados. O argumento é descabido, eis que a licitação foi realizada para fins específicos e determinados. A contratação do 'carona' não se enquadra nos limites e nos efeitos da licitação para o sistema de registro de preços – aliás, essa é precisamente a questão central que dá identidade ao problema.*

*(...)*

*Ora, a ausência de obrigatoriedade de contratar e a não-computação dos quantitativos contratados com entidades não participantes do sistema de registro de preços são duas decorrências jurídicas da inexistência de licitação. Se os objetos das referidas licitações tivessem sido abrangidos numa licitação anterior, existiria a inafastável obrigatoriedade de o particular realizar a contratação quando tal lhe fosse demandado e os quantitativos correspondentes seriam computados para cálculo dos limites previstos na licitação.*

*Evidencia-se, então, que a figura do 'carona' corresponde ao aproveitamento dos efeitos de uma licitação anterior, para que uma entidade administrativa promova contratação sem prévia licitação. Configura-se uma situação similar à da dispensa de licitação, fundada na exclusiva discricionariedade administrativa. Essa solução é incompatível com a regra imposta no art. 37, inc. XXI, da CF/88.*

*Na verdade, produziu-se a instituição por meio de decreto de mais uma hipótese de dispensa de licitação. O problema imediato reside em que a Constituição estabelece que somente a lei pode criar as hipóteses de dispensa de licitação. No caso concreto, nenhuma lei instituiu o 'carona' (Marçal Justen Filho, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 195-196, apud acórdão do TCU).*

66. Outro ponto diz com relação aos limites que devem rondar a adesão, **sendo certo que a União veda expressamente a adesão a Atas de outras unidades da federação** (Decreto 7.892/13, artigo 22 e parágrafo 8º), atendendo nesse caso o determinado pelo TCU (representação TC-027.147/2008-7, Acórdão 6511/2009). Vejamos:

*1.6.2. abstenha de aderir ou participar de Sistema de Registro de Preços, se a gerência desse estiver a cargo de órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, em razão da devida publicidade que deve ser dada ao certame licitatório no âmbito da Administração Pública Federal, em obediência ao inciso I do art. 21 da Lei 8.666/93, bem como de conformidade aos princípios básicos da legalidade, da publicidade e da igualdade e à Orientação Normativa AGU 21/2209.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*Por isso, é censurável que o DF (inclusive à míngua de norma legal) permita a adesão em tela, com base no DECRETO Nº 34.509, DE 10 DE JULHO DE 2013, art. 25: A adesão por órgãos ou entidades do Governo do Distrito Federal está limitada a atas da Administração Pública Federal, da Subsecretaria de Licitações e Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Distrital.*

67. Ademais, a questão dos quantitativos deve ser considerada, segundo ressaltou o TCU:

*“[...]*

*9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:*

*[...]*

*9.3.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:*

*[...]*

*9.3.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);*

*9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;*

*[...]”; a) Acórdão 1.233/2012 – Plenário:*

*“[...]*

*9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno/TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que, no prazo de 5 (cinco) dias a contar*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*da ciência, oriente os órgãos e as entidades sob sua jurisdição que as deliberações deste Tribunal expressas no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário permanecem inalteradas, em especial às relativas à aplicação dos dispositivos legais para contratações por meio do Sistema de Registro de Preços, constantes do item 9.3.2 e seus subitens, e às referentes aos contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI, constantes do item 9.3.4 e seus subitens;*

*9.3. determinar à Sefti que, ao final deste exercício de 2012, ou no início do próximo, realize fiscalização com vistas a verificar o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal, se for o caso, por amostragem;*

*[...]”.) Acórdão 2.311/2012 – Plenário*

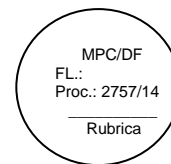
*[...]*

*9.3 tornar insubsistente, de ofício, o item 9.2.2 do Acórdão 1.487/2007 – TCU – Plenário;*

*9.4 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empreenda estudos para aprimorar a sistemática do Sistema de Registro de Preços, objetivando capturar ganhos de escala nas quantidades adicionais decorrentes de adesões previamente planejadas e registradas de outros órgãos e entidades que possam participar do certame, cujos limites de quantitativos deverão estar em conformidade com o entendimento firmado pelo Acórdão 1.233/2012 – Plenário; (ACÓRDÃO Nº 2692/2012 – TCU – Plenário).*

68. O argumento do TCU é imbatível, ao afirmar que se os órgãos que buscam a adesão tivessem participado da licitação, definiriam melhor os quantitativos, e, aí, certamente, os preços contratados seriam menores. Claro está que uma coisa é contratar uma Ata com um quantitativo, e outra é permitir indefinidas adesões, multiplicando-se os contratos celebrados com um mesmo licitante:

*5.2 Sendo assim, a depender do número de órgãos/entidades que aderem à ata de registro de preços, os valores contratados com o licitante vencedor podem chegar a diversas vezes o valor total que foi inicialmente licitado.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

5.3 *Tal situação, ao contrário do alegado pelo recorrente, representa clara ofensa ao princípio da competição. Com efeito, como os 'caronas' só surgem depois da licitação, os fornecedores desconhecem, a priori, o valor total das contratações que poderão advir daquela licitação, o que pode ensejar o seu desinteresse em participar do certame. Se soubessem o valor total que ao final seria contratado, muitos desses fornecedores não teriam dúvida em participar da licitação, o que ampliaria a competitividade.*

5.4 *Há também risco de afronta ao princípio da isonomia, conforme a seguinte lição de Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 154):*

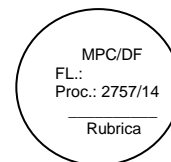
*'O princípio da isonomia impõe que todos os potenciais interessados tomem ciência da extensão das contratações que a Administração pretende realizar. Não é possível que uma licitação aparentemente irrelevante, que não desperta atenção e competição entre os empresários do setor, seja transformada em uma fonte inesgotável de contratações para o licitante que a venceu.'*

5.5 *É necessário que a Administração proceda com transparência perante os licitantes em potencial, fornecendo-lhes as informações mais precisas possíveis acerca das suas expectativas de consumo, a fim de que os preços ofertados possam ser melhor calculados em face dos custos a serem incorridos pelas empresas.*

5.6 *Embora, em razão do disposto no art. 8º do Decreto 3.931/01, os licitantes saibam da possibilidade de contratações adicionais ao que está previsto no edital, não sabem se tais contratações vão realmente ocorrer e em que medida vão ocorrer. Essa indefinição certamente prejudica a formação dos preços, pois um empresário não vai querer oferecer seu melhor preço se não tiver certeza da efetiva realização de contratações adicionais. Na verdade, essa incerteza acaba por afugentar os empresários sérios, restringindo, desse modo, a competitividade.*

5.7 *Assim, embora o instituto da adesão a ata de registro de preços possibilite, conforme salientou o recorrente, a redução dos custos com licitações e a desburocratização, sua utilização de forma ilimitada não pode ser aceita, por contrariar princípios básicos que vinculam a Administração Pública.*

5.8 *Quanto à alegação de que a adesão pelos 'caronas' motiva o uso do sistema de registro de preços por outros órgãos/entidades, deve-se registrar que tal motivação pode ser melhor propiciada por meio de convite feito pelo órgão gerenciador a esses órgãos/entidades para participarem do registro de preços, na forma do art. 3º, § 2º, I, do Decreto 3.931/01. Assim, em vez de fazerem contratações na condição de 'carona', poderão fazê-lo na condição de órgão*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*participante, o que atende melhor aos princípios antes mencionados, sem deixar de se tirar proveito das vantagens indiscutíveis do sistema de registro de preços.*

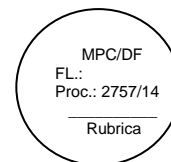
5.9 No que se refere ao prejuízo à economia de escala, mencionado no acórdão recorrido, o recorrente alega que consiste em uma crítica ao próprio sistema de registro de preços, em que não se exige a fixação de quantitativos mínimos, e não ao 'carona'. Tal alegação não merece prosperar, pois, embora a não obrigatoriedade de fixação de quantitativos mínimos possa, de fato, prejudicar a economia de escala, é certo que esse prejuízo é muito maior na existência de múltiplos 'caronas'. Isso porque, se os órgãos/entidades, em vez de 'caronas', fossem órgãos participantes, na forma do art. 1º, IV, do Decreto 3.931/01, os quantitativos máximos constantes do edital de licitação seriam maiores e os preços ofertados, em consequência, menores. E quanto maior o número de 'caronas', cada qual podendo contratar até 100% dos quantitativos registrados em ata, maior será a economia de escala para o licitante vencedor e maior será o prejuízo para a Administração, infringindo-se, assim, o princípio da economicidade.

5.10 Tampouco procede a alegação de que a economia de escala seria 'auto-compensativa'. Não obstante possa haver economia de escala para o 'carona' no exemplo citado pelo recorrente (ver item 4.10 desta instrução), tal economia seria ainda maior para a Administração, se o órgão 'carona' tivesse participado inicialmente da licitação, com o cômputo dos quantitativos referentes à sua estimativa de consumo no total licitado.

(...)

Não merece qualquer reparo o entendimento construído pela 4ª Secex, de que a adesão ilimitada à ata afronta o princípio da competição e da igualdade entre os competidores. Pela sistemática do 'carona', ao vencedor do certame para o registro de preços é concedido o privilégio de ser contratado para a execução de objetos não previstos no edital, para os quais não concorrera com outros eventuais licitantes. Ainda que o certame tenha sido altamente competitivo, que a vigência da ata seja de apenas um ano, ou que a adesão seja passível de impugnação e esteja adstrita aos requisitos do regulamento, o fato é que, para as contratações dos 'caronas', privilegia-se uma determinada empresa em detrimento da ampla competição. Daí dizer que a figura do 'carona', na forma como se encontra regulamentada, ofende aos princípios da competição e da isonomia.

69. Ora, o Contrato 236/13, no DF, foi celebrado no valor de R\$ 5.224.339,72 (cinco milhões, duzentos e vinte e quatro mil, trezentos e trinta e nove reais e setenta e dois centavos), enquanto que a licitação ao qual aderiu a Capital versava sobre objeto estimado em R\$ 426.897,13,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

**vide PE 01/13. E, ainda assim, a esfera federal, conforme salientou o MPDFT, constam apenas como celebrados** os Contrato 26/14, em 16/04/14, cujo valor contratado foi de R\$ 5.800,00 por 02 pontos de mídia; e 20/14, na mesma data, no valor de R\$ 27.650,00, pela implementação do projeto e administração, por 12 meses.

70. Observe-se, ainda, que o PE 05/13, em substituição, alcançou o advento do Decreto 7892/13, daí a dúvida de fls. 188 (processo do Ministério da Defesa), se seriam possíveis adesões a não participantes no limite legal imposto pelo novo ato normativo, cuja resposta foi afirmativa, fls. 1891.

71. Vejamos o que dizia o Decreto:

**DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES**

*Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.*

*§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.*

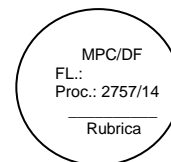
*§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.*

*§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.*

*§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços*

<sup>1</sup> O Ministério da Defesa afirma ao MPDFT, conforme ofício em anexo, que a adesão se deu com base no parágrafo 5º do artigo 22 atrás transcrito, assim: “houve entendimento por parte desta administração, de que seria possível a autorização, sem prejuízo ao órgão gerenciador, devido a não previsão no edital de possíveis contratações por este órgão gerenciador”.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.*

~~§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador. (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)~~

*§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.*

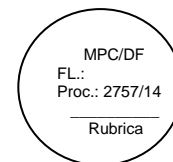
*§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.*

*§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.*

*§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.*

72. Assim sendo, para que a adesão em tela pudesse ser lícita, seria necessário que se submetesse a duplo crivo de validade. No primeiro, deveria observar a legislação do DF, que facultasse a adesão. E, no segundo, submeter-se, também, à legislação do órgão gerenciador da Ata, sem o que não poderia sequer falar em adesão. E, no caso, houve desobediência ao limite do parágrafo 3º do artigo 22 do Decreto federal 7892/13, deixando, também, de observar o parágrafo 5º (vigente à época), que condicionava a adesão à primeira aquisição ou contratação<sup>2</sup>. Do mesmo modo, não se encontra total obediência ao artigo 27 do Decreto local 34509/13, notadamente artigo 27 em quase todos os seus incisos, inclusive o I.

<sup>2</sup> Rememore-se: a Ata de Registro de Preços foi assinada aos **12/04/13**, com prazo de vigência de 12 meses, improrrogáveis; o ofício 236/SUAG/SEPI/DF é datado de **13/11/13**, por meio do qual o então Subsecretário de Administração Geral da Secretaria de Publicidade do DF solicita a adesão ao procedimento em epígrafe; **em 18/11/13**, o Comando da Aeronáutica oficiou à Secretaria de Publicidade Institucional do DF, autorizando a utilização dos preços registrados; **em 20/12/13**, foi assinado o Contrato 236/13; e, **em 20/12/14**, o contrato em tela foi prorrogado por mais 12 (doze) meses.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

73. Como se não bastasse tudo o que se afirmou, grave, ainda, é observar que a mesma empresa, ora requerida, responde a Ação Civil Pública 2013.01.1.176877-2, por suspeita de fraude, em razão da falsificação grosseira de uma Ata do Pregão Eletrônico 05/2009, promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército.

74. É no mínimo curioso que a referida empresa tenha logrado vencer novo certame na esfera federal, agora, no Ministério da Defesa.

75. Seja como for, tal fato foi referenciado pelo MPC/DF, para justificar o pedido de necessária conferência a respeito da própria existência da adesão em tela, mas, não, para justificar o sobrestamento do feito, posto que a referida ação não tem impacto no contrato celebrado.

*STJ - MANDADO DE SEGURANÇA MS 14002 DF 2008/0267371-4 (STJ)*

Data de publicação: 06/11/2009

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO.** PRECEDENTE DA 1ª SEÇÃO (MS 13.964/DF, DJe DE 25/05/2009). 1. Segundo precedentes da 1ª Seção, a **declaração de inidoneidade** "só produz **efeito** para o futuro (**efeito ex nunc**), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento" (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o **efeito** da sanção inibe a empresa de "licitar ou contratar com a Administração Pública" (Lei 8666 /93, art. 87 ), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, a ausência do **efeito** rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666 /93. 2. No caso, está reconhecido que o ato atacado não operou automaticamente a rescisão dos contratos em curso, firmados pelas impetrantes. 3. Mandado de segurança denegado, prejudicado o agravo regimental.

76. Considerando, assim, que a contratação em tela envolve publicidade, e, portanto, duplicidade com os serviços de propaganda licitados por meio da Concorrência 01/11;

77. Considerando que houve a utilização de recursos da saúde, desviados de suas finalidades, quando há falta desses mesmos recursos para uso em ações concretas na área da saúde pública;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

78. Considerando, desse modo, que a contratação em tela ofende o interesse público e viola o princípio da impessoalidade, pois contratada está na prática empresa específica de veículo de comunicação;

79. Considerando a inobservância das normas de regência, portanto, a ofensa ao princípio da legalidade;

80. Considerando a violação à eficiência, moralidade administrativa e a legitimidade na aplicação dos recursos públicos, dentre outros;

81. O MPC/DF reitera que o contrato em tela desobedeceu aos princípios constitucionais da administração pública, devendo ser chamado à responsabilidade o Secretário de Saúde que assinou o contrato e a empresa em tela, para fins de aplicação de multa, inclusive multa proporcional ao dano causado ao erário com tão desarrazoada contratação.

82. Relembre-se que, nos termos do Decreto 34509/13, artigo 24, a assinatura dos contratos decorrentes de adesão a atas de registro de preços é de competência exclusiva do Secretário da Pasta, Administrador Regional ou do dirigente máximo da entidade, e constitui ato indelegável.

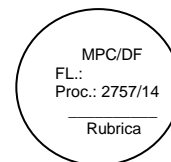
83. Ademais, **diante dos inúmeros vícios antes descritos**, a teor do que determina o artigo 59, parágrafo único da Lei de Licitações, **deve ser devolvido integralmente o valor pago à contratada**. Nesse particular, observe-se o teor do seguinte julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, *in verbis*:

*EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS.*

*I - É nula a contratação, mediante dispensa de licitação, de empresa pública que exerce atividades sob o regime de direito privado. Sendo inválidos os contratos, devem ser devolvidos os valores recebidos, pois os serviços foram prestados em total desconformidade com a lei, que não podem gerar benefícios de qualquer espécie para as partes.*

*II - Embargos infringentes acolhidos.(20000110451950EIC, Relator VERA ANDRIGHI, 1ª Câmara Cível, julgado em 14/12/2009, DJ 11/01/2010 p. 10 - Ressalvam-se os grifos)*

84. Por fim, não pode o MPC/DF deixar de contribuir com o processo decisório desta Corte, chamando a atenção para a necessidade de ser feita uma profunda reflexão a respeito de como a análise de tão importante



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

questão ocorreu nesta Corte, a começar pelo que ressaltou o nobre Conselheiro Inácio Magalhães Filho, fls. 183:

*“Tendo em conta o montante pactuado, caberia, portanto, a autuação de um processo, no âmbito desta Corte de Contas, em obediência ao disposto no artigo 3º. Da Resolução TCDF no 237/12”.*

*(...) “nenhum processo foi autuado, impedindo que o Contrato 236/13-SES/DF constasse da lista de verificação e, se fosse o caso, da amostra oriunda dessa relação”.*

85. Ofertada a Representação, assim que o contrato foi celebrado, e no início das atividades do TCDF (mês de fevereiro), o *Parquet* requereu a adoção de medida cautelar, com o que visava precator o patrimônio público.

86. Sem êxito, constata-se agora que a contratada recebeu R\$ **391.922,23, mediante pagamento por meio de 04 ordens bancárias, todas elas emitidas, estranhamente, na mesma data, 31/01/14, ou seja, poucos dias após celebrado o contrato, e nada mais, após.**

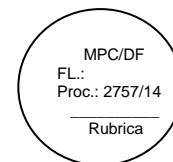
87. Segundo a SES/DF, o contrato em tela não foi rescindido, de tal sorte que a contratada faria jus a R\$ 3.872.097,56 (três milhões, oitocentos e setenta e dois mil, noventa e sete reais e cinquenta e seis centavos), que representam valor a ser pago por meio de reconhecimento de dívida (**vide ofício em anexo**).

88. **Não há registros de pagamento em 2015, em que pese o contrato tenha sido prorrogado no apagar das luzes, em 2014, para vigor por mais 12 meses.**

89. **Por isso, o MPC/DF sente-se no dever de realçar os fatos, oportunidade em que renova pedido de cautelar** a fim de sustar quaisquer pagamentos ou reconhecimentos de dívida em razão de contrato flagrante ilegal e ofensivo aos princípios constitucionais da Administração Pública, **fazendo coro à declaração de voto** do nobre Conselheiro Paiva Martins:

*“(…) É razoável contratar/pagar um serviço (mais de R\$ 5 milhões) que – ao contrário do que alegam as partes – não irá revolucionar a saúde, tampouco solucionar os problemas com filas, falta de médicos, de medicamentos, etc., quando a saúde pública passa por um dos seus piores momentos? Penso que não.*

*Como bem ressalta o Ministério Público, a “solução” adotada pela Secretaria de Estado de Saúde poderia ser facilmente substituída por outra com custo*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*infinitamente superior (a exemplo da utilização de telvisores para distrair os pacientes e planilhas para controle e publicização das escalas de serviços dos médicos). Em meio à grave crise pela qual passa o Distrito Federal, cabe uma análise desta Corte de Contas sobre os gastos que estão sendo realizados pelos jurisdicionados”, fls. 174/175.*

90. Se é assim, o *fumus boni juris* está contido em toda a fundamentação jurídica desenvolvida nesta petição inicial, bem como nos documentos inclusos, que demonstram que os réus desrespeitaram a legalidade e os princípios constitucionais da Administração Pública.

91. O *periculum in mora* está perfeitamente caracterizado diante do público e notório caos da saúde pública do DF.

92. No dia 15 de junho do corrente, compareceu à CLDF o Senhor Secretário de Saúde do DF, tendo afirmado que cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) do orçamento da saúde para 2015 já foram gastos, sendo necessário urgente suplementação orçamentária e financeira. Portanto, segundo o próprio Secretário, o maior problema é a falta de dinheiro, o que tem gerado o grave problema de desabastecimento de medicamentos essenciais para a vida dos pacientes, inclusive com vários itens chegando a zero de estoque ([http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset\\_publisher/TT0h/content/secretario-de-saude-diz-que-falta-dinheiro-para-resolver-problemas?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Finicio](http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset_publisher/TT0h/content/secretario-de-saude-diz-que-falta-dinheiro-para-resolver-problemas?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Finicio)).

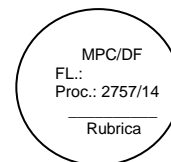
93. Nessas condições, não é razoável que a Administração Pública gaste recursos vitais com um contrato viciado e desarrazoado.

94. Ademais, a Representação ministerial juntou denúncia que procurava chamar a atenção para os processos de adesões de atas que teriam virado “rotina” na SES, além de serem “suspeitos”. No entanto, em nenhum momento, correu-se para os autos o processo de licitação que teria gerado a adesão. Sequer a Ata ou o pedido constaram nos autos, tampouco referência aos pagamentos havidos.

95. Observe-se que a mesma contratada, à semelhança do ocorrido no processo em tela, teria celebrado contrato com a SEDF, por meio de uma ARP, cujos valores igualmente não foram saldados, não havendo processos na Corte a respeito.

96. Em razão disso, o MPC/DF renova, por igual, os pedidos feitos a fls. 139, verso, para que sejam autuados processos específicos visando analisar todas as contratações efetuadas pela empresa em tela; e





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

determinação à jurisdicionada para que se manifeste sobre a aplicação de pena de inidoneidade, em razão da suposta fraude denunciada pelo MPDFT.

É o parecer.

Brasília-DF, 10 de julho de 2015.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA  
PROCURADORA MPC/DF**

DIGITALIZADO