



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

PARECER: 838/2015–ML

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 33.317/2013

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARANOÁ – RA VII. DECISÃO Nº 4.734/2013. PROCESSO Nº 13.201/2011. ANÁLISE DAS DESPESAS REALIZADAS COM A SOCIEDADE EMPRESÁRIA SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA. DECISÃO Nº 6.146/2014. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. APRESENTAÇÃO DE DEFESA. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **PROCEDÊNCIA PARCIAL** DAS RAZÕES DE DEFESA DO ADMINISTRADOR REGIONAL À ÉPOCA DOS FATOS, MAS INSUFICIENTES PARA AFASTAR O PREJUÍZO REMANESCENTE. **IMPROCEDÊNCIA** DAS RAZÕES DE DEFESA DA CONTRATADA. PARECER **CONVERGENTE DO PARQUET** ESPECIALIZADO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS COM OS PRATICADOS NO MERCADO. ENTENDIMENTO DO **TCDF**. SUPERFATURAMENTO NOS PREÇOS CONTRATADOS. NECESSIDADE DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

1. Os autos do processo em epígrafe tratam, no presente momento, de Tomada de Contas Especial – TCE, resultado de conversão determinada pela r. Decisão nº 6.146/2014 (fl. 75), tendo em vista a necessidade de apuração do prejuízo e identificação dos responsáveis pelas despesas realizadas pela Administração Regional do Paranoá – RA VII com a sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. para a organização de eventos e serviços correlatos em 2011, conforme Informação nº 106/2014-SEACOMP/3ª DIACOM (fls. 47/54).
2. Oportuno relembrar que, na mesma Instrução, o Corpo Técnico destacou que o e. **TCDF**, ao apreciar o Processo nº 13.201/2011, cujo objeto é o exame do Contrato nº 13/2011, firmado entre a Administração Regional de Ceilândia e a Swot, exarou a r. Decisão nº 4.734/2013 (fls. 1/2), por meio da qual, nos itens II, **b** e IV, **a**, decidiu:

“II – determinar: (...)

b) às Administrações Regionais de Sobradinho, Brazlândia, Brasília, Paranoá e Núcleo Bandeirante e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, que encaminhem a este Tribunal cópia do contrato firmado com a SWOT, bem como o comprovante das despesas até então incorridas, indicando o nome e o valor da despesa, bem como o número de pessoas presentes em cada evento realizado; (...)

IV – autorizar:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

a) a análise dos contratos encaminhados em cumprimento ao item II.b em autos apartados; (...)" (Grifos no original).

3. A esse chamado, a RA VII encaminhou, por meio do Ofício nº 1.075/2013-GAB/RA VII (fl. 12), os documentos das despesas realizadas, notas de empenho, notas fiscais, autorização de pagamento, notas de lançamento e previsão de pagamento (fls. 16/24). E mais, atendendo à solicitação da Diligência Saneadora nº 76/2014-SEACOMP (fl. 25), enviou, em meio digital, cópia do Processo nº 140.000.089/2011.

4. A par dessas informações, a Unidade Técnica afirmou que “**no caso destes autos, está perfeitamente caracterizado, também, que houve prejuízo ao erário, pois os documentos acostados às fls. 20/24, e 44/45, comprovam que, em 2011, 1072 metros quadrados de Tenda de Lona Branca foram pagos à empresa SWOT, ao preço de R\$100,00 (cem reais), por metro quadrado.**” (Fl. 50 – Grifos acrescidos e do original).

5. E mais, pontuou que, mediante pesquisa no sítio de compras do Governo Federal – Comprasnet, demonstrada às fls. 114/117 do Processo nº 33.325/2013¹, foi possível constatar que o preço de mercado do serviço de **aluguel de tendas** era, em **dezembro de 2013**, apenas **R\$ 2,87** por metro quadrado.

6. Dessa forma, concluiu naquela oportunidade que:

“19. Assim, o valor oferecido pela empresa SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA, para o item 57 da Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico 09/2009 da Defensoria Pública do Pará (fls. 83), à qual diversas Administrações Regionais do Distrito Federal aderiram, (inclusive a do Paranoá/DF), contém um sobrepreço de 3.384% (três mil trezentos e oitenta e quatro por cento) em relação ao pagamento feito para o item 57 (Aluguel de Tendias) ao preço de R\$ 100,00/metro quadrado.

20. Nessa conformidade, o prejuízo causado ao erário pela Administração Regional do Paranoá-DF (RA VII), no ano de 2011, em virtude da Locação de Tendias, atinge a cifra atualizada de R\$ 123.672,63 (cento e vinte e três mil, seiscentos e setenta e dois reais e sessenta e três centavos), valor esse que resulta da diferença encontrada entre a atualização dos valores pagos a R\$ 100,00/metro quadrado, no ano de 2011, e o valor atualizado que deveria ter sido pago ao preço de R\$ 2,87 por metro quadrado, a teor do que se pode ver na Tabela acostada às fls. 46.” (Fls. 52/53).

7. Chamado a atuar no feito, o **MPC/DF**, por meio do Parecer nº 592/2014-ML, convergiu com as conclusões emanadas da Unidade Técnica.

8. Das manifestações supracitadas, decorreu a deliberação expressa no r. **Decisum** nº 6.146/2014:

¹ Processo autuado em atendimento ao item IV, a da r. Decisão nº 4.734/2013. Análise do contrato firmado entre a Região Administrativa do Núcleo Bandeirante – RA VIII e a sociedade empresária Sowl Serviços de Festas e Eventos Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1075/2013-GAB/RA-VII (fls. 12); b) dos documentos de fls. 16/46 e Anexo I; II – determinar: a) a conversão dos autos em tomada de contas especial, nos termos do artigo 46 da Lei Complementar nº 01/1994 c/c a Emenda Regimental nº 23/2008, tendo em conta o prejuízo e responsabilidades apurados no bojo da Informação nº 106/2014-SEACOMP/3ªDIACOMP; b) nos termos do art. 2º, § 4º, da Emenda Regimental nº 01/1998, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 23/2008, a citação do ordenador de despesa da Administração Regional do Paranoá – RA VII, no período de 2011, e da empresa SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas alegações de defesa quanto à responsabilidade solidária que lhes foi atribuída em razão do apurado na Informação nº 106/2014 – SEACOMP/3ªDIACOMP, em virtude do alto preço pago na locação de tendas de lona pela Administração Regional no exercício de 2011, resultando prejuízo no valor de R\$ 123.672,63, em valores atualizados, ou, desde logo, recolham a importância indicada nos autos; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências cabíveis.” (Fl. 75).

9. Destarte, em cumprimento às Citações nºs 595/2014 e 596/2014-SECONT/GAB (fls. 77 e 78, respectivamente), a sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. apresentou, tempestivamente, suas alegações de defesa, as quais foram acostadas nos autos às fls. 79/108, acompanhada dos documentos de fls. 109/176, bem assim o Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima, Administrador Regional do Paranoá à época dos fatos, cujas razões, após prorrogações de prazo concedidas por meio dos Despachos Singulares nºs 125/2015 – GC/PT (fl. 179) e 199/2015 – GC/PT (fls. 183), foram juntadas às fls. 185/202 dos presentes autos, acompanhadas dos documentos de fls. 203/243.

10. Após o exame diligente das defesas, o Corpo Instrutivo concluiu, por meio da Informação nº 266/2015 – SECONT/1ª DICONTE (fls. 245/266), pela **improcedência** das justificativas apresentadas pela sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. e pela **procedência parcial** da defesa formulada pelo Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima.

11. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário** do c. **Tribunal** que:

“I- tome conhecimento das razões de defesa inseridas às fls. 79/108 e anexos de fls. 109/176 e fls. 185/202 e anexos de fls. 203/243;

II- no mérito, considere as razões de defesa apresentadas:

a) pelo senhor nominado no § 43 desta Informação parcialmente procedentes, sendo insuficientes para afastar o prejuízo remanescente de R\$ 103.526,70, atualizado até 19.8.2015, apurado nos presentes autos;

b) pela empresa SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA improcedentes para elidir os fatos debatidos nos autos;

III- cientifique os responsáveis indicados no item II, anterior, acerca da decisão que vier a ser tomada e sobre a necessidade de, em 30 (trinta) dias, recolherem, de forma solidária, o valor do débito que lhes foi imputado na presente TCE;

IV – autorize o retorno dos autos à SECONT para a adoção das providências pertinentes.” (Fls. 265/266).

12. Após este relato, passo à análise do presente feito.



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

13. **Ab initio**, destaco ser inegável que o sistema de adesão à ata de registro de preços é uma das mais notáveis e interessantes alternativas para o gestor no que diz respeito ao atendimento do **princípio da eficiência** nas contratações públicas, pois permite a determinado órgão/entidade aderir a preços registrados por outro.

14. As vantagens do procedimento, a exemplo da **rapidez** na contratação em detrimento da morosidade do procedimento licitatório, a **desnecessidade de dotação orçamentária no momento da adesão** e a **redução dos custos** com a operacionalização da licitação, entre outros, levam o gestor a considerá-la como alternativa viável em busca de uma administração mais **eficiente** e voltada ao atendimento do **interesse público**.

15. Para a adesão, **contudo**, além de ser **imprescindível** a caracterização do objeto, a justificativa idônea e a adequação do objeto às necessidades do Poder Público, torna-se **premente a realização de uma pesquisa de preço correta e legítima** a fim de se verificar se os preços registrados estão dentro dos praticados pelo mercado local, mormente em atas oriundas de outras unidades da Federação.

16. A propósito, o entendimento do c. **TCU**:

“A adesão a ata de registro de preços de órgão diverso da Administração Pública não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido, das justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, § 3º, do Decreto n. 3.931/2001, segundo o qual se proíbe a compra de quantidade superior à registrada na ata.”

(Acórdão nº 2.764/2010, **Plenário**, Rel. Min.-Substituto **Marcos Bemquerer**)².

17. É dizer, tanto o procedimento licitatório quanto a adesão a ARP devem ser processados **observando os preços praticados no mercado local**. Nesse sentido, o c. **TCDF** também possui entendimento firmado, conforme se depreende da r. Decisão nº 1.806/2006, **in verbis**:

“II - informar ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese;”

18. Deve-se ter claro que não basta ao gestor somente o cumprimento do requisito de verificação do preço fundamentado em pesquisa junto a três fornecedores, como comumente realizado na Administração. **Há a necessidade de comprovar se o preço médio auferido é, de fato, aquele praticado pelo mercado**.

19. Exatamente nesse contexto foi que o Decreto nº 36.519/2015 especificou o que já era exigido pela doutrina e jurisprudência, isto é, que a adesão somente poderia ocorrer na

² No mesmo sentido: **TCU**, Acórdão 324/2009, **Plenário**.



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

hipótese de haver **comprovada compatibilidade dos preços registrados com aqueles praticados pelo mercado local**³. Essa exigência não é nova, permeando diversos atos normativos do DF anteriores a edição do citado Decreto, como, por exemplo, os Decretos nº 34.509/2013, 33.662/2012 e 22.950/2002

20. Repiso: para a adesão de atas de registro de preços, é **imprescindível a comprovação idônea da sua vantagem econômica, por meio de pesquisa de preços locais**, conforme determinado pela r. Decisão nº 1.806/2006, pelo Parecer Normativo da 1.191/2009-PROCAD/PGDF e reiterados julgados do c. **Tribunal de Contas da União**, já mencionados, sempre em busca da seleção da proposta mais vantajosa, tal qual elencado no art. 3º, **caput**, da Lei nº 8.666/1993.

21. No tocante ao caso dos autos, sobretudo em razão de os argumentos de defesa apresentados pela sociedade empresária Swot serem bastante semelhantes aos oferecidos no Processo nº 33.309/2013⁴, em face da deliberação contida no r. **Decisum** nº 6.145/2014 proferido naqueles autos, entendeu a Área Técnica por reproduzir a análise contida na Informação nº 223/2015-SECONT/2ª DICONTE, nos termos do excerto a seguir transcrito, **in verbis**:

“Defesa de SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA. – SWOT (fls. 75/172)

Alegação

10. Preliminarmente, a empresa entende injusta a tentativa de obter a devolução do valor de R\$ 55.375,80, pois alega ser o contrato firmado impassível de censura. Ainda, entende como ilegal ter que arcar com a devolução do valor, frente ao parágrafo único, do art. 59, da Lei 8.666/93 (fl. 76).

11. Em seguida, a defendente apresenta um resumo dos fatos (fls. 76/77), para a partir daí apresentar suas justificativas.

Análise

12. Em suas preliminares, não trouxe o defendente nenhum argumento ou fato que pudesse alterar o curso do julgamento da irregularidade levantada.

Alegação

Da Realidade dos Fatos (fls. 77/80)

13. O defendente afirma que o entendimento dos Auditores é desconexo com a jurisprudência nacional, quando verificaram que determinados itens foram repassados a terceiros a título de pagamentos com valores abaixo dos registrados, em comparação aos mesmos preços constantes do mencionado contrato em comento. Alegam que os auditores, baseados apenas nestes fatos, tentam de forma imprecisa, fundamentar que está caracterizada uma irregularidade.

14. Informam que a empresa Swot não é filantrópica e que não foi contratada, mediante regular procedimento licitatório, para fazê-lo a título gratuito.

15. Nesse sentido, traz citação de autor que versa sobre a comparação de preços de mercado com os praticados em contratos com a Administração Pública, descrevendo circunstâncias distintas entre as condições de pagamento entre os contratos públicos

³ Art. 29, IV.

⁴ Processo autuado em atendimento ao item IV, a da r. Decisão nº 4.734/2013. Análise do contrato firmado entre a Região Administrativa de Brasília – RA I e a sociedade empresária Sowl Serviços de Festas e Eventos Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

e privados, de forma que não se pode caracterizar preço excessivo quando há disparidades de condições.

16. Alega que houve erro do fiscal do contrato, ao realizar o referido pagamento dito irregular, corroborando assim com a irregularidade. Ainda que uma vez que o serviço solicitado pelo órgão é executado dentro dos parâmetros licitamente previstos (licitados dentro da Lei), resta apenas a comprovação da execução, não cabendo com isso, a Administração não querer pagá-los, pois assim agindo, estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Civil e danos materiais e lucros cessantes.

17. Entendem que as ações foram baseadas em atos e fatos legalmente previstos e que a jurisprudência dominante entende que mesmo que no caso em questão fosse passível de nulidade face a uma ilegalidade, ainda assim a Administração é devedora dos serviços.

Análise

18. Nos presentes autos não há referência à nulidade do contrato ou à falta de pagamento pela Administração pelos serviços prestados, mas sim contra economicidade questionada nos valores pagos à empresa.

19. O comparativo de preços entre os contratos firmados com a Administração e os valores de mercado é basilar no processo licitatório. Os princípios da economicidade e economia nos contratos públicos são imperativos, não podendo serem relevados nem ignorados a despeito de 'circunstâncias distintas' subjetivas citadas.

20. A legislação afeta à licitação de contratos disciplina condições de compatibilidade de preços entre os de mercado e os contratados pela Administração. Entendemos que dependendo das condições das contratações existem sim discrepâncias entre os preços e é em virtude dessa discrepância que foram criados instrumentos como o Sistema de Registro de Preços, que deve permitir que a Administração conquiste condições melhores que as do mercado em razão do volume contratado, o que não se observou no processo em questão.

21. Ainda que a Administração não conseguisse um contrato a preços de mercado, é injustificado e totalmente descabido que ela tenha pago 413,22% a mais junto à mesma empresa, se considerarmos o valor contratado pela Administração Regional do Núcleo Bandeirante, e, posteriormente, 3.484% a mais pelo mesmo serviço, ao compararmos com o preço verificado no Sítio de Compras do Governo Federal (diferenças entre R\$ 24,20/m² e R\$ 2,87/m², respectivamente, para R\$100,00/m², conforme §§ 16 e 18 da Informação nº142/2014, fls. 45/51).

22. Desta forma, não prosperam as justificativas apresentadas.

Alegação

Do Vícios na Licitação e Vícios na Contratação (fls. 80/84)

23. O defendente discorre sobre a diferença entre vício na licitação e vício no contrato. Alega que a contratação do serviço se deu frente a perfeita necessidade, frente a situação inusitada dos eventos questionados. Afirma que o contrato foi feito dentro da legalidade exigida e estava em perfeita ordem e regularidade.

24. Informa que é errônea a alegação do sobrepreço e que esta alegação contraria o amplo entendimento alicerçado na pesquisa de mercado prevista no caput do art. 8º do Decreto nº 3.931/2001. E que as 3 pesquisas apresentadas à época, corroboram para sua defesa.

25. Afirma que o Decreto nº 3.931/2001 não discorre sobre a quantidade de pesquisas que devem ser realizadas mas requer que sejam realizadas dentro da lógica, a fim de se alcançar o real valor de mercado. Alega que os preços da referida Ata de Registro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de Preços – ARP apresentam-se menores que os do mercado local do Distrito Federal.

26. Cita decisões do TCDF que orientam a participação de órgãos da Administração do Governo do Distrito Federal na adesão à Atas de Registro de Preço – ARP de outros entes federativos.

27. Discorre que não se fala na doutrina e na legislação sobre pesquisas exaustivas e prolongadas, e que com base na Lei nº 8.666/93 a quantidade definida de convites em no mínimo 3 é o suficiente para auferir a viabilidade econômica do referido registro de preços.

28. Afirma que o vício na licitação acarreta a inviabilidade de todos os atos posteriores, devendo ser refeitos, e que o vício na contratação não gera a nulidade dos atos anteriores.

Análise

29. O discurso de defesa apresentado não afasta em nada as irregularidades apontadas, pois não trouxe elementos que pudessem justificar os preços elevados de seu serviço.

30. É amplo o conhecimento de pesquisas forjadas nos contratos administrativos com o intuito de corroborar os altos preços pagos pela Administração.

31. No caso em comento, o preço cobrado pela própria empresa defendente da Administração Regional do Núcleo Bandeirante – RA VIII (Processo nº 33.325/2013 – TCDF) é prova do sobrepreço no contrato com a Administração Regional de Brasília – RA I, que, pelo mesmo serviço, pagou um preço 413,22% maior. Não justifica, na mesma localidade, essa diferença de preço.

32. O interesse público deve prevalecer sobre o privado. O TCU é pacífico quanto à necessidade de devolução dos valores pagos em razão do sobrepreço indicado:

Acórdão 3.393/2013-Plenário

Voto do Relator BENJAMIN ZYMLER

[...]

*16. A respeito, ressalto que o caso em discussão trata de serviço com sobrepreço devido à superestimativa de quantitativo de mão-de-obra, tendo sido evidenciado vício na formação de preço do certame. **O sobrepreço viola os arts. 3º e 6º, IX, 'f', c/c o art. 43, IV, da Lei de Licitações e Contratos, bem como o princípio da economicidade e a função social do contrato. Assim, não há que se falar em violação do princípio da segurança jurídica em face da contratação com sobrepreço. Constatada a sua presença no ajuste, o controle deve incidir para promover a adequação necessária. Sendo materializado o enriquecimento sem causa da contrata, a saída é a devolução dos valores pactuados em excesso, conforme jurisprudência desta Corte (Acórdãos 570/2013-TCU-Plenário, 2.069/2008-TCU-Plenário e 1.767/2008-TCU-Plenário e Decisão 680/2000-TCU-Plenário)***

Acórdão nº 117/2014- Plenário

Voto do Relator BENJAMIN ZYMLER

[...]

16. Quanto à mencionada contradição entre o percentual de 1.57% de sobrepreço e a determinação exarada no subitem 9.1 do decisum, ressalto que o poder-dever de o órgão de controle fixar prazo para o exato



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

cumprimento da lei, prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, não está na dependência da maior ou menor materialidade do dano potencial apurado. Verificada a ocorrência de ilegalidade durante a execução contratual, in casu, o pagamento de serviços acima dos custos necessários e realmente incorridos para a sua realização, em detrimento dos princípios da boa-fé, da probidade administrativa e do não enriquecimento sem causa, deve o TCU determinar ao órgão a correção do contrato à entidade contratante, sob pena de, não o fazendo, permitir a perpetuação de ilicitude, em detrimento do Estado Democrático de Direito.

17. Com relação às considerações sobre o planejamento das obras e o preço oferecido pela construtora na fase da licitação, compreendo que o regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos os particulares contratantes com a Administração não lhes dá direito adquirido à manutenção de erros observados nas composições de preços unitários, precipuamente quando em razão de tais falhas estiver ocorrendo o pagamento de serviços acima dos custos necessários e realmente incorridos para a sua realização. Justamente por não acarretar prejuízo ao contratante, no sentido de proporcionar o pagamento de retribuição a quem dos encargos incorridos para a consecução da contrapartida, entendo que a medida corretiva determinada não viola o princípio da proteção do equilíbrio econômico-financeiro, não assistindo razão à embargante. Desta forma, não deve prosperar a argumentação apresentada pela empresa defendente.’ (grifo nosso)

Alegação

A Responsabilidade Civil do Estado (fls. 84/87)

33. O Defendente apresenta uma evolução histórica da Responsabilidade Civil do Estado num Estado Democrático de Direito, no qual é inadmissível a prática de atos lesivos por parte do aparelho estatal. Aponta que sempre que o Estado atuar mal e produzir danos a outrem, deverá repor a situação no estado anterior, e que caso não seja possível, deverá indenizar.

34. Assim, alega que é vedado ao Estado transferir à empresa Swot os efeitos danosos de suas condutas reprováveis, logo solicitar uma execução contratual e depois não pagar, sob pretexto de uma mera irregularidade.

35. Discorre sobre a obrigatoriedade da lei e da presunção de legitimidade dos atos administrativos, citando jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca do pagamento de ressarcimento a empresa contratada pelos serviços já prestados frente a anulação do contrato.

Análise

36. Divaga o defendente ao discorrer sobre a Responsabilidade Civil do Estado e do pagamento de serviços já prestados por terceiros de boa-fé em contratos eivados de vício e anulados.

37. Não há que se falar em pagamento de indenização por erros da Administração ou mesmo em enriquecimento sem causa por parte do Governo do DF no fato em comento.

38. O ocorrido refere-se à sobrepreço nos serviços prestados, que causaram prejuízo aos cofres públicos e carecem de ressarcimento.

39. Levanta questionamento o fato de uma empresa sediada em Brasília participar de uma Ata de Registro de Preços para o Estado do Pará, e posteriormente, ter seus



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

serviços contratados para a cidade de Brasília. A própria redução de preços que se apresenta no contrato firmado com a Administração Regional do Núcleo Bandeirante com 75,8% de desconto, demonstra no mínimo uma inconsistência, pois nenhuma empresa que necessita do lucro reduz sua margem de maneira tão drástica, como afirmado pela própria empresa defendente que não trabalha gratuitamente mas vive do lucro.

40. *Desta forma, as justificativas apresentadas não afastaram as irregularidades mencionadas.*

Alegação

Os Efeitos da Invalidação do Ato Administrativo (fls. 87/89)

41. *Novamente, o defendente aborda em sua arguição sobre a invalidação dos atos administrativos, que se deve retornar a situação anterior, com restituição às partes que por direito cumpriram com suas obrigações. Alega que o Estado não pode apropriar-se de bem privado, que seria inconstitucional o Estado comprar um bem e, em seguida, anular o contrato e ficar com o bem sem pagar o preço.*

42. *Afirma que a anulação do contrato, pela Administração, não pode gerar efeitos equivalentes aos do confisco, mas que deverá compor perdas e danos decorrentes da atuação defeituosa, imposta pela própria Administração.*

43. *Volta a citar que os preços foram legalmente estabelecidos pela Ata de Registro de Preços, e que devido a nulidade do ato administrativo as partes devem ter restituídas as suas situações originais, ou com equivalente jurídico por meio de perdas e danos.*

Análise

44. *Não prospera a arguição da defendente, pois não há que se discorrer sobre nulidade do contrato firmado, mas sim em restituição aos cofres públicos dos prejuízos causados pelo sobrepreço já constatado nos autos do processo.*

45. *Desta forma é improcedente a justificativa apresentada.*

Alegação

Da Vedação ao Locupletamento Indevido do Estado (fls. 89/90)

46. *Questiona o defendente, mais uma vez, sobre a vedação do enriquecimento sem causa do Estado, e da proibição do confisco de bens por parte do Estado de bens e direitos privados sem uma contrapartida.*

47. *Cita o Direito Francês que versa sobre a possibilidade de se assegurar indenizações no caso de enriquecimento sem causa.*

Análise

48. *O defendente tenta, sem sucesso, inverter os papéis no fato apontado de irregularidade, ao propor ser a empresa Swot quem deveria ser indenizada por erros no contrato.*

49. *Não foi constatado no corrente processo qualquer indício de enriquecimento sem causa por parte da Administração. Os serviços contratados foram devidamente pagos ao defendente.*

50. *O questionado no processo é o alto preço cobrado pelo defendente nos aluguéis de tenda de lona branca que causaram ao erário distrital um prejuízo que deve ser ressarcido.*

51. *O que busca o Estado é reaver os valores pagos a mais em vista do sobrepreço encontrado.*

52. *Assim entendemos improcedentes as justificativas apresentadas.*

Alegação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Da Solução Legislativa Brasileira Específica (fls. 90/94)

53. Afirma o justificante que existe solução específica no direito brasileiro para o caso de contratações defeituosas, a saber o art. 59, da Lei nº 8.666/93, trazendo, novamente à tona, que os ajustes invalidados, por nulidade absoluta, entre a Administração e o particular, geram efeitos retroativos, produzindo compensação patrimonial para o contratado, tendo o direito de haver tudo aquilo que pelo ajuste lhe fora assegurado mais indenização por todos os prejuízos que houver sofrido.

54. Cita o entendimento do STJ quando informa que a nulidade não aproveita a quem lhe deu causa e que 'não pode a Administração ao argumento de eventual irregularidade no estabelecimento do ajuste, furtar-se, na espécie, ao adimplemento da obrigação pecuniária com o particular'

55. Apresenta jurisprudências a respeito da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, da retroatividade na nulidade de contratos administrativos e a indenização por serviços já prestados pelo particular.

Análise

56. Não prospera a justificativa apresentada, pois, conforme já mencionado o caso em comento não trata de nulidade contratual, muito menos de inadimplência da Administração em contratos executados.

57. O defendente tenta, mais uma vez, inverter as posições e assumir o papel de prejudicado no processo, como se houvesse prestado um serviço o qual não fora restituído e que a Administração se negasse a pagar alegando uma suposta nulidade contratual.

58. Reiteramos que o processo trata de ressarcimento ao erário, em virtude de prejuízo causado aos cofres públicos em razão de sobrepreço constatado no contrato em comento.

Alegação

Da Situação Subjetiva do Contratado e da Boa-Fé (fls. 94/98)

59. Novamente o defendente apresenta o argumento da contratação válida com a Administração e do direito de ser indenizado em virtude da boa-fé na contratação e de ter seu patrimônio afetado por atuação indevida da Administração.

60. Segundo o defendente, o contratado tem o direito à indenização fundado no ato ilícito e no enriquecimento sem causa.

61. Alega que os termos da contratação obedeceram a todos os critérios admitidos em lei com preços regularmente licitados. Em virtude do exposto, sustenta a boa-fé do contratado.

62. Apresenta o argumento que 'ninguém pode beneficiar-se da própria torpeza', ou seja, atestar a execução do contrato e posteriormente considerar sua execução inválida, é ilegal.

63. Afirma que a Informação nº 142/2014 – SEACOMP/3ªDICOMP encontra-se eivada de vícios formais e desconexas com os entendimentos do STJ, TCU e TCDF, pois deixou de observar que os preços questionados respeitaram previamente uma regular licitação Estadual, seguida de pesquisa de mercado real e consubstanciada.

64. Sustenta que não cabe ao particular verificar se trâmites internos da Administração foram devidamente cumpridos, pois não tem o dever formal de fiscalizar a Administração. O particular tem o dever de atender e respeitar os atos administrativos dotados de um mínimo de aparência de regularidade. Desta forma, alega que o fato de que o particular poderia ter adquirido ciência do vício é insuficiente para afastar sua boa-fé.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

65. *Defende que não é possível afastar a responsabilidade administrativa senão quando o particular desenvolve atividade de colaboração efetiva para a consumação da ilicitude.*

Análise

66. *A justificativa apresentada pela empresa Swot não traz nenhum elemento capaz de elucidar ou afastar a irregularidade apontada.*

67. *O particular quando aceita participar da licitação, se submete às regras de Direito Administrativo, entre elas a da superveniência e da indisponibilidade do interesse público, este visando que a Administração pague o preço justo.*

68. *Não foi constatado nenhum prejuízo por parte do contratado, que recebeu valores maiores que os praticados pelo mercado. Não houve inadimplemento ou torpeza da Administração, nem enriquecimento sem causa, mas prejuízo aos cofres distritais por preço manifestamente alto cobrado pela contratada.*

Alegação

Da Questão Subjetiva e a Vedação ao Confisco (fls. 98/99)

69. *O defendente alega que 'eventual defeito ético na conduta do contratado não pode ser invocado para a cristalização de situação ainda mais reprovável, consistente em o Estado expropriar seus bens, mais precisamente, cabe impor ao particular as sanções correspondentes à sua conduta. Mas não está prevista, entre as sanções por ilícitos administrativos ou penais dessa ordem, o confisco de bens.'*

Análise

70. *Não trata o presente processo de situação cabível de confisco de bens, mas sim de ressarcimento de danos ao erário.*

71. *Desta forma, não procede a justificativa apresentada.*

Alegação

Princípio do Prejuízo e da Proporcionalidade (fls. 99/101)

72. *A defesa aponta uma comparação entre o princípio do prejuízo e da proporcionalidade, na qual deve-se identificar a solução menos onerosa para os interesses fundamentais. Aponta às formalidades necessárias cumpridas no processo licitatório, que não há sentido em promover a anulação de um ato para posteriormente, praticar novamente o mesmo e exato ato realizado anteriormente.*

73. *Atenta para o fato de os requisitos e exigências são deduzidos sempre no interesse da segurança jurídica, para a tutela e defesa de determinados interesses. Assim, a forma, ainda quando da essência do ato, não se justifica por si mesma.*

74. *Alega que o 'desfazimento do ato, quando inócua prejuízo aos interesses fundamentais, encontraria obstáculo na impossibilidade de reposição absoluta da situação fática no estado anterior'.*

75. *Aponta que se anular o ato importar responsabilidade civil da Administração Pública de dimensões mais elevadas e sérias do que a simples continuidade da contratação, parece que deverá prevalecer esta última opção, especialmente quando a cessação da execução propiciar riscos ao interesse público.*

76. *Continua citando Acórdão do TCU em que se considera mais vantajoso para a Administração terminar um contrato eivado de vício que já foi executado cerca de 70% a realizar nova contratação (Acórdão nº 1.428/2003).*

Análise

77. *A defesa não trouxe nenhum elemento justificante, esclarecedor ou que pudesse afastar a irregularidade apontada.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

78. Os argumentos apresentados não tem relação com os fatos apontados no presente processo. Não há que se falar em prejuízo para o interesse público por desfazimento de contrato, nem em nulidade ou anulação do contrato firmado.

Alegação

Da Extensão da Responsabilidade Civil do Estado (fls. 101/102)

79. Mais uma vez, o defendente alega que o particular tem direito de ser indenizado amplamente pelas perdas e danos sofridos em contrato nulo com a Administração, e não apenas de ser ressarcido pelo que houver executado até a data da declaração da nulidade. Que o Estado tem o dever de responder por todos os atos que pratica, inclusive os eivados de vício.

Análise

80. Não procede a justificativa apresentada, em que o defendente se coloca em posição de prejudicado pela Administração, como se não houvesse sido remunerado pelo serviço prestado e o Estado fosse o único responsável pelas irregularidades no processo.

Alegação

Ainda a Vedação ao Enriquecimento se Causa: O Desvio de Finalidade (fls. 102/103)

81. Aduz, o justificante, sobre o descabimento de a Administração exercitar a competência de invalidar os próprios atos visando ao próprio enriquecimento, não adotando, imediatamente, as providências adequadas para sanar o ato.

82. Que a Administração deveria suspender a execução do contrato. Ao manter o contratado na ignorância acerca do vício e percebendo a prestação derivada do contrato nulo, deverá indenizar o valor do contrato, correspondente às perdas e danos devidos ao contratado.

Análise

83. Não trouxe a defendente nenhum elemento novo que pudesse justificar as irregularidades apontadas ou afastar sua responsabilidade, limitando-se a repetir os mesmos argumentos desconexos aos fatos em questão.

Da Conclusão da Defesa

84. Conclui a defesa solicitando que sejam julgados improcedentes os pedidos de restituição do valor atualizado de R\$ 55.375,80, face ao Contrato nº 02/2011, e de aplicação de multa, em face das comprovações expostas.

85. Por fim, vem requerer a realização de sustentação oral, por parte de seu representante legal.

Análise

86. A empresa Swot não trouxe aos autos justificativas que afastassem sua responsabilidade na irregularidade apontada, nem qualquer elemento que pudesse contestar o percentual de 3.484% de sobrepreço calculados na Informação nº 142/2014 (fls. 45/51).

87. A defendente limitou-se a argumentar sobre supostas indenizações devidas a particulares por contratos nulos, face a execução total ou parcial do objeto. De forma que a Administração não poderia valer-se de enriquecimento sem causa nestes contratos.

88. Divagando nesse sentido, a justificante tentou, como já exposto, inverter os sujeitos da relação, como se ela, a empresa, tivesse sido prejudicada no contrato em comento, como se a Administração Regional de Brasília restasse inadimplente e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

declarasse o contrato nulo para se aproveitar do serviço prestado e não remunerado.” (Fls. 247/257 – Grifos no original).

22. Com efeito, o Corpo Instrutivo ressaltou que, não obstante a manifestação ora transcrita ainda não tenha recebido o descortino do e. **Plenário**, a opinião técnica produzida naquela oportunidade, aproveita, **in casu**, para afastar os argumentos de defesa trazidos pela sociedade empresária.

23. Sobre as alegações acima, considero que a análise feita pela Unidade Técnica é suficiente para expurgá-las. Nesse contexto, tal qual procedido pela 1ª Divisão de Contas, porque também pertinentes para o afastamento das alegações ora em exame, transcrevo, nesta oportunidade, os apontamentos lançados no Parecer nº 600/2015-ML, atinentes às razões de defesa apresentadas pela Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. nos autos do Processo nº 33.309/2013, **in verbis**:

“23. Evidencia-se que os argumentos trazidos pela sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. são alheios aos apontamentos feitos pela Unidade Técnica, os quais embasaram a deliberação da e. Corte de Contas para a conversão dos autos em TCE, nos termos da r. Decisão nº 6.145/2014, transcrita alhures neste Parecer, ante o evidente prejuízo causado ao Erário decorrente de sobrepreço na contratação realizada pela jurisdicionada com a defendente e do consequente superfaturamento nos pagamentos.

24. Vale lembrar que a jurisdicionada aderiu a uma ata de registro de preços celebrada pela Defensoria Pública do Estado do Pará, cujo valor do m2 para locação de tendas de lona branca era de R\$ 100,00. A RA formalizou contrato com a sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. com o objetivo de fornecer estrutura para a realização da Festa da Padroeira Nossa Senhora de Fátima, no período de 13 a 15/5/2011, sendo que foi pago à contratada o valor de R\$ 103.500,00. Desse montante, R\$ 46.000,00, o equivalente a 46,4% da contratação, foi destinado ao aluguel de 480 m2 de tendas de lona branca.

25. Também se mostra importante rememorar que, no exercício de 2012, a contratada fornecia o mesmo serviço a um valor de R\$ 24,20/m2 (Ofício nº 26/2012-GERN/SWOT, constante do Processo nº 33.325/2013-TCDF). Em 2013, o preço do m2 da tenda em lona branca para locação era de R\$ 2,87, conforme salientado pelo Corpo Técnico na Informação nº 142/201403ª DIACOMP (fl. 49).

26. Em razão do valor pactuado de R\$ 100,00 pelo m2 de locação foi que instaurou-se a presente TCE, cujo objeto principal é identificar os responsáveis, verificar suas condutas e promover o ressarcimento ao Erário, na hipótese em que for identificado prejuízo aos cofres distritais.

27. Nesse contexto, importa repisar que não há nas informações elaboradas pela Área Técnica qualquer lançamento que remeta ao não pagamento, pela jurisdicionada, dos valores devidos à sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. decorrentes da locação de tendas, a ensejar, como quer fazer crer o defendente, a indenização por serviços prestados. Ressalto que este, definitivamente, não é o fundamento da recomposição dos cofres públicos em razão do prejuízo apurado nos fatos em exame.



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

28. *Não houve enriquecimento sem causa por parte da Administração, que contratou os serviços e efetuou o pagamento nos termos avençados. O vício se encontra no valor contratado e não no contrato em si.*

29. *In casu, repita-se, não foi constatado qualquer prejuízo por parte da contratada, ora defendente, que, ao contrário, recebeu valores maiores que os praticados pelo mercado. Vale enfatizar a assertiva da Unidade Técnica, que aduziu: 'Não houve inadimplemento ou torpeza da Administração, nem enriquecimento sem causa, mas prejuízo aos cofres distritais por preço manifestamente alto cobrado pela contratada.' (Fl. 197 – grifos acrescidos).*

30. *Em outro giro, não trouxe a contratada, ora defendente, qualquer justificativa para o acréscimo que praticou no preço cobrado da Administração Regional de Brasília – RA I pela locação de tendas em 2011, em comparação aos valores cobrados, em 2013, da Administração Regional do Núcleo Bandeirante – RA VIII, evi o Processo nº 33.325/2013-TCDF, o que, como se viu, implicou em acréscimo substancial nos valores contratados.*

31. *Não há que se falar na aplicação do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que tal dispositivo se refere à nulidade de contrato administrativo e não ao sobrepreço/superfaturamento praticado pela contratada, que é o objeto da presente TCE. Nos termos do citado dispositivo, a nulidade do contrato não exoneraria a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houvesse executado. Trata-se, portanto, de nulidade da avença ou do procedimento licitatório propriamente dito, e não de eventual contratação acima do preço praticado pelo mercado, situação que ensejaria a recomposição para que a Administração pudesse pagar pelo preço real, isto é, condizente com aqueles vigentes. Frise-se, o que se discute, in casu, é o preço praticado pela contratada, notadamente acima daquele praticado pelo mercado e não a nulidade do contrato.*

32. *Em situações que tais, caso vigente o contrato, deve-se reter cautelarmente os valores a maior ou, caso encerrada a avença, promover-se o ressarcimento ao Erário. É essa a lógica que deve ser seguida, conforme se depreende do seguinte julgado do c. TCU:*

'Constatado superfaturamento nas aquisições custeadas por recursos federais, cumpre determinar a retenção cautelar dos valores devidos, além de providências para a repactuação contratual.'

(Acórdão 2.752/2009, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

33. *Por essa razão, em congruência com o Corpo Instrutivo, entendo que os argumentos trazidos à baila pela sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. não se prestam para afastar as irregularidades apontadas no presente processo."*

24. Ato contínuo, desta feita no tocante aos argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima, então Administrador Regional do Paranoá, vale destacar que foram devidamente resumidos e analisados pela Área Técnica (fls. 258/264):

*"II.b – Senhor Carlos Antoneto de Souza Lima (fls. 185/202 e anexos de fls. 203/243)
Alegações de Defesa*

13. À fl. 185, em caráter preliminar, aduz o defendente que, embora prima pela realização de prévio procedimento licitatório, no caso concreto, a contratação direta observou as disposições do Parecer nº 1.191/20090-PROCAD/PGDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

14. Alega, fl. 186, que provocou a Central de Compras do DF e a Coordenadoria das Cidades, bem como dirigentes das demais RA com o objeto de se proceder a processo licitatório unificado, com vistas ao apoio à realização dos eventos, mas que tal proposta não prosperou.

15. Assevera, ainda à fl. 186, que adotou o procedimento de separar as contratações da estrutura e o pagamento dos cachês.

16. Volvendo-se especificamente ao evento retratado no Processo n.º 140.000.089/2011, fl. 187, assevera que o evento objeto do referido feito se caracteriza como tradicional na Cidade do Paranoá por força da Lei n.º 3.538/2005 e que a proximidade entre o pedido de apoio para a realização dos festejos, embora tenha dificultado os trâmites administrativos, não inviabilizou o cumprimento da Decisão n.º 1806/2006-TCDFe do parecer da PGDF mencionado.

Análise

17. Embora relevantes os argumentos apresentados pelo defendente, consoante sintetizado nos parágrafos precedentes, deve-se ter em conta que o objeto dos presentes autos envolve-se ao ponto específico e objetivo de apuração de prejuízo em contrato de locação.

18. Nesse ponto, embora louváveis as medidas noticiadas pelo interessado, não reúnem elas os necessários predicados para interferir na presente abordagem.

Alegações de Defesa

19. Às fls.187/188, traz um rol das principais peças de instrução dos autos referidos, no § 16, salientando, na letra 'h' da listagem, quadro comparativo de preços concernentes ao aluguel de tendas.

20. À fl. 189, ao visio de justificar o preço pago pelo item em evidência, realçando o Parecer da PGDF mencionado, argumenta que a adesão se mostrou como a única medida para realização dos eventos, e que passou a avaliar os procedimentos realizados por outros órgãos da Administração Pública do DF. Ressalta que, na época, não havia valores de referência na Central de Compras para a locação de tendas e que não foi cogitado cotar o preço para aquisição do produto, dada a exiguidade do prazo.

21. Assim, noticia à fl. 189, decidiu-se pela adesão à ata debatida nos autos, procedimento que, salienta, foi adotado por outros órgãos do GDF. Destaca, fls. 189/190, que outra RA teria contratado o mesmo item pelo dobro do valor referente à contratação realizada pela RAVII.

22. À fl. 191, argumenta que a Decisão n.º 1806/2006 indica que a pesquisa de preços deva ser realizada no mercado local e que o valor para aquisição encontrado pela Auditoria, por ser referente às praças de São Paulo e Goiás, não permite saber o preço de venda do produto. Assim, afirma, ao analisar preços obtidos no DF, optou-se pelo menor deles, recordando que no processo da contratação há pesquisa de preços, consoante estampado no quadro que fez inserir em sua argumentação de defesa. Assim, defende que o preço apresentado pela empresa SWOT não só estaria de acordo com o praticado no mercado, como era a menor proposta para locação da tenda (por área).

23. O interessado, à fl. 192, ressalta que a 34ª via Sacra do Paranoá foi o primeiro evento em sua gestão com o aluguel de tendas e que a pesquisa de preços realizada não indicava a existência de sobrepreço.

24. Traz à colação, fls. 192/193, informações do Processo n.º10.649/2012, indicando que a questão da contratação da empresa SWOT foi também aventada naquele feito,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

havendo a Corte deliberado pela aprovação das contas, com ressalvas, e arquivamento dos autos.

25. Retoma, às fls. 193/195, ao que parece, a listagem interrompida à fl. 188, para arguir que foram atendidos todos os reclames da Decisão n.º 1806/2006 e do Parecer n.º 1.191/2009-PROCAD/PGDF.

26. Às fls. 195/199, apresenta extensa argumentação ao visio de demonstrar que a locação, em relação à aquisição de estrutura e equipamentos, no caso, se mostrou mais vantajosa para a Administração.

Análise

27. O questionamento central nos presentes autos diz respeito à constatação de prejuízo ao erário em contrato de locação de tendas. Nesse passo, não socorrem o interessado as afirmações que pugnam pela realização de pesquisas de mercado e atendimento à Decisão n.º 1806/2006 e ao Parecer n.º 1.191/2009-PROCAD/PGDF, conquanto insuficientes para refutar a existência do prejuízo identificado.

28. A tramitação do Processo n.º 10.649/2012, evocada pelo interessado, igualmente não é hábil para afastar as irregularidades identificadas. É que referido feito cuida da Tomada de Contas Anual da Administração Regional de Sobradinho, em que é aferida a gestão do órgão de forma global, diversamente do quanto se trata nestes autos, a apuração de prejuízo aos cofres públicos.

Alegações de Defesa

29. O dependente, à fl. 200, argumenta que a Auditoria, em sua avaliação, desconsiderou diversas particularidades de cunho operacional, logístico e de custos que elencara no trecho referido no parágrafo anterior, uma vez que considerou apenas a aquisição. Conclui que não pode 'comparar produtos iguais, mas com serviços incluídos de forma diferentes e desproporcionais'.

30. Ainda à fl. 200, defende que 'a realização do certame busca evidenciar que os preços colhidos na fase interna do procedimento são os praticados no mercado' e que a homologação do procedimento demonstraria que os preços obtidos estavam condizentes com os praticados no mercado.

31. Destaca que a pesquisa de mercado atendeu à Decisão n.º 1806/2006, quanto aos preços praticados no DF, e que a empresa encontrava-se sediada no DF.

32. À fl. 201, rejeita a afirmação formulada pelo MPjTCDF concernente a descumprimento do Parecer n.º 1.191/2009-PROCAD/PGDF, asseverando ter cumprido todos os reclames legais.

33. Alega, por fim, fl. 201, que '(...) a auditoria não levou em consideração o serviço depreendido da locação de tendas, como: disponibilidade do produto, transporte, montagem/desmontagem, Anotação de Responsabilidade Técnica-ART (no caso de prevenção de acidentes), guarda, manutenção, dentre outros, resta evidenciado e comprovado, que não houve as impropriedades relatadas na Auditoria (...)', elencando os seguintes argumentos:

a) a Auditoria comparou aquisição de tenda sem considerar os serviços atinentes à locação e que oneram a contratação, inviabilizando a comparação por se tratarem de itens diversos (material x serviços);

b) foram cumpridos todos os requisitos legais para a adesão à ARP;

c) não houve prejuízos, pois os serviços de locação estariam condizentes com os cobrados no DF.

Análise



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

34. Entende-se que, dentre os argumentos acima consolidados, tem-se que assiste razão, parcialmente, ao defendente quando aponta haver impropriedade na comparação entre aquisição e locação de tendas. De fato, na locação, há custos que devem ser agregados ao preço de aquisição, consoante alegou o interessado, para que eventual comparação possa ser considerada válida.

35. É certo que, nesta Casa, em face da análise consubstanciada na Informação n.º 106/2014, fls. 47 e ss., o débito não foi apurado nos termos descritos na defesa em comento, mas, ao revés, decorreu de se ter identificado, em valores colhidos no sítio de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), que o preço contratado pela Jurisdicionada mostrou-se acima daquele praticado no mercado.

36. Contudo, ganha relevo, na presente abordagem, especialmente em respeito à verdade real, reconhecer que são relevantes as afirmações patrocinadas pelo defendente quanto ao impacto, na aferição em curso nos presentes autos, dos elementos listados no § 33, anterior.

37. Nesse passo, entende-se oportuno trazer a lume análise conduzida por meio da Informação n.º 263/2015-1.ª DICONT nos autos do Processo n.º 33.295/2013, em que se aferiu contratação idêntica àquela aqui discutida, consoante expresso no seguinte excerto:

30. Entende-se que, no ponto, assiste razão aos defendentes.

31. De fato, data máxima vênia, a metodologia inicialmente empregada para apuração de prejuízo, em que se calculou um valor pelo metro quadrado para o aluguel das tendas, demanda nova interpretação. Explica-se.

32. Consoante destacado à fl. 59, o valor paradigmático foi calculado assim:

(...)

11. No entanto, o prejuízo causado ao erário, em virtude da locação de Tendas em 2011 pela Administração Regional de Brazlândia (RA IV), atinge uma cifra maior, já que se pôde constatar, mediante pesquisa no Sítio de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), que o preço de mercado do serviço de Aluguel de Tendas era, em dezembro de 2013, de apenas R\$ 2,87 (dois reais e oitenta e sete centavos), por metro quadrado, conforme se depreende das informações juntadas às fls. 50/53, nas quais se vê **que o menor preço do aluguel diário de (01) uma Tenda com 100 metros quadrados (10mx10m), foi de R\$ 286,67 (duzentos e oitenta e seis reais e sessenta e sete centavos).**

12. Assim, o valor aceito e negociado pelo melhor lance (fls. 59) para o aluguel diário de 12 Tendas 10mx10m (portanto, 1200 metros quadrados), foi de R\$ 3.449,00 (1200m x R\$ 2,87).

13. Portanto, o valor de R\$ 100,00 por metro quadrado, pago à empresa SWOT Solução em Eventos pela Administração Regional de Brazlândia (RA IV), contém um sobrepreço de 3.384% (três mil trezentos e oitenta e quatro por cento) em relação ao preço de mercado, razão pela qual, diante dos quantitativos discriminados na tabela de fls. 25, chega-se à conclusão de que o prejuízo causado ao erário do Distrito Federal no ano de 2011, pelos gestores da Administração Regional de Brazlândia (RA IV), com o aluguel de Tendas, alcança o valor atualizado de R\$ 24.919,08 (vinte e quatro mil, novecentos e dezenove reais e oito centavos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

(...)' (destacou-se)

33. Como é sabido, em toda atividade empresarial observam-se a ocorrência de custos fixos e variáveis, em uma abordagem bastante simplista de um sistema de custos. Da Economia ecoam princípios que, aplicados à Contabilidade de Custos, fazem surgir outros conceitos como custos médios, custos marginais, custos operacionais, custo de oportunidade, receitas marginais e de economia de escala.

34. Do Direito, entre outros, os princípios da justa contraprestação pelos bens fornecidos e da legitimidade na obtenção de lucros pela empresa, decorrente do princípio da livre iniciativa, também devem ser erguidos.

35. Pode-se indicar, igualmente, a complexidade logística envolvida na entrega, manutenção e retirada dos produtos, que também interfere na formação de cada preço.

36. No ponto, deve-se destacar que os interessados alugaram tendas de medidas 3 x 3 metros, ou seja, com 9 m².

37. Constituído, assim, o pano de fundo em que a presente análise está inserida, deve-se reconhecer que a aplicação comparativa linear de preços, anteriormente engendrada no presente feito, não se configura apropriada no caso vertente. Não se pode olvidar que os custos logísticos para o aluguel – transporte, montagem, manutenção, vigilância, conservação e retirada, dentre outros – não guardam relação direta e proporcional com a área das tendas.

38. Nesse passo, adotando-se como adequado para indicar como de mercado o valor indicado, à fl. 51 dos autos, para o aluguel das tendas de dimensões 10 x 10 metros, pode-se concluir que o valor de mercado para o aluguel de uma tenda alugada pela Administração Regional de Brasília (3 x 3 m) deve se situar entre R\$ 25,83 e R\$ 286,67. Contudo, não se tem elementos para definir em que ponto do intervalo indicado o valor do aluguel se posiciona.

39. Diante da ausência de informação específica, entende-se que se deva utilizar como parâmetro comparativo o valor efetivamente disponível para consulta, qual seja, aquele indicado à fl. 51, haja vista que os valores com a logística, acima exemplificada, podem ser tidos por aproximados em ambos os casos. Ademais, tal postura milita em prol da defesa dos interesses dos defendentes, conquanto a dúvida ora suscitada deve ser resolvida, por analogia, com a aplicação do brocardo *in dubio pro reo*.

40. Nesse passo, o valor do prejuízo deve assim calculado:

Valores originais pagos					
Data original	Valor original	Data da atualização	Fator de CM	Atualização Monetária	Valor Corrigido
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
28/05/2011	R\$3.600,00	19/08/2015	0,262936	R\$ 946,57	R\$4.546,57
TOTAL					R\$27.279,42



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

<i>Valores obtidos com base na informação de fl. 51 dos autos</i>					
<i>Data original</i>	<i>Valor original</i>	<i>Data da atualização</i>	<i>Fator de CM</i>	<i>Atualização Monetária</i>	<i>Valor Corrigido</i>
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
28/05/2011	R\$1.146,68	19/08/2015	0,262936	R\$ 301,50	R\$1.448,18
TOTAL					R\$8.689,10

<i>Valor do prejuízo</i>	R\$18.590,32
--------------------------	---------------------

38. A situação retratada no trecho acima transcrito conforma, entende-se, as alegações de defesa aqui em evidência, motivo pelo qual pode ser também aplicada a metodologia de cálculo estampada nas tabelas suso reproduzidas.

39. À fl. 39 estão indicados os quantitativos atinentes à locação em tela. Foram empregados 134 m² de tendas, de tamanhos 3 x 3m e 4 x 4m. Dadas as dimensões de cada modelo e a área total, conclui-se que foram locadas 11 tendas.

40. Assim, podem ser reproduzidos os cálculos contidos nas tabelas acima, ajustados para os parâmetros particulares da contratação debatida nos presentes autos. O resultado do prejuízo remanescente, então, é:

<i>Valores originais pagos</i>					
<i>Dt original</i>	<i>Valor original</i>	<i>Dt atualização</i>	<i>Fator CM</i>	<i>Atz Monetária</i>	<i>Valor Corrigido</i>
24/05/2011	R\$107.200,00	19/08/2015	0,262936	R\$28.186,74	R\$135.386,74
TOTAL					R\$135.386,74

<i>Valores calculados com base nas informações constantes do Processo nº 33.295/2013</i>					
<i>Dt original</i>	<i>Valor original</i>	<i>Dt atualização</i>	<i>Fator CM</i>	<i>Atz Monetária</i>	<i>Valor Corrigido</i>
24/05/2011	R\$25.226,96	19/08/2015	0,262936	R\$ 6.633,08	R\$31.860,04
TOTAL					R\$31.860,04

<i>Valor do prejuízo</i>	R\$103.526,70
--------------------------	----------------------

25. Sobre as alegações acima, considero que a análise feita pelo Corpo Instrutivo é suficiente, de um lado, para expurgar as preliminares arguidas pelo defendente e de outro, para acolher os argumentos atinentes à adequação dos valores do prejuízo apurado, ante à composição dos custos inerentes à locação em exame. Nesse sentido, saliento o que se segue.

26. Conforme exposto no Parecer nº 592/2014-ML (fls. 57/62), os resultados trazidos à baila pelo Corpo Instrutivo demonstraram **graves irregularidades** nas despesas realizadas pela RA VII com a sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda.



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

para a organização de eventos e serviços correlatos em 2011, dentre as quais, repito, a **ausência de comprovação efetiva da compatibilidade dos preços aderidos com aqueles praticados pelo mercado, em flagrante sobrepreço.**

27. Dessa forma, ao se utilizar de uma ARP decorrente de um pregão realizado por outro Órgão, a RA VII assumiu o risco do referencial de preços adotado não ser compatível com o praticado no mercado, como ocorreu na contratação realizada. Nesse contexto, registro, ao gestor público cabe o zelo pelo Erário e pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

28. Vale destacar que os princípios que regem a Administração Pública foram determinados pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 37, prevê a **eficiência** e a **legalidade**. Ou seja, a relativizar os princípios acima mencionados equivale a afrontar o **interesse público**, previsto no art. 19 da LODF, e a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico que regulamenta as contratações públicas, mormente por ser a mola mestra de alcance dos princípios da **economicidade** e da **seleção da proposta mais vantajosa para a administração**.

29. O **princípio da legalidade** impõe à Administração a realização de suas atividades por meio do ditame legal, de modo que a atuação da Administração deve ser balizada na lei, na forma da lei, nos limites da lei e para atingir fins assinalados pela lei⁵. Entenda-se que a lei aqui descrita não se delimita somente a dado ato normativo, mas a todo o sistema jurídico de normas.

30. Como se viu, pelos mais diversos ângulos, o que se depreende da defesa em análise é que seus argumentos são uma tentativa de distorção da realidade jurídica e fática que envolve a matéria, a qual denota a existência de preços praticados acima daqueles encontrados no mercado, inclusive do apresentado pela própria contratada no exercício seguinte.

31. O defendente, **sem êxito**, tentou demonstrar a vantagem dos preços praticados pela contratada, em detrimento daqueles praticados por sociedades empresárias locais consultadas. Contudo, aos olhos do **MPC/DF**, **não parece razoável** a distorção identificada entre o preço avençado e aquele praticado pela própria contratada no exercício seguinte, **substancialmente inferior** àquele especificado na ata de registro de preço aderida pela RA-VII.

32. Para o **Parquet** especializado, esses fatos denotam que a pesquisa de preço realizada antes da adesão **não se mostrou adequada**, culminando em prejuízo ao Erário em decorrência do pagamento realizada pelo RA-VII, que deverá ser ressarcido pelos responsáveis.

⁵ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. Pg. 89.



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

33. Em outro giro, malgrado as exposições anteriores, tendo em vista a revisão dos parâmetros adotados pelo Corpo Instrutivo para o cálculo empreendido na aferição do prejuízo no caso em apreço, considero importante tecer os seguintes comentários.

34. Em primeiro lugar, na nova tabela de cálculo do prejuízo trazida pelo Corpo Técnico chegou-se ao valor do dano da ordem de **R\$ 103.526,70**, obtido da **subtração entre o valor original pago**, atualizado até 19/8/2015 (**R\$ 135.386,74**), e **o valor atinente à locação de 11 tendas por 8 dias**, que equivaliam a R\$ 25.226,96 (atualizado para **R\$ 31.860,04**).

35. Consoante a informação constante à fl. 39, a RA-VII locou 134 m² de tenda, com tamanho de 3x3m ou 4x4m. Segundo a Unidade de Contas, para se alcançar o total de **134m²**, seriam necessárias **6 tendas de 3x3m** e **5 tendas de 4x4m**, de modo que seriam locadas no total **11 tendas**, e não 14, conforme especificado na mencionada fl. 39.

36. Para a locação de tendas, em conformidade com a informação da 1ª Divisão de Contas, há custos logísticos inerentes à prestação dos serviços, como transporte, montagem, manutenção, vigilância, retirada etc., que não guardam relação diretamente proporcional com a área das tendas.

37. Em razão dessa premissa, assumiu-se um **comportamento conservador** para a aferição do prejuízo.

38. Isso porque, o valor de R\$ 286,67, referencial para a aferição do superfaturamento, está relacionado a tendas de 10x10m, ou seja, uma tenda de 100m², daí o valor do m² corresponder a R\$ 2,87. **In casu**, foram locadas tendas de 3x3m e 4x4m, que corresponderiam a 9 e 16m², com valores, respectivamente, de R\$ 25,83⁶ e 45,92⁷/m².

39. Assim, tendo em vista a ausência de informação dos custos operacionais para tendas de 9 e 16m², a Unidade Técnica assumiu como referencial conservador aqueles atinentes a tendas de 100m², cujo valor para locação, nos termos da pesquisa já realizada por esta c. **Corte de Contas**, era de R\$ 2,87/m².

40. Ou seja: **não há dúvida acerca da existência de prejuízo**; apenas o referencial adotado é que deixou de ser o valor do m² isolado para considerar como paradigma o valor da locação da tenda de 10x10m, correspondente a R\$ 286,67, haja vista a assimetria de informação a respeito dos custos operacionais envolvidos, exame este conservador, mas que mantém a necessidade de ressarcimento ao Erário.

41. Assim, conforme memória de cálculo contida à fl. 264, o valor do prejuízo, atualizado até 19/8/2015, é de R\$ 103.526,70.

⁶ 9 x R\$ 2,87 = **R\$ 25,83**.

⁷ 16 x R\$ 2,87 = **R\$ 45,92**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

42. Mesmo se fosse utilizado como parâmetro o valor de R\$ 24,20/m² oferecido pela própria Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. à RA-VIII, seria evidente o superfaturamento na prestação dos serviços. Isso porque, considerando os 134m² de tenda locados por 8 dias tem-se o valor original de **R\$ 25.942,40**, muito próximo àquele já auferido pelo Corpo Instrutivo na sua última análise e **minimizando a assimetria de informação já destacada**, já que o fornecimento se deu pela mesma sociedade empresária.

43. Dessarte, a par da análise contida na Informação nº 263/2015-1ª DICONTE no Processo nº 33.295/2013 e a realizada na Informação nº 266/2015, este Órgão Ministerial **converge** com as sugestões emanadas da Unidade Técnica.

44. Por derradeiro, a respeito da solicitação de sustentação oral feita pela Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. (fl. 108), esta Quarta Procuradoria entende que, nos termos do art. 60 da Resolução nº 38/1990, o e. **Tribunal pode deferi-la**, por se tratar de medida que privilegia o **princípio da verdade material**, o qual informa que o julgador tem o **poder-dever** de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão.

45. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas** possui entendimento **convergente** com o trazido pelo Corpo Técnico no sentido de considerar **improcedentes** as alegações de defesa apresentadas pela sociedade empresária Swot Serviços de Festas e Eventos Ltda. (fls. 79/108) e **parcialmente procedentes** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima (fls. 185/202), mantendo-se a necessidade de ressarcimento ao Erário.

É o Parecer.

Brasília, 28 de setembro de 2015.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador