



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 829

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

**PROCESSO N.º:** 17945/12

**ORIGEM:** Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF

**ASSUNTO:** Representação

**EMENTA:** Representação nº 017/2012-DA formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF. Possíveis irregularidades na contratação da empresa Perkons S/A pelo DETRAN/DF. Decisão nº 2803/13. Audiência dos responsáveis em face de aditamentos aos Contratos nºs 32/2006 e 29/2009. Decisão nº 1482/15. Aplicação da penalidade de multa. Interposição de Pedidos de Reexame. Unidade técnica pelo provimento do recurso interposto pelo senhor Thiago Osório Lucas da Conceição e desprovimento do recurso manejado pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas. Órgão Ministerial pelo desprovimento de ambos os recursos. Voto parcialmente convergente com a unidade técnica. Ausência de orientação descabida ou desarrazoada nos pareceres jurídicos emitidos pelo senhor Thiago Osório Lucas da Conceição. Aditamento nº 26/2009, subscrito pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas em 27.03.2009, com manutenção dos preços originalmente pactuados no Contrato nº 32/2006, celebrado 30 (trinta) meses antes. Presunção aceitável de vantajosidade na prorrogação da avença. Aditamento nº 35/2009, assinado pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas em 22.06.2009, com aplicação de índice de reajustamento expressamente previsto na Cláusula 5.4 do Contrato nº 32/2006. Ausência de irregularidade. Pelo provimento dos recursos.

Cuidam os autos da Representação nº 017/2012-DA, fls. 01/03, e anexos, fls. 04/16, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, a qual noticia possíveis irregularidades na contratação da empresa Perkons S/A pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 830

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

Por meio da Decisão nº 1482/15 (fls. 692/693), entre outras deliberações, o Tribunal fixou multa no valor de R\$ 1.169,80 ao Sr. Thiago Osório Lucas após considerar improcedentes as razões de justificativa apresentadas por ele em face dos seguintes fatos descritos nos itens II e V da Decisão nº 2.803/2013:

- Aditamento n.º 50/2011, que prorrogou excepcionalmente o Contrato n.º 32/2006 por 12 (doze) meses, sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração;
- Aditamento n.º 13/2012, que prorrogou por mais 30 (trinta) meses, o Contrato n.º 29/2009, sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração, em afronta à alínea “a” da Decisão Normativa n.º 01/1999;

Outrossim, pelo mesmo *decisum*, o Tribunal fixou multa no valor de R\$ 1.169,80 ao Sr. Jorge Cezar de Araújo Caldas após considerar improcedentes as razões de justificativa apresentadas por ele em face dos seguintes fatos descritos nos itens II e III da Decisão nº 2.803/2013:

- Aditamento n.º 26/2009, que prorrogou o Contrato n.º 32/2006 por 30 (trinta) meses, sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração;
- Aditamento n.º 35/2009, que reajustou o valor mensal do Contrato n.º 32/2006, sem levar em consideração o exposto na Informação n.º 027/2009 - Núcleo de Contabilidade, e sem o cumprimento, pela empresa, de apresentação de Planilha de Custos e Formação de Preços, com demonstração analítica, conforme previsão contratual, o que contrariou o disposto no art. 66 da Lei n.º 8.666/93.

Nesta fase, examina-se o mérito dos pedidos de reexame interpostos pelos referidos senhores contra os termos da Decisão nº 1482/15, recursos conhecidos por meio das Decisões nºs 2387/15 (fl. 779) e 2524/15 (fl. 812).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 831

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

A análise da unidade técnica consta da Informação nº 147/2015, conforme a seguir reproduzido:

**Pedido de Reexame do Sr. Thiago Osório Lucas da Conceição, fls. 748/770**

5. Por meio da peça de fls. 748/763 e anexos de fls. 764/770 o senhor Thiago Osório Lucas da Conceição, Chefe do Núcleo de Contratos e Convênios, setor integrante da Procuradoria Jurídica – Projur do DETRAN, e também assessor da Projur, no período em questão, apresenta, em síntese, as seguintes razões recursais:

- a) suas análises eram submetidas à Chefe da Procuradoria Jurídica da autarquia, a qual detém a competência regimental para a análise final e poder decisório para o prosseguimento de trâmites administrativos de prorrogações contratuais, fls. 749/754;
- b) **“eventual responsabilização deveria ser do dirigente máximo do setor jurídico, que ao concordar e ratificar os termos dos pareceres, encaminha os opinativos ao Diretor-geral da Autarquia”,** fl. 754;
- c) não constatação de qualquer prejuízo aos cofres públicos, fl. 755;
- d) segundo entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão nº 1214/2013-Plenário) é “desnecessária a realização de pesquisa de mercado para prorrogação de contratos de natureza continuada, em virtude de tal avaliação de preços ser custosa e burocrática, demonstrando baixa eficiência e efetividade para subsidiar prorrogações contratuais”, fls. 756/757;
- e) seus pareceres possuíam caráter meramente opinativo e não vinculante, fls. 758/762;

6. Ao final, **“requer e espera que sejam acolhidos os argumentos apresentados no presente pedido de reexame para que, assim, seja afastada a aplicação da multa determinada pela Decisão nº 1482/2015”**, fl. 763.

**Análise**

7. Dois dos argumentos apresentados pelo recorrente merecem destaque. Primeiro, seus pareceres foram submetidos e aprovados pela Chefia da Projur/Detran (prova à fl. 768). Segundo, possuíam caráter opinativo e não vinculante.

8. O primeiro fato ensejaria a necessidade de audiência das Chefes da Procuradoria Jurídica – DETRAN à época dos pareceres de fls. 74/76 e 171/173. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal – STF só admite a responsabilização de parecerista jurídico caso o parecer seja o previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993<sup>1</sup>, devido ao seu caráter vinculante.

9. No caso do recorrente, seus pareceres não cuidavam de aprovação

<sup>1</sup> Art. 38 [...] Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e **aprovadas** por assessoria jurídica da Administração. (grifou-se)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 832

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

de minutas de editais de licitação e de contratos, sendo, portanto, meramente opinativos e não vinculantes. Assim, não cabe responsabilizá-lo, tampouco as Chefes da Projur/Detran, as quais sequer foram chamadas em audiência no bojo destes autos.

10. Dessa forma, sugere-se dar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo senhor Thiago Osório Lucas da Conceição.

**Pedido de Reexame do Sr. Jorge Cezar de Araújo Caldas, fls. 791/801**

11. Por meio da peça de fls. 791/801 o senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas apresenta, em síntese, as seguintes razões recursais:

- a) conforme jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1214/2013-Plenário), **“é prescindível a realização de pesquisa de mercado para prorrogação de contratos de natureza continuada, como no caso concreto**, em virtude de tal avaliação ser custosa e burocrática, atentando contra os postulados da eficiência e efetividade nos atos e contratos administrativos, fls. 794/796 e 800;
- b) as barreiras eletrônicas são serviços de natureza contínua de alta tecnologia, fls. 795/796;
- c) não há qualquer ato de má gestão por parte do recorrente, **“muito menos ‘grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial’, requisitos indispensáveis à aplicação da penalidade prevista no artigo 57, incisos I e II, do RI/TCDF”**, fl. 797;
- d) o reajuste de preços do Contrato nº 32/2006 **“teve fundamento triplo”**: autorização e aval dos setores responsáveis (Jurídico, Financeiro, Contabilidade e Orçamento); preocupação em não permitir futuros e eventuais passivos decorrentes de demanda judicial iniciada pela empresa contratada; e situação de congelamento de preços superior a dois anos, em afronta aos artigos 37, inciso XXXI, e 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993 e à cláusula 5.4 do Contrato nº 32/2006, fls. 797/801;

12. Ao final, requer ser isento da penalidade recebida e que todas as publicações e/ou intimações referentes ao presente feito sejam endereçadas ao patrono Jorge Cezar de Araújo Caldas Filho, inscrito na OAB/DF sob o nº 35.503, fls. 800/801.

**Análise**

13. Não merece acolhida o Pedido de Reexame interposto pelo recorrente.

14. O entendimento do TCU acerca da desnecessidade de realização de pesquisa de mercado para prorrogação de contratos de natureza continuada não se amolda ao caso concreto aqui analisado, uma vez que o Acórdão nº 1214/2013 do Plenário daquela Corte se refere apenas e tão somente àqueles que prevejam: repactuações de preços envolvendo a folha de salários com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei; repactuações de preços envolvendo materiais e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 833

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

insumos com base em índices setoriais oficiais; e, para o caso particular dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e vigilância, aderência aos valores limites fixados em ato da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, conforme se verifica à fl. 795.

15. Por outro lado, os argumentos apresentados acerca do reajuste de preços do Contrato nº 32/2006 não se prestam a afastar as irregularidades imputadas ao recorrente, quais sejam:

- Aditamento n.º 26/2009, que prorrogou o Contrato n.º 32/2006 por 30 (trinta) meses, sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração;
- Aditamento n.º 35/2009, que reajustou o valor mensal do Contrato n.º 32/2006, sem levar em consideração o exposto na Informação n.º 027/2009 - Núcleo de Contabilidade, e sem o cumprimento, pela empresa, de apresentação de Planilha de Custos e Formação de Preços, com demonstração analítica, conforme previsão contratual, o que contrariou o disposto no art. 66 da Lei n.º 8.666/93

16. Restou, portanto, caracterizada a ausência de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade da prorrogação contratual para a Administração e a afronta ao art. 66 da Lei nº 8.666/1993, devido à ausência da apresentação de Planilha de Custos e Formação de Preços prevista no ajuste.

17. Dessa forma, sugere-se negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas Filho.

que: Em face do exposto, o órgão instrutivo sugere ao Plenário

- I. dê provimento ao Pedido de Reexame de fls. 748/763 (e anexos de fls. 764/770), interposto pelo senhor Thiago Osório Lucas da Conceição, reformando os termos da Decisão nº 1482/2015, na parte relativa ao recorrente, e isentando-o da penalidade aplicada pelo Acórdão nº 150/2015, aprovado pelo mesmo *decisum*;
- II. negue provimento ao Pedido de Reexame de fls. 791/801, interposto pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas, mantendo os termos da Decisão nº 1482/2015, na parte relativa ao recorrente, e a penalidade aplicada pelo Acórdão nº 150/2015, aprovado pelo mesmo *decisum*;
- III. autorize:
  - a) a ciência da decisão que vier a ser proferida aos recorrentes e ao advogado de um deles, senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas Filho, inscrito na OAB/DF sob o nº 35.503;
  - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 834

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal, nos termos do Parecer 0900/2015 – MF (fls. 823/827) diverge do órgão instrutivo no tocante à avaliação da atuação do senhor Thiago Osório Lucas. Para o *Parquet*, “o argumento central tido pelo órgão técnico como suficiente a afastar a responsabilidade dos pareceristas cinge-se ao pretenso fato de que não cuidariam da aprovação de minutas de editais de licitação e de contratos, sendo, portanto, opinativos e não vinculantes, o que, com as devidas vêniãs, não se afigura apropriado, pois o exame e aprovação prévios dos contratos, a que alude o art. 38 da Lei nº 8666/93 (transcrito na nota de rodapé da fl. 818), engloba eventuais alterações contratuais, de modo que não procede o entendimento do órgão técnico em prol do recorrente, neste caso”. Pugna, assim, pelo desprovidimento do pedido de reexame interposto pelo agente em questão.

É o relatório.

**V O T O**

Cuidam os autos da Representação nº 017/2012-DA, fls. 01/03, e anexos, fls. 04/16, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, a qual noticia possíveis irregularidades na contratação da empresa Perkons S/A pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF.

Nesta fase, examina-se o mérito dos pedidos de reexame interpostos contra os termos da Decisão nº 1482/15 pelos senhores Thiago Osório Lucas da Conceição e Jorge Cezar de Araújo Caldas.

Ao senhor Thiago Osório Lucas da Conceição o Tribunal fixou multa de R\$ 1.169,80 pela celebração dos Aditamentos nºs 50/2011 (ao Contrato nº 32/2006) e 13/2012 (ao Contrato nº 29/2009), realizados “sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração...”.

Após analisar os argumentos do recorrente, a unidade técnica sugere o provimento do pedido de reexame, tendo em vista que os pareceres exarados eram “meramente opinativos e não vinculantes”.

Para o *Parquet*, todavia, “o argumento central tido pelo órgão técnico como suficiente a afastar a responsabilidade dos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade****TCDF - GCMA**

Folha: 835

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

*pareceristas cinge-se ao pretense fato de que não cuidariam da aprovação de minutas de editais de licitação e de contratos, sendo, portanto, opinativos e não vinculantes, o que, com as devidas vênias, não se afigura apropriado, pois o exame e aprovação prévios dos contratos, a que alude o art. 38 da Lei nº 8666/93 (transcrito na nota de rodapé da fl. 818), engloba eventuais alterações contratuais, de modo que não procede o entendimento do órgão técnico em prol do recorrente, neste caso”.*

Extraio dos autos que o senhor Thiago Osório Lucas da Conceição foi apenado em razão da emissão dos pareceres jurídicos de fls. 74/76 e 171/173, nos quais, não obstante tenha ressaltado o fato de que “*não fora apresentada pela área técnica pesquisa de mercado para demonstrar a vantajosidade dos preços atualmente praticados*”, opinou pela possibilidade de prorrogação dos Contratos nºs 32/2006 e 29/2009.

A experiência demonstra que os pareceres jurídicos exarados nos processos de contratação examinados nesta Corte dificilmente descem às peculiaridades do caso concreto. São amplamente genéricos e não costumam registrar opinião favorável aos pleitos da Administração sem antes simplesmente repetir as condicionantes teóricas da Lei nº 8.666/93.

Nos presentes autos, o parecerista foi além ao alertar a Administração para uma falha específica na instrução do processo. Ademais, no caso do parecer que antecedeu à celebração do Aditamento nº 13/2012 (fls. 171/173), o senhor Thiago Osório apenas recomendou a adoção de uma alternativa de saneamento que pudesse evitar a interrupção do contrato.

Dessa forma, não vejo em tais manifestações nenhum motivo que justifique a penalização do recorrente. Ao contrário, a manutenção da multa imposta pela Decisão nº 1482/15 representa um desestímulo à atuação mais colaborativa das Procuradorias Jurídicas.

Com essas considerações, sou pelo provimento do Pedido de Reexame interposto pelo senhor Thiago Osório Lucas da Conceição.

Ao senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas o Tribunal fixou multa de R\$ 1.169,80 pela celebração do Aditamento nº 26/2009 ao Contrato nº 32/2006) e 13/2012, realizados “*sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços no mercado, comprovando a obtenção de condições mais vantajosas para a Administração...*”. Outro motivo da penalidade foi a assinatura do Aditamento nº 35/2009, “*que reajustou o valor mensal do Contrato n.º 32/2006, sem levar em consideração o*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 836

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

*exposto na Informação n.º 027/2009 - Núcleo de Contabilidade, e sem o cumprimento, pela empresa, de apresentação de Planilha de Custos e Formação de Preços, com demonstração analítica, conforme previsão contratual, o que contrariou o disposto no art. 66 da Lei n.º 8.666/93”.*

O Contrato nº 32/2006 foi celebrado em 29.09.2006 (fls. 27/32). O Aditamento nº 26/2009, assinado em 29.03.2009, teve por objetivo prorrogar a vigência do Contrato nº 32/2006 por mais 30 (trinta) meses.

Desse contexto se extrai a conclusão de que os valores originais do Contrato nº 32/2006 foram mantidos mesmo após a assinatura do Aditamento nº 26/2009. Em outras palavras, passados trinta meses desde da celebração do ajuste, os preços pactuados ainda permaneciam inalterados.

Nessas condições, é bem provável que a prorrogação da avença efetivamente tenha sido vantajosa para a Administração. Dessa forma, penso que a não realização de pesquisa de preço para comprovar a hipótese é uma falha que pode ser relevada pelo Tribunal, razão pela qual sou pelo provimento do recurso no tocante a esse ponto.

Trato, por fim, do Aditamento nº 35/2009. No caso, o motivo da multa imposta ao senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas foi o fato de que o reajustamento do Contrato nº 32/2006 teria sido efetuado, *sem levar em consideração o exposto na Informação n.º 027/2009 - Núcleo de Contabilidade, e sem o cumprimento, pela empresa, de apresentação de Planilha de Custos e Formação de Preços, com demonstração analítica, conforme previsão contratual, o que contrariou o disposto no art. 66 da Lei n.º 8.666/93”.*

De acordo com Informação nº 027/2009 – Núcleo de Contabilidade (fls. 58/62), os índices de reajuste apresentados pela contratada estavam corretos (fls. 60/61). Com efeito, com base na comparação entre a variação do IGP-DI e do INPC no período considerado no cálculo do índice de reajuste (20,95% contra 14,07% entre novembro/2005 a agosto/2008), aquele Núcleo sugeriu que, *“se concedido o reajuste, seja negociado com a contratada o menor percentual”.*

Mas o fato é que o Contrato nº 32/2006 foi reajustado de acordo com a variação do IGP-DI no período de novembro/2005 a agosto/2008, segundo os cálculos apresentados na Informação nº 027/2009. E não há nisso, no meu entender, nenhuma irregularidade,





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 837

Processo: 17945/2012

Rubrica: \_\_\_\_\_

uma vez que a aplicação de tal índice estava prevista na Cláusula 5.4 do Contrato nº 32/2006.

Assim, também em relação a esse aspecto, considero deva ser provido o recurso interposto pelo senhor Jorge Cezar de Araújo Caldas.

Ante o exposto, concordando parcialmente com a unidade técnica, VOTO por que este egrégio Plenário:

- I) dê provimento aos Pedido de Reexame interpostos pelos senhores Thiago Osório Lucas da Conceição e Jorge Cezar de Araújo Caldas, tornando insubsistente o item III da Decisão nº 1482/15, bem como o Acórdão nº 150/2015, no que toca aos recorrentes;
- II) autorize:
  - a) a ciência desta decisão aos recorrentes;
  - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Brasília, em                      de                      de 2015.

**MANOEL DE ANDRADE**  
**Relator**