



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1



Processo nº: 10.800/12

Apenso nº: 040.000.749/12 (em 2 volumes)

Jurisdicionada: Administração Regional do Paranoá – RA-VII

Assunto: Tomada de Contas Anual

Órgão Técnico: Secretaria de Contas

MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Sessão: Pauta nº 66, S.O. nº 4898, de 15.9.2016

Publicação: DODF nº 172, de 12.9.2016, pág. 12/13

Ementa: Tomada de Contas Anual dos Ordenadores de Despesa E dos Agentes de Material da Administração Regional do Paranoá – RA VII, referente ao exercício de 2011. O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas. NO TRIBUNAL, foi determinada a audiência dos responsáveis (Decisão nº 3.810/14-CPM). PARECERES DIVERGENTES. A Instrução sugere a regularidade das contas de alguns e a irregularidade das contas dos demais. O Ministério Público diverge do Corpo Técnico quanto às falhas atribuídas a um responsável e, em acréscimo, propõe determinações à jurisdicionada. Pedido de sustentação oral formulado pelos Srs. Ivan Alves dos Santos e Carlos Antoneto de Souza Lima. Deferimento para a data de hoje (15.9.2016).

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Anual dos Ordenadores de Despesa e dos Agentes de Material da Administração Regional do Paranoá – RA VII, referente ao exercício de 2011.

2. Os responsáveis pelas contas em exame estão listados no quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

a) Ordenadores de Despesa e demais Responsáveis

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO 2011
Carlos Antoneto de Souza Lima	Administrador Regional	1º.1 a 31.12
Josué de Lima Rodrigues	Diretor da Diretoria de Administração Geral	17. a 23.3
Ivan Alves dos Santos	Diretor da Diretoria de Administração Geral	24.3 a 6.7 22.7 a 31.12
Alex Santos de Araújo	Diretor da Diretoria de Administração Geral Substituto	7.7 a 21.7

Fonte: demonstrativos de fl. 6-7*

b) Agentes de Material

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO 2011
Elias Penha Pereira	Chefe do Núcleo de Material, Patrimônios e Próprios	4.3 a 2.8
Elias Penha Pereira	Chefe do Núcleo de Material e Patrimônios	3.8 a 31.12

Fonte: demonstrativos de fl. 6-7*.

3. Os recursos orçamentários movimentados pelos responsáveis, no exercício de 2011, montam em R\$ 11.508.696,39 (fl. 88 do processo apenso).

4. O Controle Interno atestou a irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria nº 21/2012-COMITÊ/CONT/STC (fl. 287 do processo apenso).

5. Na Sessão de 5.8.2014, o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 3.810/14 (fl. 95), **in verbis**:

DECISÃO Nº 3.810/14 (CPM)

“O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com fulcro no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Tomada de Contas Anual da Administração Regional do Paranoá – RA VII,

(*) Processo apenso nº 040.000.749/2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

relativa ao exercício financeiro de 2011; II – autorizar, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei Complementar nº 1/94, a audiência dos responsáveis relacionados no § 8.2 da Informação nº 226/13 (fl. 83) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa, em face das seguintes falhas apontadas no Relatório de Auditoria nº 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT/STC, ante a possibilidade de terem suas contas julgadas irregulares e de ser-lhes aplicada a penalidade prevista no art. 57, inciso I da Lei Complementar nº 1/94: a) subitem 4.1 – adesão à ata de registro de preço não admitida em lei e uso de quantidades acima das registradas; b) subitem 4.2 – inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas; c) subitem 4.3 – inadequada pesquisa de mercado para justificativa de valores dos cachês de artistas; d) subitem 4.4 – sobrepreço no aluguel de tendas; e) subitem 4.5 – irregularidade na instrução de processo de contratação de estrutura para evento; f) subitem 6.1 – falta de implementação de recomendações formalizadas em relatórios de inspeções realizadas pela Controladoria; III – autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências pertinentes.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCD/DF Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.”

6. Devidamente comunicados, os Srs. Ivan Alves dos Santos e Carlos Antoneto de Souza Lima apresentaram, respectivamente, as razões de justificativa de fls. 126/158 (Anexos I e II) e 159/217. O Sr. Josué de Lima Rodrigues deixou transcorrer **in albis** o prazo para oferecer sua resposta.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

7. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 391/2015 – SECONT/3ªD/CONT (fls. 229/244), de 24.11.2015, analisa a matéria, nos termos seguintes:

“II – EXAME DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

Razões de Justificativa do Sr. Ivan Alves dos Santos (fls. 126/158 e Anexos I e II) – Diretor da Diretoria de Administração Geral da Administração Regional do Paranoá no período de 24.03.11 a 06.07.11 e 22.07.11 a 31.12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

Subitem 4.1 – Adesão à ata de registro de preços³ não admitida em lei e uso de quantidades acima das registradas (fls. 274/274-v*). Este subitem se refere à contratação da Empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda. para reforma, com adaptação e acréscimo de instalações, por meio de possível adesão forçada à ARP, em face dos quantitativos necessários para a execução serem maiores que os existentes na ata aderida.

8. **Argumentos** (fls. 126/134): em sede de preliminares argumentou que a presente TCA já havia sido devidamente auditada, bem como haviam disponibilizado toda a documentação necessária à análise dos fatos. Completou, informando que, por ocupar outros cargos públicos, possuía metodologias de apresentação de documentos diferentes das utilizadas pela então Secretaria de Transparência, tendo, por isso, dificuldades na demonstração de justificativas.

9. No que se refere ao **Subitem 4.1**, informou que a à época existia um ginásio coberto incorporado como próprio da RA do Paranoá que se encontrava em total abandono, o que causava insegurança na comunidade, pois servia de ponto para prática de delitos. O Sr. Administrador Regional determinou busca de documentação deste local que envolvesse a condenação da estrutura, não sendo identificada documentação que referendasse a problemática estrutural.

10. Assim, a própria Unidade efetivou uma equipe técnica para análises e inspeções, sendo elaborado um Projeto Básico destinado a recuperação e execução de serviço de reforma, por parte da diretoria de obras.

11. Afirmou que em sua função à época – Diretor de Administração Geral (DAG) –, alertou que a contratação deveria ser feita por licitação na modalidade Tomada de Preços e/ou Concorrência. Assim, a solução apontada pela Diretoria de obras, em face do tempo exíguo de execução e pagamento, seria o uso de ata de registro de preços, tendo sido verificada a adequação da legislação e de outros requisitos.

12. Alertou que o fator primordial da adesão à ata foi a economia de recursos e de tempo de tramitação. Informou, ainda, que o aditivo solicitado pela contratada também seguiu todos os requisitos legais. Ressaltou que, não obstante as explicações, a solicitação e a aceitação da adesão não aconteceram no âmbito da diretoria da qual fazia parte. Além disso, apontou uma série de argumentos que, a seu ver, comprovam a inexistência das impropriedades apontadas. São eles:

a) as indicações dos técnicos da RA foram feitas de maneira legal, com a competência necessária para os atos a serem

³ ARP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

praticados e o Projeto Básico feito por eles foi confrontado com o que era esperado pela licitação;

b) a adesão à ata cumpriu todos os requisitos legais e o procedimento licitatório foi realizado para serviços e itens de reforma similares aos executados no ginásio de esportes;

c) houve economia aos cofres públicos tendo em vista a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado local;

d) a celeridade também foi um fator importante, atendendo à reivindicação antiga da comunidade.

13. Análise: o sistema de Atas de Registro de Preço (ARP) visa a seleção de objetos genéricos e padronizados, a fim de atender a demandas de diversas localidades, tudo nos moldes do art. 15, II, da Lei nº 8.666/93⁴. Assim, é possível concluir que, usualmente, obras de engenharia, como no caso em comento, configuram objetos complexos e cheios de peculiaridades, o que vedaria a utilização das ARP's.

14. Em relação à contratação da Empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda para o serviço de reforma com adaptação e acréscimo de instalações, a adesão à ata nesses serviços é vetada pela Lei nº 10.520/02⁵, afinal, a utilização de um projeto básico padrão não seria viável dada as peculiaridades dos serviços e os fatores externos que poderiam modificar as condições previstas inicialmente⁶.

15. O Tribunal de Contas da União possui precedentes de julgamento nesta linha, verbis:

Acórdão — 9.3. determinar à (...) que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia; 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP". (TCU, Acórdão nº 296/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em: 06.03.2007.)

16. Não obstante a falta dos requisitos de baixa complexidade e natureza padronizável da reforma em tela, ainda, a adesão por esta ata deveria obedecer os quantitativos nela registrados, o que não ocorreu na maioria dos casos, pois os quantitativos requeridos pela

⁴ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I — (...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

⁵ "Lei do Pregão".

⁶ Por exemplo, os preços poderiam ser alterados devido a fretes e mão-de-obra da localidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1



Unidade eram, em muito, superiores aos nela consignados.

17. Assim, de fato, fica realçada a adesão forçada à Ata, não obstante as justificativas de que a reforma foi feita atendendo aos anseios da população, afinal, o Princípio da Legalidade é pilar absoluto da atuação da Administração Pública, tendo sido desrespeitado *in casu*.

18. A documentação trazida, como as fotos do local (fls. 48/57 do Anexo I) para demonstrar a necessidade de reforma, e as demais cópias, não são suficientes para retirar a responsabilidade do ponto principal da irregularidade, qual seja a adesão forçada à ata e inobservância de princípios legais.

19. Destarte, os argumentos podem ser considerados improcedentes, repercutindo a falha em comento como irregularidade.

Subitem 4.2 – Inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas (fls. 274-v/275-v*). Este subitem trata de possíveis irregularidades em contratações diretas de artistas, por inexigibilidade de licitação, nos Processos nºs. 140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11, 140.000.111/1, 140.000.122/11, 140.000.387/11 e 140.000.110/11, ressaltando-se falhas nas chamadas “declarações de exclusividade” para representação de grupos musicais.

20. **Argumentos** (fls. 134/139): no que concerne ao **Subitem 4.2**, afirmou que todas as contratações artísticas estavam sob orientação do responsável cultural, o Gerente de Cultura da Diretoria Social da RA VII, o Sr. André Felipe da Abadia.

21. Informou que as contratações relativas aos Processos nºs. 140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11, 140.000.111/11, 140.000.122/11, 140.000.387/11 e 140.000.110/11 foram efetivadas em conformidade com o Parecer nº 393/08 – PROCAD/PGDF e com os arts. 25, III e 26, da Lei nº 8.666/93.

22. Asseverou que, não obstante a existência da cláusula de exclusividade, a doutrina afirma que ela não pode ser absoluta e, ainda, que o representante exclusivo pode ser constituído para atuar em um único evento. Ademais, afirmou que esse procedimento é muito subjetivo e motivo de muita discussão doutrinária, mas que mesmo assim, todos os documentos necessários para a comprovação de exclusividade foram juntados.

23. Trouxe à tona os conceitos de inexigibilidade, singularidade e inviabilidade de competição, concluindo que, pelos documentos juntados e demais argumentações, as irregularidades suscitadas não existem.

24. **Análise:** o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

96/2008⁷, prevê que a contratação por inexigibilidade somente deve ser aceita quando o contrato de exclusividade entre o artista e o seu empresário for registrado em cartório, não sendo válido para justificar a ausência de licitação aquele contrato que contém mera exclusividade de data. In verbis:

(...)

i) (...) quando da contratação de artistas consagrados por meio de intermediários, com utilização da inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, devem ser apresentadas cópias do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. (grifos nossos)

25. O contrato e a declaração referentes à data da apresentação, celebrados com terceiros, não devem ser aceitos como elementos de suporte à contratação por inexigibilidade – tal medida é necessária para evitar irregularidades, em desrespeito ao inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

26. Às fls. 06/09 do Anexo II, o defendente acostou as cópias dos contratos de exclusividade. Não obstante todas possuírem reconhecimento em cartório, não foram suficientes para sanar a falha apontada, afinal, conforme relatado pelo Controle Interno houve contratações anteriores das bandas efetuadas por agentes diversos do apontado como “empresário exclusivo”. Ademais, houve contratações com a intermediação de vários “empresários exclusivos” dentro do mesmo exercício.

27. Assim, as declarações de exclusividade apresentadas são frágeis, evidenciando a falha ocorrida no uso da inexigibilidade de licitação.

28. Deste modo, os argumentos trazidos podem ser considerados improcedentes e o Subitem 4.2 influenciar como irregularidade nestas contas.

Subitem 4.3 – Inadequada pesquisa de mercado para justificativa de valores dos cachês de artistas (fls. 275-v/276*). Este subitem trata de possíveis irregularidades em contratações diretas de artistas, por inexigibilidade de licitação, nos Processos nºs. 140.000.066/2011, 140.000.058/2011, 140.000.025/2011 e 140.000.110/2011, ressaltando-se a falta de pesquisa de mercado para fixação dos cachês dos artistas e as diferenças de valor pagas à mesma banda, em momentos próximos, sem qualquer justificativa.

29. **Argumentos** (fls. 139/143): em relação ao **Subitem 4.3**,

⁷ Consulta em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

informou que os cachês pagos às bandas⁸ obedecem os critérios estabelecidos pelo Parecer nº 393/08-PROCAD/PGDF e pelo art. 25, III, da Lei nº 8.666/93 e que as escolhas dos artistas foram feitas pela expressividade junto à comunidade do Paranoá e por terem elevado conceito e aceitação popular.

30. Aduziu que, a fim de evitar a problemática das RA's nessa questão, a Secretaria de Cultura do DF divulgou a Nota Técnica nº 01/11 – UAG/AJL, a qual limitava os cachês das bandas em nível local, regional e nacional, sendo que os eventos, mesmo que 2 meses antes da publicação desta, seguiram abaixo dos valores estipulados.

31. Ademais, anexou: justificativa para contratação, justificativa de preço, comprovação de inexigibilidade, informação de disponibilidade orçamentária e parecer jurídico. Por fim, concluiu dizendo que os valores pagos não estavam acima dos praticados no mercado e que todas as exigências legais foram cumpridas.

*32. **Análise:** a priori, a justificativa relacionada à Nota Técnica nº 01/11 – UAG/AJL não deve prosperar, pois, a mesma nem mesmo havia sido publicada quando do pagamento das bandas, quais sejam Banda Sensação e Banda Obsessão.*

33. Nos casos de contratação direta, seja por inexigibilidade – como in casu – ou por dispensa, deve existir uma pesquisa de preços correntes no mercado, em cumprimento ao disposto no artigo 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/93. Veja-se o entendimento do TCU:

*“Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) **a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo**” (grifos nossos)*

TCU, Acórdão nº 2.611/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 05.12.2007.

34. Note-se que as cópias acostadas às fls. 10/54 do Anexo II são incapazes de comprovar as seguintes diferenças de preços nos seguintes períodos:

⁸ Referentes aos Processos nºs. 140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11 e 140.000.110/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

a) *Banda Sensação – contratação referente ao Processo nº 140.000.058/11 no valor de R\$ 25.000,00 e contratação referente ao Processo nº 140.000.110/11 no valor de R\$ 15.000,00 (fl. 275-v*). Mesma banda, mesmo molde de show, mas valores distintos;*

b) *Banda Obsessão – referente ao Processo nº 140.000.025/11 foi contratada pelo valor de R\$ 30.000,00 por 2 horas de show, sendo que no Processo nº 140.000.058/11 a contratação foi para 1 hora e meia de apresentação no valor de R\$ 35.000,00 (fl. 275-v*).*

35. *No caso em tela, os argumentos não podem prosperar, pois não houve comprovação de adequada pesquisa de mercado de preços de apresentações além da inexistência de justificativa para as diferenças de valores de cachês pagos às bandas.*

36. *Destarte, podem os argumentos serem considerados improcedentes, não tendo o condão de afastar a irregularidade apontada.*

Subitem 4.4 – Sobrepreço na contratação de aluguel de tendas (fls. 276/279*). *Este subitem se refere ao Processo nº 140.000.121/2011 que trata da contratação da empresa Impacto Organização e Eventos Ltda. para o fornecimento, por aluguel, de estrutura para realização de eventos, tendo sido constatado o preço excessivo da locação diária.*

37. **Argumentos** (fls. 143/153): *no que tange ao Subitem 4.4, arguiu que a Administração Regional do Paranoá sempre buscou seguir os preceitos e determinações legais.*

38. *Informou que sua gestão, além de realizar mudanças na forma de instrução processual, adotou a medida de separação de custos e apropriações das contratações de artistas e das estruturas físicas, além de medidas que facilitassem as contratações. Afirmou, ademais, que o Processo nº 140.000.121/11 foi formalizado com a consolidação do Projeto Básico e, buscando-se atendimento à legislação vigente, procedeu-se à adesão a uma ata de registro de preço (ARP), que se deu em conformidade com a lei.*

39. *Aduziu que não se tratou de uma mera locação de equipamentos, mas sim de um serviço completo que permitisse levar aos locais demandados com segurança, pois não há pessoal próprio na RA para tal tarefa. Arguiu sobre a viabilidade desse procedimento e em breves palavras expos as vantagens da locação do material (pessoal preparado, maior segurança, estruturas confiáveis, dentre outras).*

40. *Assim, ao optar pela contratação do serviço de maneira global, incluindo toda a infraestrutura, a RA obteve vantagens diretas e indiretas – dentre outras, o recolhimento de tributos pela empresa*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

de locação, estrutura com permanente atualização e solução única da estrutura feita por apenas um contratado –, corroborando a vantagem da locação sobre a aquisição.

41. **Análise:** esta problemática de aluguel de tendas é fato recorrente em Administrações Regionais, já tendo sido falha determinante para chamamento em audiência dos gestores responsáveis em diversos processos⁹.

42. As justificativas de que a locação incluía toda uma sistemática de montagem e uma logística característica não sana nem explica o fato de pagamentos percentualmente muito elevados em relação ao todo do evento. Veja-se que, por exemplo, no caso da OS nº 006/2011, relativo ao evento Feira Cultural, o valor apenas da locação das tendas foi equivalente a 98% do valor total do evento (fl. 276-v*).

43. Destarte, podem os argumentos serem considerados improcedentes, não possuindo força para afastar a irregularidade apontada.

Subitem 4.5 – Irregularidade na instrução de processo de contratação de estrutura para evento (fls. 279/279-v*). Este subitem se refere ao Processo nº 140.000.049/2011, que trata da contratação, com diversas irregularidades (listadas à fl. 279*), de estrutura para o evento de carnaval da RA, de propriedade da A3 Brasil Eventos Ltda., por meio de adesão à ARP nº 42/2010.

44. **Argumentos** (fl. 153): referente ao **Subitem 4.5**, informou que à época da ocorrência não fazia parte do corpo de servidores da RA, mas que o objeto foi encaminhado pelo Administrador Regional à Coordenadoria das Cidades com o pedido de instauração de sindicância.

45. **Análise:** este apontamento é referente ao Processo nº 140.000.049/2011, para a contratação de estrutura para evento do carnaval do Paranoá, pela adesão à ARP nº 42/2010.

46. A ratificação de inexigibilidade de licitação foi publicada no DODF nº 51, p. 54, na data de 15.03.11. O ora defendente ocupou a função de DAG no período de 24.03.11 a 06.07.11 e 22.07.11 a 31.12, ou seja, realmente não se encontrava no corpo de servidores da RA do Paranoá.

47. Assim, esta irregularidade não deve macular suas contas.

Subitem 6.1 – Falta de implementação de recomendações formalizadas em relatórios de inspeções realizadas pela Controladoria (fls. 281-v/282-v*). Este subitem trata do não atendimento, pela Unidade, das recomendações da Nota Técnica

⁹ Por exemplo os Processos nºs. 10.649/12 (TCA de 2011 de Sobradinho) e 33.287/13 (TCA de 2010 de Brasília)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

nº 81/2011-GAB/CONT/STC, emitida pela Controladoria, no Processo nº 140.000.289/2011, referente à contratação de artistas para lançamento do enredo de 2012 do GRES Unidos da Vila Paranoá.

48. **Argumentos** (fls. 153/158): referente ao **Subitem 6.1**, informou que, quando da análise do Processo nº 040.000.289/11, o Controle Interno (CI), mediante a a Nota Técnica nº 81/11-GAB/CONT/STC fez análise superficial dos autos. Questionou o posicionamento do CI, que criticou a atuação da RA em privilegiar a realização de eventos em detrimento da execução de obras e serviços de melhorias na cidade.

49. Ademais, corroborou que toda a argumentação trazida para o Subitem 4.2 (analisado nos §§ 20/23 desta Informação) pode ser utilizada para esta falha, afirmando, ainda, que a Nota Técnica nº 81/11 foi obedecida, tendo a RA tomado as providências necessárias.

50. **Análise:** no caso em tela, a referência que o Controle Interno fez das tendências do orçamento da RA foi no sentido de que várias contratações de artistas foram consideradas irregulares.

51. Mais uma vez, há o embate da inexigibilidade para a contratação de artistas com falhas nos contratos de exclusividade e, mais uma vez, os documentos trazidos aos autos não são suficientes para afastar as falhas, podendo-se utilizar da mesma análise do Subitem 4.2 (§§ 24/28 desta Informação) para considerar, novamente, improcedentes as justificativas trazidas.

Razões de Justificativa do Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima (fls. 159/191) – Administrador Regional da Administração Regional do Paranoá no período de 01.01.11 a 31.12.11.

52. Inicialmente, ressalte-se que a argumentação tecida pelo ora justificante, relativa aos Subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 6.1, foi de igual teor à traçada pelo Sr. Ivan Alves dos Santos. Destarte, pode ser utilizada a mesma análise para considerar como improcedentes as justificativas trazidas, nos moldes a seguir:

Razões de Justificativa do Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima	Análise do Corpo Técnico já tecida nesta informação
Subitem 4.1 – fls. 162/168	§§ 15/19
Subitem 4.2 – fls. 168/171	§§ 24/28
Subitem 4.3 – fls. 171/177	§§ 32/36
Subitem 4.4 – fls. 177/188	§§ 41/43
Subitem 6.1 – fls. 189/181	§§ 50/51

53. **Argumentos** (fls. 188/189): relativamente ao **Subitem 4.5**¹⁰,

¹⁰ **Subitem 4.5** – Irregularidade na instrução de processo de contratação de estrutura para evento (fls. 279/279-v*). Este subitem se refere ao Processo nº 140.000.049/2011, que trata da contratação, com diversas irregularidades (listadas à fl. 279*), de estrutura para o evento de carnaval da RA, de propriedade da A3 Brasil Eventos Ltda., por meio de adesão à ARP nº 42/2010.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

aduziu que o Processo nº 140.000.049/11 (que versa sobre a contratação de estrutura para evento de Carnaval por adesão à ARP nº 42/10) foi instruído pela então Diretoria de Administração Geral à época, sendo que os autos do processo foram por ele encaminhados à Coordenadoria de Cidades para instauração de sindicância.

54. **Análise:** em verdade, conforme fl. 208, foi instaurada uma sindicância para a análise desta falha. Porém, não foi observada tramitação processual que procedesse pelo saneamento da irregularidade. Assim, em face da argumentação trazida, a irregularidade não deve ser afastada.

III – JULGAMENTO DAS CONTAS

55. A Decisão nº 3.810/2014, fl. 95, autorizou a audiência dos Srs. Carlos Antoneto de Souza Lima, Josué de Lima Rodrigues e Ivan Alves dos Santos para que apresentassem justificativas para as falhas apontadas no Relatório de Auditoria nº 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT/STC, indicadas no § 2º.

56. Diante da constatação de que o Sr. Josué de Lima Rodrigues não apresentou razões de justificativa, deve a Corte considerá-lo revel, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 13, da LC nº 01/94.

57. Conforme análise realizada, os argumentos trazidos pelos justificantes foram considerados improcedentes, sem o condão de afastar as irregularidades apontadas.

58. Nesse sentido, poderá o Tribunal julgar as contas anuais da Administração Regional do Paranoá, relativas ao exercício financeiro de 2011:

a) **REGULARES**, no que tange aos seguintes responsáveis – nos moldes da Informação nº 226/2013 – SECONT/3ª DICON, fl. 83:

NOME	CARGO	PERÍODO (2011)
Alex Santos Araújo	Diretor da Diretoria de Administração Geral - Substituto	07.07 a 21.07
Elias Penha Pereira	Chefe do Núcleo de Material e Patrimônios	04.03 a 31.12

b) **IRREGULARES**, quanto aos gestores abaixo indicados, devido às impropriedades indicadas no Relatório de Auditoria nº 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT/STC (fls. 272/282*):

NOME	CARGO	PERÍODO DE GESTÃO (2011)	IMPROPRIEDADES
------	-------	--------------------------	----------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

Ivan Alves dos Santos	Diretor da Diretoria de Administração Geral	24.03 a 06.07 e 22.07 a 31.12	4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 6.1
Carlos Antoneto de Souza Lima	Administrador Regional	01.01 a 31.12	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 6.1
Josué de Lima Rodrigues ¹¹	Diretor da Diretoria de Administração Geral	17.01 a 23.03	4.1, 4.2, 4.3 e 4.4.

8. Concluindo, a Instrução sugere que o Tribunal:

I. tome conhecimento das razões de justificativa acostada às fls. 126/158 e Anexos I e II, pelo Sr. Ivan Alves dos Santos; 159/191 e anexos às fls. 192/217, pelo Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima;

II. considere revel o Sr. Josué de Lima Rodrigues, nos termos do art. 13, §3º, da LC nº 01/94;

III. julgue as contas anuais dos responsáveis pela Administração Regional do Paranoá, RA VII, no exercício financeiro de 2011:

a) REGULARES, nos termos do art. 17, inciso I, da Lei Complementar nº 1/1994, combinado com o art. 167, inciso I, do RI/TCDF, afetas aos gestores mencionados no item (a) do parágrafo 58 desta instrução;

b) IRREGULARES, com base no art. 17, inciso III, alínea "b", combinado com o art. 167, inciso III, alínea "b", do RI/TCDF, no que tange aos responsáveis citados no item (b) do parágrafo 58 da presente instrução, em face das seguintes irregularidades evidenciadas Relatório de Auditoria nº 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT/STC (fls. 272/282), aplicando-lhes a multa prevista no art. 20, parágrafo único, da LC nº 01/1994:*

RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADES
Ivan Alves dos Santos	4.1 - Adesão à ata de registro de preço não admitida em lei e uso de quantidades acima das registradas. 4.2 - Inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas. 4.3 - Inadequada pesquisa de mercado para justificativa de valores dos cachês de artistas. 4.4 - Sobrepreço no aluguel de tendas. 6.1 - Falta de implementação de recomendações formalizadas em relatórios de inspeções realizadas pela Controladoria.
Carlos Antoneto de Souza Lima	4.1 - Adesão à ata de registro de preço não admitida em lei e uso de quantidades acima das registradas.

¹¹ Considerado revel, conforme § 56 desta Informação. Pontue-se também que os subitens 4.5 (fls. 279/279-v*) e 6.1 (fls. 281-v/282-v*) não deve afetar suas contas, pois não foram atos praticados em seu período de gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

	<p>4.2 - Inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas.</p> <p>4.3 - Inadequada pesquisa de mercado para justificativa de valores dos cachês de artistas.</p> <p>4.4 - Sobrepreço no aluguel de tendas.</p> <p>4.5 - Irregularidade na instrução de processo de contratação de estrutura para evento.</p> <p>6.1 - Falta de implementação de recomendações formalizadas em relatórios de inspeções realizadas pela Controladoria.</p>
Josué de Lima Rodrigues	<p>4.1 - Adesão à ata de registro de preço não admitida em lei e uso de quantidades acima das registradas.</p> <p>4.2 - Inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas.</p> <p>4.3 - Inadequada pesquisa de mercado para justificativa de valores dos cachês de artistas.</p> <p>4.4 - Sobrepreço no aluguel de tendas.</p>

IV. considere quites com o erário distrital, em conformidade com os termos da Decisão nº 50/1998 e com o disposto no artigo 24 da Lei Complementar nº 1/1994, os responsáveis referidos no § 58, item (a) desta instrução, em relação aos cargos exercidos durante a gestão do exercício de 2011, objeto desta TCA;

V. autorize a devolução do apenso à origem e o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências de praxe.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

9. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 303/16 (fls. 245/274), de 28.4.2016, da lavra da Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, diverge, em parte, da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“Sr. Ivan Alves dos Santos⁴ (folhas 126 a 158 e Anexos I e II)

5. Em preliminar argumentou que a presente TCA já havia sido auditada, bem como havia disponibilizado toda a documentação necessária à análise dos fatos. Salientou que, à época, diferentemente das outras ocasiões em que exerceu outros cargos de igual ou semelhante importância, não foram aceitas justificativas escritas pelos Auditores da então Secretaria de Estado de Transparência e Controle, sendo-lhe informado que os esclarecimentos deveriam ser apresentados durante a reunião de encerramento.

6. Salientou que, por isso, somente durante a dita reunião tomou

⁴ Diretor de Administração Geral nos períodos de 24/03 a 06/07/2011 e 22/07 a 31/12/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

conhecimento dos pontos auditados, não sendo possível, naquele momento, apresentar maiores esclarecimentos, o que lhe foi obstado pela nova metodologia utilizada pela então STC, que entende inadequada.

7. Quanto ao subitem 4.1 (Adesão à Ata de Registro de Preços não Admitida em Lei e Uso de Quantidades Acima das Registradas) – que se refere à contratação da Empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda., objetivando a reforma, com adaptação e acréscimos de instalações, por meio de possível adesão forçada à ARP, em face dos quantitativos necessários para a execução serem maiores que os existentes na ata aderida – o Justificante argumentou que a insegurança causada à comunidade pela existência de um ginásio coberto abandonado e incorporado aos próprios da RA, levou a Administração a proceder a uma avaliação da estrutura do local, cujo resultado indicou que sua demolição para construção de um novo ginásio seria mais onerosa, motivo pelo qual foi elaborado, pela Diretoria de Obras, Projeto Básico destinado à recuperação do imóvel.

8. Salientou que alertou que a contratação deveria ser feita por licitação na modalidade Tomada de Preços e/ou Concorrência e que, diante disso, a solução apontada pela Diretoria de Obras, em face do tempo exíguo de execução e pagamento, foi o uso de Ata de Registro de Preços, tendo sido verificada a adequação da legislação e de outros requisitos, inclusive daqueles elencados na Decisão n.º 1.806/2006-TCDF e no Parecer n.º 1.191/2009-PGDF.

9. Destacou que o fato primordial para a adesão à ata foi a economia de recursos e de tempo de tramitação. Informou, ainda, que a solicitação e a aceitação da adesão não ocorreram no âmbito de sua diretoria e que o aditivo solicitado pela contratada também pautou-se pelos requisitos legais.

10. Enfatizou que, em seu entendimento, não houve as impropriedades relatadas na auditoria, uma vez que:

a) o corpo técnico competente, no âmbito da Administração, forneceu orientação no sentido de que os quantitativos e serviços da ata guardavam similaridade e compatibilidade com aqueles que deveriam ser executados na reforma;

b) a adesão foi legal, uma vez que realizada à ata originária do Banco de Brasília;

c) houve economia para os cofres públicos;

d) a medida precisava de celeridade; e

e) não houve adesão à ata inadmitida em lei, uma vez que todos os requisitos estabelecidos à época foram atendidos (Parecer n.º 1.191/2009, Decisão n.º 1.806/2006 e Decreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



n.º 22.950/2002).

11. Fez registrar entendimento de que, nem a Lei n.º 10.520/2002, tampouco o Decreto n.º 5.450/2005, fazem menção à impossibilidade de contratação de serviços de engenharia pela modalidade pregão, mas aludem à aquisição de bens e serviços comuns, o que seria, em seu entendimento, o caso da reforma realizada que, segundo consta, não contou com “sofisticação que pudesse justificar ou não se referendar a execução de procedimentos licitatórios de igual complexidade, como tomada de preços e concorrência [...]”.

12. Para reforçar, transcreveu jurisprudência do TCU que admite o uso do pregão para contratação de serviços comuns de engenharia⁵, ressaltando, mais uma vez, que a adesão foi realizada na forma da lei.

13. Acerca do tema, o competente Corpo Técnico manifestou-se, *in verbis*:

13. **Análise:** o sistema de Atas de Registro de Preço (ARP) visa a seleção de objetos genéricos e padronizados, a fim de atender a demandas de diversas localidades, tudo nos moldes do art. 15, II, da Lei nº 8.666/93⁶. Assim, é possível concluir que, usualmente, **obras de engenharia, como no caso em comento, configuram objetos complexos e cheio de peculiaridades, o que vedaria a utilização das ARP's.**

14. Em relação à contratação da Empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda para o **serviço de reforma com adaptação e acréscimo de instalações, a adesão à atas nesses serviços é vetada pela Lei nº 10.520/02⁷**, afinal, a utilização de um projeto básico padrão não seria viável dada as peculiaridades dos serviços e os fatores externos que poderiam modificar as condições previstas inicialmente⁸.

15. O Tribunal de Contas da União possui precedentes de julgamento nesta linha, *verbis*:

Acórdão – 9.3. determinar à (...) que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. **não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia;** 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP”. (TCU,

⁵ Acórdão n.º 286/2007, Plenário e Súmula n.º 257/2010.

⁶ **Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:

I – (...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

⁷ “Lei do Pregão”.

⁸ Por exemplo, os preços poderiam ser alterados devido a fretes e mão-de-obra da localidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



Acórdão nº 296/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em: 06.03.2007.)

16. Não obstante **a falta dos requisitos de baixa complexidade e natureza padronizável da reforma em tela**, ainda, a adesão por esta ata **deveria obedecer os quantitativos nela registrados, o que não ocorreu na maioria dos casos**, pois os quantitativos requeridos pela Unidade eram, em muito, superiores aos nela consignados.

17. Assim, de fato, fica realçada a **adesão forçada à Ata**, não obstante as justificativas de que a reforma foi feita atendendo aos anseios da população, afinal, o Princípio da Legalidade é pilar absoluto da atuação da Administração Pública, tendo sido desrespeitado in casu.

18. A documentação trazida, como as fotos do local (fls. 48/57 do Anexo I) para demonstrar a necessidade de reforma, e as demais cópias, **não são suficientes para retirar a responsabilidade do ponto principal da irregularidade, qual seja a adesão forçada à ata e inobservância de princípios legais**.

19. Destarte, os argumentos podem ser considerados improcedentes, repercutindo a falha em comento como irregularidade. (Destaquei).

14. O **Ministério Público de Contas** está de acordo com **Instrução**. Ressalto, entretanto, que o Registro de Preços original⁹ restou examinado pelo **Tribunal** no bojo do Processo n.º **38.145/2010**, ocasião em que a **e. Corte**, por meio da Decisão n.º **988/2011**¹⁰, autorizou o prosseguimento do certame, levando em conta, dentre outros aspectos, as informações da Unidade Técnica que, à ocasião, a despeito da vedação expressa do art. 5º do Decreto n.º 23.460/2002¹¹, considerou adequada a utilização do

⁹ Pregão Eletrônico n.º 83/2010-BRB (DODF n.º 127, de 4/07/2011), que deu origem à **Ata de Registro de Preços n.º 101/2011-BRB** (DODF n.º 1.538/2015, de 25/07/2011).

“O BRB - BANCO DE BRASÍLIA S.A., após encerramento da fase de recurso, torna público o resultado final do Pregão Eletrônico nº 083/2010, cujo objeto é a contratação de serviços de engenharia em diversas dependências do BRB localizadas no Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo. Empresa vencedora: [...] item III: EMIBM ENGENHARIA E COMERCIO LTDA., pelo valor total de R\$ 1.245.000,00 (um milhão, duzentos e quarenta e cinco mil reais).”

“ARP Nº 101/2011 - Validade até 24/07/2012.

O BRB - BANCO DE BRASÍLIA S.A., Torna Público a Ata de Registro de Preço nº 101/2011, decorrente do Pregão Eletrônico nº 83/2010 com a empresa EMIBM Engenharia e Comércio Ltda., para a prestação de serviços de engenharia para o BRB, pelo valor global de R\$ 2.680.000,00 (dois milhões, seiscentos e oitenta mil reais). Processo: 631/2010.”

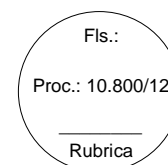
¹⁰ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício PRESI-2011/022 e seus anexos; [...] IV – autorizar: a) o prosseguimento do certame; b) o retorno dos autos à 2ª ICE/SAC, para os fins pertinentes.

¹¹ Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



*pregão para realização dos **serviços de engenharia**, que entendeu enquadráveis às características de **serviços comuns**, conforme art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/2002 (vide parágrafo 20, *infra*).*

15. De outra hipótese, porém, trata a adesão em apreço que, se utilizando da Ata de Registro de Preço nº 101/2011-BRB para realização de **serviços¹² de engenharia**, além de extrapolar, em muito, as quantidades registradas e prever itens não indicados no registro, admitiu aditivo ao contrato para cobrir **despesas não previstas no projeto original**; distanciando-se, assim, do registro vestibular, para se aventurar à execução de verdadeira **obra¹³ de engenharia** desgarrada das características originais e supostamente padronizáveis do registro, fora das hipóteses pontuais e complementares admitidas pelos Órgãos de Controle.

16. De pronto, já no exame do objeto licitado e do Caderno de Especificações Técnicas agregados ao Projeto Básico de folhas 61 a 153 (Anexo I) é possível verificar a execução de **obras de engenharia** dotada de características peculiares e não padronizáveis, como a **previsão de reforço estrutural em concreto usinado 25 fck¹⁴**, a **elaboração de laudos de sondagem**, a **utilização de concreto usinado para execução de fundações**, bem como a recuperação de estruturas de alvenaria, dentre outros; que, de modo algum, aderem ao conceito de serviços comuns de engenharia ou se amoldam à pretensa padronização que, ad argumentandum tantum, poderia decorrer do registro original.

17. Além disso, na hipótese, observo que o aditivo contratual¹⁵ assinado em **2012** (folhas 299 a 337, Anexo I), no valor de R\$ 313.322,33, autorizou a execução de novel **reforço estrutural, reconstrução** da arquibancada e **ampliação da parte administrativa da divisão de esporte** o que, embora não implique repercussões sobre as contas em exame, desvela, sem dúvidas, a prática irregular admitida pelo órgão e corrobora a **forçada adesão durante o exercício de 2011**, sob examinado.

18. Desse modo, a despeito da rica discussão doutrinária acerca da possibilidade de utilização do pregão para realização de obras e serviços de engenharia, o **Ministério Público de Contas entende**

¹² Lei 8.666/1993:

Art. 6º [...]

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

¹³ Lei 8.666/1993:

Art. 6º [...]

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

¹⁴ Folha 135, Anexo I.

¹⁵ DODF n.º 147, de 25/07/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

ilegal a adesão realizada pela Administração Regional do Paranoá que, esgueirando-se pelo atalho excepcional do Registro de Preços, **afastou o devido procedimento licitatório** para realização de **obra** travestida de serviço, mediante contratação direta, o que **constitui grave ilegalidade**; podendo, inclusive, no entendimento do **Parquet** especializado, caracterizar a hipótese descrita no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992, tipificar a prática prevista no art. 89 da Lei de Licitações e ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 57, I, da Lei Complementar n.º 1/1994.

19. No mesmo sentido, reproduzo, in verbis, excerto do bem lançado Parecer n.º 427/2015-DA¹⁶ (Processo n.º 6.310/2014) que, examinando adesão da Casa Civil do Distrito Federal que beneficiou a **mesma empresa** no âmbito de **registro de preços do Banco de Brasília**, posicionou-se:

[...]

39. Conveniente, do mesmo modo, copiar o destacado na Instrução realizada pela Secob/Edificação/TCU, nos autos da TC-019.318/2013-8/TCU:

Sobre o tema, importante mencionar que **a caracterização de uma obra se dá pelo fato de ser composta de várias etapas e serviços, que demandam a utilização de fatores humanos, naturais e mecânicos, representados por mão de obra, material e equipamentos, na consecução de um bem final.**

Assim, embora possam resultar, quando concluídas, em um produto final, **certo é que cada unidade de edificação (obra de engenharia) não pode ser fornecida de uma só vez ou parceladamente, como é o caso das demais compras de bens (art. 6º, incisos I e III, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e art. 3º do Decreto n. 7.892, de 23/1/2013). Além disso, ainda que a superestrutura de uma edificação possa ser padronizada, certo é que existem diversas outras etapas da obra que não o podem ser, como o caso das fundações, muros de fechamento, acessos de veículos, ligações de energia e água, etc.**

[...]

Além disso, constata-se que, por ser o Brasil um país proporções continentais, há substanciais diferenças de custos de materiais, mão de obra e equipamentos, nas diversas regiões e estados do país, como pode ser confirmado por meio dos diversos sistemas referenciais

¹⁶ Vide, no mesmo sentido, o Parecer n.º 253/2016-GPML.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

de preços (Sinapi, Sicro etc.). Há também diversos fatores climáticos que impedem uma uniformização no tempo de conclusão de uma obra, como constantemente é alegado pelas empresas nos processos analisados pelo TCU.

Pelo exposto, é de se observar que não foi sem razão que a legislação não traz a previsão de obras no Sistema de Registro de Preços, pois há diversas peculiaridades que podem impactar o custo de cada uma delas, ainda que tenham o mesmo projeto arquitetônico.

Não se trata, portanto, do cumprimento literal do princípio da legalidade, de que o gestor só pode fazer o que a lei o permite, ou de um mero esquecimento do legislador, ao não prever a possibilidade de realizar obras por meio do SRP, mas de interpretação sistêmica da legislação, em virtude das peculiaridades que cada obra traz sobre si e que podem impactar sobremaneira os custos envolvidos.

Nessa linha, não há margem para interpretação diversa e discorda-se do posicionamento do renomado doutrinador Marçal Justen Filho (item 17 desta instrução), **pois os contratos de obras possuem, sim, conforme exposto acima, características inerentes a eles que impedem a generalização do sistema.**

40. Quanto à aplicação do Sistema de Registro de Preços para obras ou grandes reformas, **não há margem para sua utilização, nem pela LLC, tampouco pelo Decreto 34.509/2013, em virtude das especificidades que cada obra possui.**

41. Relativizando a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços, o Decreto elencou as seguintes hipóteses (art. 3º): contratações frequentes (I); remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (II); para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo (III); ou não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (IV).

42. Assim, **embora muito se discuta a viabilidade e vantagem prática na utilização do pregão para a contratação de obras, não existe margem à discricionariedade em comando tão específico ([Acórdão 1538/2012 - TCU - Plenário](#)).**

43. Destarte, **não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

imobiliárias e alienações (vide Acórdãos em Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 48-64, 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada).

44. Dessa forma, itens relativos à obras ou reformas não possuem sequer o amparo legal para serem contratados por sistema de registro de preços, que dirá para adesão de atas de outros entes.

45. Segundo inteligência do voto condutor do Acórdão nº 2600/2013/ TCU, o princípio perseguido em lei, quando especificou "aquisição de bens" ou "prestação de serviços", não foi outro senão o de preservar o valor fundamental licitatório: o da obtenção da melhor proposta.

46. Tal qual afiançado pelo relator naqueles autos, em um Sistema de Registro de Preços, os objetos devem ser padronizáveis, de modo a atender, amplamente, as necessidades dos adquirentes, qualquer que seja a sua localidade. Quando se compra, por exemplo, uma caneta no Rio Grande do Sul, o interessado no Acre, ao verificar as especificações do produto em ata, tem condições de motivar que aquela licitação atenderá às suas necessidades específicas. De outro modo, objetos não padronizáveis ensejam uma altíssima imponderação em termos de satisfação das necessidades pelo adquirente. Seja porque o problema é muito específico, seja porque não viabiliza a oferta de um justo preço que atenda a todos os interessados. Em consequência, uma "licitação universal" não oferecerá uma contratação geral vantajosa.

47. Chegou-se à conclusão, portanto, que as obras, pelo princípio da especificidade de seus orçamentos, não possuem, via de regra, essas características gerais padronizáveis. As distâncias de transporte, as características do terreno, a disponibilidade dos materiais, os fatores ambientais, todos esses impõem soluções distintas e preços outros, que inviabilizariam uma taxaço erga omnes da "melhor proposta".

48. A contratação de obras, pela a Lei 8.666/1993, traz uma série de procedimentos incompatíveis com o sistema de registro de preços, como, por exemplo: a previsão de recursos orçamentários, as particularidades da obra em relação ao local de sua execução e custos e projetos detalhados.

49. Nesse entendimento, o TCU, em seu Acórdão 296/2007 – 2ª Câmara, determinou à Companhia de Eletricidade do Acre que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observasse a falta de amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

de engenharia. Concluiu que a inserção dos itens de reforma, construção, recuperação e ampliação de imóveis no escopo do objeto do Pregão Eletrônico 2/2014 para Intenção de Registro de Preços é ilegal, afrontando o art. 7º, §§ 2º e 4º, e o art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993, combinados com os arts. 1º e 3º do Decreto 7.892/2013.

50. Não é demais repetir. **As reformas realizadas pelos diversos órgãos distritais que aderiram às atas oriundas do BRB seriam similares ou teriam, no mínimo, projetos arquitetônicos semelhantes? A reforma das instalações do BRB, que decerto, obedecem algum tipo de padronização típica de instituições bancárias, se amoldariam perfeitamente às reformas na Residência Oficial e às dos outros prédios onde se localizavam entes públicos distritais?**

51. Por isso, reitera o Ministério Público os questionamentos efetuados na Representação os quais, frise-se, não foram elucidados: **As áreas a serem reformadas eram exatamente iguais? Com a mesma metragem? Com as mesmas características? Necessitariam de reparos e serviços idênticos?**

52. Em sentido diametralmente oposto ao que constatou a Instrução, que, em resumo, não identificou qualquer sombra de irregularidades nas adesões questionadas por este Parquet e ainda sugeriu o arquivamento dos autos, o Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2015 – DIRAG/CONAG/SCI/CGDF (em anexo), oriundo da Controladoria Geral do Distrito Federal, que examinou a Tomada de Contas Anual de 2012 da Casa Civil, o qual faz parte integrante deste Parecer, assinalou, somente com relação a um ajuste (002.000.169/2012 - Adesão à Ata de registro de preço DIRAD/DESEG-2011/101 do BRB), as seguintes impropriedades:

a) Projeto Básico não previa orçamento detalhados em planilhas, sendo um “caderno de especificações, fazendo uma cópia fiel do edital do Pregão Eletrônico nº 083/2010”;

b) Em serviços realizados em unidades vinculadas à Casa Civil não houve caracterização que fundamentasse adequadamente a demanda, individualizando a prestação de serviços com planilhas e projetos de cada obra a ser executada;

c) Obras realizadas sem projetos arquitetônicos, sem anotação de responsável técnico e sem recebimento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1



d) Irregularidades na composição do BDI;

e) Relatório do executor inconsistente, sem individualização dos serviços prestados;

f) Materiais e serviços pagos e não empregados nas obras, evidenciando um prejuízo estimado de **R\$ 933.072,48;**

g) Ausência de segregação das funções – Diretor de Administração Predial, concentrava a autorização e aprovação das obras, a execução e o controle destas;

h) Pagamento de Notas Fiscais sem cobertura contratual no valor de R\$264.244,18.

53. Ou seja, as suspeitas colocadas pelo Ministério Público parecem ter fundamento, uma vez que seria virtualmente impossível a contratação de reforma efetuada pelo BRB se amoldar perfeitamente às necessidades de diversos órgãos distritais.

54. Apurou-se, na questão examinada pela Controladoria, que sequer houve prévia caracterização da demanda. Não havia projeto básico ou projeto técnico das obras a serem executadas, ao contrário do que informou a Unidade Técnica, que garantiu que todos os jurisdicionados apresentaram Termo de Referência¹⁷, bem como plantas baixas e layouts com indicação das intervenções a serem contratadas.

55. Note-se que as irregularidades foram constatadas exclusivamente em uma adesão. Diversos órgãos distritais (Casa Civil, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Administração Pública, Secretaria Extraordinária da Copa, RA XII, Secretaria da Mulher etc.) aderiram às atas oriundas do BRB e firmaram ajustes com a empresa EMBIM.

56. De outro lado, vislumbra-se que não foi concretizado o necessário procedimento de fiscalização de obras, limitando-se o Corpo Técnico a executar análise perfunctória da questão. Além disso, não foi empreendida, com o detalhamento necessário, a devida apreciação buscando esclarecer as dúvidas suscitadas na Decisão 1590/2014 e constantes da Representação 04/2014 - DA.

57. Como exemplo, cite-se que a Unidade Técnica, ante a pretensão de atestar a economicidade das adesões, afirmou que, como as contratações foram efetuadas em data posterior ao registro das atas, a defasagem do INCC para o período

¹⁷ Com exceção em relação à Secretária de Estado de Fazenda – SEF e à RA XII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

comprovaria a adequação dos preços praticados. Em outras palavras, concluiu que a variação do INCC resultaria na economicidade do ajuste.

58. Esse tipo de conclusão não pode ser aceito pelo Tribunal. O valor da variação do INCC para o período pouco ou nenhuma influência exerce sob a questão posta nos autos. A premissa utilizada pela Unidade Técnica foi verdadeira (existiu variação do INCC), entretanto aportou num argumento inválido (a contratação foi vantajosa).

59. A aferição da vantajosidade das contratações não pode ser sopesada diante de apenas um aspecto. Deve ser avaliada diante da melhor alternativa que atenda à uma dada necessidade de contratação, visando à satisfação efetiva do interesse público e, sempre que possível, com o menor custo. Ou seja, deve ser verificado se houve avaliação abrangente de custo da contratação: elaboração correta do projeto básico e das especificações, atestação das faturas ao longo do (serviços/material entregues), verificações de preços junto ao mercado etc. Nada disso foi realizado.

60. De tal modo, pugna este órgão ministerial por que os autos sejam encaminhados ao Núcleo e Fiscalização de Obras - NFO, órgão deste Tribunal especializado nas demandas técnicas de engenharia, para que as questões sejam avaliadas com a profundidade requerida para o caso.

*61. Nesta esteira, lamentando discordar da diligente Unidade Técnica, sugere-se que os autos sejam encaminhados ao Setor de Fiscalização de Obras e Engenharia – NFO para que seja efetuada análise das contratações efetuadas com **a empresa EMIBM, decorrentes de adesões das atas do BRB.** (Destaquei).*

*20. Para pontuar, acerca de semelhante sanha contratual envolvendo, novamente, a **mesma empresa**, mas em decorrência da análise em outro processo, reporto a evolução no entendimento do **TCDF** que, por meio da Decisão 1.538/2015 (Processo n.º [23.464/2014](#)) deixou assentado:*

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento das contrarrazões apresentadas pelas empresas Plasma Engenharia e Comércio Ltda. - ME e **EMIBM Engenharia e Comércio Ltda.** e do Ofício DIRCO/SUCIC – 2015/001 - BRB; II – considerar a representação da empresa **THECK NEW SERVICE E CONSTRUÇÃO Ltda.** - ME, no mérito, procedente quanto à ilegalidade de sua inabilitação e à necessária adequação dos preços da ata que vier a ser registrada aos praticados no mercado e improcedente quanto*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

aos demais termos; III – determinar ao BRB e à Pregoeira responsável, com fulcro no art. 1º, inciso X, e 45 da LC 1/94, c/c o art. 3º, inciso VII, do RI/TCDF, que adotem as medidas necessárias para o exato cumprimento da Lei, revendo a inabilitação da empresa THECK NEW SERVICE E CONSTRUÇÃO Ltda. - ME no Pregão Eletrônico nº 64/2014, e comunicando o Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, sobre as ações promovidas no intuito de dar cumprimento a presente determinação; IV – **alertar o BRB para que: a) se abstenha de contratar obras de reforma ou de construção totais de suas agências com a ata que vier a ser assinada nesse certame, em vista da incompatibilidade da modalidade Pregão com esses objetos e da ausência, no instrumento convocatório, dos projetos básicos completos e detalhados em todos os seus quantitativos e custos unitários de mão de obra, de materiais e de equipamentos; [...]**

21. Assim, não obstante o enunciado da Súmula 257/2010-TCU¹⁸ – que se reporta exclusivamente a serviços – e ao contrário do que afirma o Justificante, a adesão realizada **além de não caracterizar a execução de serviços comuns de engenharia, desnaturou o registro original e implicou a execução de obras cujas peculiares características a tornam incompatíveis com a adesão realizada.**

22. A despeito desse firme entendimento, pela importância e natureza controvertida do tema, reporto o esclarecedor Acórdão n.º 1.540/2014-Plenário¹⁹, por meio do qual o **Tribunal de Contas da União**, em processo de **Solicitação do Congresso Nacional** que tratou, dentre outras questões, da utilização do **pregão em obras de simples execução**, se manifestou taxativamente no sentido de que **não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia**²⁰. Para corroborar a perfeita subsunção da paradigmática decisão aos fatos sob análise, entendo importante a reprodução:

[...] é questionado se a construção de banheiros públicos pode ser considerada obra de simples execução e, assim, se a modalidade adequada seria o convite ou o pregão. A Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, traz em seu art. 1º e parágrafo único:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida

¹⁸ O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

¹⁹ Processo nº TC 028.256/2013-1, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

²⁰ Item 9.2.7 do Acórdão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.'

Embora a Lei nº 10.520/2002 em nenhum momento vede a contratação de obras por meio de pregão, condicionando apenas na figura do objeto da licitação como bens e serviços comuns, o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, é taxativo quanto a tal vedação:

'A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.'

Assim, embora muito se discuta a viabilidade e vantajosidade prática na utilização do pregão para a contratação de obras, não existe margem à discricionariedade em comando tão específico ([Acórdão 1538/2012 - TCU - Plenário](#)). Nesse diapasão, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (vide Acórdãos em Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 48-64, 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada).

A Lei nº 8.666/93, que subsidiariamente é aplicada ao pregão, estabelece nos incisos I e II do artigo 6º:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;'

Diante da clara distinção entre o conceito de obra e de serviço, a utilização da modalidade pregão é permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia, encontrando amparo na Lei nº 10.520/2002 (Enunciado da Súmula TCU nº 257/2010).

Dessa forma, de acordo com os normativos legais vigentes, a construção de banheiros públicos não pode ser licitada mediante pregão eletrônico. (Destaquei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

23. Ademais, para que, açodadamente, à margem da necessária interpretação sistemática dos dispositivos legais aplicáveis, não se corra o risco de vociferar a aplicação do referido Acórdão, tão-somente, à modalidade eletrônica do pregão, a teor da regra do Decreto nº 5.450/2005 ali citado; lembro que o Acórdão, no ponto que interessa aos autos, restou expressamente redigido:

[...]

9.2.7. conforme jurisprudência desta Corte, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia (Súmula TCU nº 257/2010)

24. Para não deixar dúvidas, trago à colação trecho do Voto condutor do Acórdão n.º 3.605/2014-Plenário²¹ do **Tribunal de Contas da União** que, examinando **hipótese semelhante à tratada** nestes autos, corroborou o entendimento anteriormente reproduzido, aduzindo, in verbis:

12. Embora não tenha sido demonstrada de forma clara a destinação dos quantitativos dos serviços previstos no edital, **o que chama atenção no documento à peça 18 é a previsão de utilização desses serviços em obras**. Nas tabelas apresentadas **há referências a obras como as de ampliação e reparação do Paiol 1 e execução de vias de acesso** a áreas dos paióis pelo 9º B Sup, de **construção de quadra poliesportiva, pavilhões e infraestrutura** necessária ao funcionamento do 3º Batalhão de Aviação do Exército, de **ampliação de pavilhão e de canil** pelo Comando do CMO e de **construção do túnel de teste para armamentos** pelo Parque Regional de Manutenção da 9ª Região Militar. Também estão previstas **adaptações/adequações** que, pela descrição sucinta e pelos altos valores envolvidos, não há como afirmar que sejam apenas com serviços de manutenção.

13. Ademais, apesar de o Edital trazer o orçamento por itens de serviços, **contém disposições quanto ao BDI**, à exigência de a contratada providenciar o alvará de construção, assim como de fornecer “documentação que retrate fielmente o que foi construído – as built –, a qual deve incluir todas as plantas, memoriais e especificações, com detalhes do que foi executado e quais insumos foram utilizados nessa execução”, que não deixam dúvidas de que os custos previstos no pregão em questão contemplam obra, conforme a definição constante do art. 6º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

²¹ Processo n. 014.844/2014-1. Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



14. Assim, é procedente a questão suscitada à peça exordial, visto que o percentual exigido para o capital social mínimo das licitantes foi baseado em valor superestimado se consideramos exclusivamente o objeto contratual, que seria apenas a manutenção de instalações.

15. Sob o aspecto da modalidade de contratação, esta Corte de Contas, recentemente, por meio do Acórdão 1.540/2014 – Plenário, em processo de Solicitação do Congresso Nacional que tratou, dentre outras questões, da utilização do pregão em obras de simples execução, se manifestou no sentido de que “não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia (Súmula TCU 257/2010)”. Pela pertinência do assunto, reproduzo trecho do Voto que impulsionou o referido.

[...]

No caso em tela, **além de estar sendo prevista a contratação de obra por pregão, há, como agravante, a intenção de utilizar o sistema de registro de preços para a contratação de obras, com base em uma planilha que contempla 797 diferentes itens de serviços, dos quais alguns são bastante característicos de construções, ampliações e reformas, como é o caso dos concretos estruturais de 15 fck e de 25 fck, dosados em central, e a aplicação de concreto asfáltico.**

17. O Decreto 7.892/2013 prevê, em seu art. 3º, o uso do Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

18. **A realização de obras não atende às hipóteses acima. Entendo que o aludido normativo viabiliza a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

contratação de serviços comuns de engenharia com base no registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Mas o uso desse sistema com o intuito de contratar obras não pode ser aceito, uma vez que não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. Não há, nessa situação, divisibilidade do objeto.

19. Sob esse aspecto, ressalto que **a opção de utilização do registro de preço está prevista no art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993, contudo, quanto à obra, esta Lei é bastante explícita, em seu art. 10º, em definir os regimes de contratação (empreitada global, empreitada por preços unitários, tarefa e empreitada integral), sem fazer menção à possibilidade de emprego do registro de preço.**

20. Não poderia ser diferente, pois, segundo a Lei 8.666/1993, **para a realização de licitação de obra é primordial estar de posse do projeto básico e do orçamento estimativo da obra (art. 7º, § 2º), assim como haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.**

21. Além disso, cabe ressaltar que **no caso das obras de reforma, ampliação, reparação e construção, não há indicativo de que tais obras sejam padronizadas a ponto de constarem em sistema de registro de preços e de, eventualmente, suscitarem o interesse de outros órgãos públicos na adesão à ata de registro de preços.**

22. Aqui abro espaço para deixar claro que o presente caso difere em muito da matéria abordada nos autos do TC 019.318/2013-8, em que o Tribunal admitiu o registro de preços para obra de engenharia, licitada por meio de RDC, tendo em conta a padronização do projeto. Eis a ementa do Acórdão 2.600/2013 – Plenário:

“REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO EDITAL DE LICITAÇÕES PARA A EXECUÇÃO DE CRECHES. RDC. REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRA DE ENGENHARIA. DECRETO 8.080/2013, QUE ALTERA O DECRETO 7.581/2011, AUTORIZA A UTILIZAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA OBRAS. OBJETO PADRONIZÁVEL NO CASO CONCRETO. LEGALIDADE. LICITAÇÃO COM ELEMENTOS PRÓPRIOS DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. NÃO UTILIZAÇÃO DE TÉCNICA E PREÇO. FALHAS PONTUAIS NAS ESTIMATIVAS DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

PREÇO DO OBJETO. EDITAL VINCULA INTERESSE DA VENCEDORA DA LICITAÇÃO PARA FUTURAS CONTRATAÇÕES. REGISTRO DE PREÇOS NO RDC, REGULAMENTADO PELO DECRETO 7.581/2011, POSSIBILITA QUE ÓRGÃO PARTICIPANTE NÃO SEJA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, AO CONTRÁRIO DO NOVO DECRETO 7.892/2013 (QUE REGULA, DE FORMA GERAL, O SRP). NECESSIDADE DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DOS QUANTITATIVOS LICITADOS. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NOTIFICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.”

23. **Na presente situação, como os serviços foram quantificados para utilização tanto em manutenção como para obras de reforma, ampliação, reparação e construção, não há como contratá-los com a adoção do sistema de registro de preços.** (Destaquei).

25. Nesse caso, o Acórdão n.º 3.605/2014-Plenário foi taxativamente redigido:

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

26. Desse modo, no entendimento do **MPCDF**, as Razões apresentadas pelo Justificante, neste ponto, **devem ser consideradas improcedentes pelo e. Plenário**, para, à luz do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, julgar **irregulares** as contas do responsável, aplicando-lhe a sanção prevista no art. 57, I, da Lei Orgânica da **Corte**. É o que sugere o **Parquet** especializado.

27. Em relação ao subitem **4.2** (Inconsistências nas Declarações de Exclusividade de Representação de Artistas), que reporta possíveis irregularidades em contratações diretas de artistas, por inexigibilidade de licitação (Processos n.ºs. 140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11, 140.000.111/1, 140.000.122/11, 140.000.387/11 e 140.000.110/11), ressaltando falhas nos atos de declaração de exclusividade para representação de grupos musicais; o Justificante alegou que todas as contratações estavam sob orientação do responsável cultural, o Gerente de Cultura da Diretoria Social da RA VII, o Sr. André Felipe da Abadia.

28. Salientou que as contratações relativas aos Processos n.ºs



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11, 140.000.111/11, 140.000.122/11, 140.000.387/11 e 140.000.110/11 foram efetivadas em conformidade com o Parecer nº 393/08 – PROCAD/PGDF e com os arts. 25, III e 26, da Lei nº 8.666/1993.

29. Aduziu que, a despeito da existência da cláusula de exclusividade, a doutrina entende que não pode ser absoluta, sendo que o representante exclusivo pode ser constituído para atuar em um único evento. Afirmou que o procedimento é subjetivo e motivo de discussão doutrinária, mas todos os documentos necessários para a comprovação de exclusividade foram juntados.

30. Concluiu que, pelos documentos juntados e demais argumentações, as irregularidades suscitadas não existem.

31. Acerca das Razões, a **Unidade Técnica** asseverou que o **Tribunal de Contas da União**, no Acórdão nº 96/2008²², entendeu que a contratação por inexigibilidade somente deve ser aceita quando o contrato de exclusividade entre o artista e o seu empresário for registrado em cartório, não sendo válido para justificar a ausência de licitação aquele contrato que contém mera exclusividade de data, reproduzindo, in verbis:

[...]

i) [...] quando da contratação de artistas consagrados por meio de intermediários, com utilização da inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, devem ser apresentadas cópias do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório.

32. Salientou que o contrato e a declaração – referentes à data da apresentação – celebrados com terceiros não devem ser aceitos como elementos de suporte à contratação por inexigibilidade, enfatizando que tal medida é necessária para evitar irregularidades.

33. Ressaltou que, a despeito das cópias dos contratos de exclusividade acostadas pelo Justificante possuírem reconhecimento em cartório, não foram suficientes para sanar a falha apontada, pois, conforme relatado pelo Controle Interno, houve contratações anteriores por agentes diferentes daqueles apontados como empresários exclusivos e contratações com a intermediação de vários empresários exclusivos dentro do mesmo exercício.

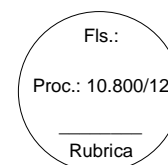
34. Concluiu, portanto, que as declarações de exclusividade apresentadas são frágeis, evidenciando a falha ocorrida no uso da inexigibilidade de licitação e que os argumentos trazidos podem ser considerados improcedentes para influir como irregularidade nas

²² Consulta em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



contas.

35. O **Ministério Público de Contas aquiesce**. Assiste razão à Unidade Técnica. Na hipótese, entendo imprestáveis as declarações de exclusividade sem características de relativa estabilização temporal e qualificadas pela formalização contratual duradoura capaz de justificar a contratação direta.

36. Acerca desse tema o **Tribunal de Contas da União** possui entendimento consolidado no sentido de que, para caracterização da exclusividade legal, deve ser apresentada **cópia do contrato de exclusividade** do artista com o empresário contratado, com registro em cartório.

37. Mas não apenas isso. O **TCU**, interpretando os dispositivos de norma geral²⁷, tem assentado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento, na forma do Acórdão n.º 96/2008-Plenário:

9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que:

9.5.1. quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1. **deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento; [...]** (Destaquei).

38. É no mesmo sentido o Acórdão n.º 3.826/2013-TCU-1ª:

9.2. determinar ao Ministério do Turismo, remetendo cópia integral deste processo, que:

[...]

9.2.2. instaure processo de Tomada de Contas Especial, quando no exame da prestação de contas forem constatadas as mesmas irregularidades aqui referidas, especialmente a seguinte, sujeita a glosa: contratação de bandas de música, por meio **de inexigibilidade de licitação, sob o fundamento da exclusividade de representação, com base na**

²⁷ Súmula n.º 222-TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

apresentação de “cartas” e de “declarações” que supostamente atestariam a dita exclusividade, mas na verdade não se prestam para tanto, o que só pode ser feito por meio de contrato firmado entre artistas e empresários, devendo ainda constar registro em cartório, além de regular publicação, conforme as disposições contidas no termo de convênio, no item 9.5 do Acórdão nº 96/2008-TCU-Plenário e nos arts. 25, inciso III, e 26, todos da

39. Acerca do tema, trago à colação excerto do Parecer n.º 414/2015-DA (Processo n.º 19.692/2011), que esclarece com precisão e põe termo ao assunto:

[...]

Essa é a exata inteligência da norma expressa no art. 25, III da Lei de Licitações, que autoriza a contratação do profissional artista, mediante inexigibilidade, **diretamente ou por meio de empresário exclusivo**.

[...]

28. A expressão “exclusivo”, qualificadora do substantivo “empresário” tem a função teleológica de agregar critério objetivo às peculiares circunstâncias éticas e estéticas que envolvem a contratação de atividades artísticas, mitigando-as com o fim de ascender o grau de impessoalidade decorrente da contratação direta autorizada pela lei.

29. A interpretação histórica ajuda a compreender esse raciocínio ao cotejo da disciplina anterior à Lei n.º 8.666/1993. Afinal, não foi com outro intento que o adjetivo **exclusivo** foi acrescido à redação do antigo Decreto-Lei n.º 2.300/1986²⁴ que, originalmente, omitia a expressão em seu art. 23, III:

‘Para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, **diretamente ou através de empresário**, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (Destaquei).’

30. De modo que a exclusividade exigida a partir da redação do art. 25, III da Lei n.º 8.666/1993 gravou ajuste lógico para que a contratação não restasse realizada mediante **qualquer empresário** (circunstância que, de alguma forma, esteada na legislação anterior²⁵, **poderia induzir pluralidade**); mas por meio de **empresário exclusivo**; para, agregada aos demais requisitos da lei, preservar a peculiar função do instituto, cujo

²⁴ Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

²⁵ Decreto-Lei n.º 2.300/1986.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

*mote e razão de existência é a **inviabilidade da competição**.*

31. Assim, a inexigibilidade estará autorizada, **em regra**, quando a contratação restar realizada diretamente com o profissional do meio artístico, evitando, com isso, que intermediários tornem a contratação mais onerosa aos cofres públicos. Ou, de outra forma, quando restar efetivada por meio de empresário **exclusivo (único)**, pois, havendo pluralidade, haverá viabilidade na competição e, consequentemente, **exigibilidade de licitação**.

32. Como elucida Leonardo Barbabela²⁶:

*A contratação do artista, por inexigibilidade, visa a prestigiar o caráter personalíssimo do seu trabalho, o que inviabiliza a adoção de critérios objetivos para a realização do certame. No entanto, **caso haja pluralidade de empresários, possível é a competição entre eles, impondo-se a prévia licitação.** (Destaquei).*

33. Esse também é o entendimento de Joel Niebuhr²⁷:

A proibição de contratar com empresário não exclusivo é medida prestante a impedir que terceiros auferam ganhos desproporcionais à custa dos artistas.

34. E, se os próprios artistas, como afirma o Justificante, se recusaram a ofertar os serviços por meio da contratação direta, sem intermediários; haveria apenas três outras alternativas legais válidas ao gestor diligente:

*a) como autoriza a lei, proceder à contratação por meio de **empresário exclusivo**;*

b) em face da natureza das contratações dessa estirpe e com supedâneo na discricção obsequiada pela própria lei, contratar profissional diverso que, do mesmo modo, atendessem os demais requisitos da norma; ou

c) em último caso, simplesmente abster-se de efetuar a contratação. Afinal, como enfatiza Marçal Justen Filho²⁸:

Como regra, não compete ao Estado contratar profissionais do setor artístico, pois o desenvolvimento

²⁶ BARBADELA, Leonardo. *Consulta n.º 14/2003*. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público de Minas Gerais. MPMG: 2013.

²⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. Dialética. São Paulo: 2003. p. 204.

²⁸ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Dialética. São Paulo: 2008. p. 359.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



*de atividades dessa natureza compete à iniciativa privada, **ainda que ao Estado incumba fomentar as diversas manifestações nesse campo.** (Destques no original).*

40. Para concluir e destacar, faço questão de reproduzir trecho do preciso e enfático Relatório de Auditoria n.º 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT-STC (folhas 272 a 285, Apenso), que registrou:

*Além disso, os autos referenciados demonstram que a própria Administração Regional do Paranoá contratou os serviços de certas bandas mediante a intermediação de **diversos “empresários exclusivos” dentro do exercício.***

*Pode ser verificado que a **banda Obsessão** foi contratada para uma apresentação em **06/03/2011** por intermédio da representante “exclusiva” **Master Produções e Eventos Ltda.**, e outra apresentação em **02/04/2011** (menos de um mês depois) teve como intermediário o **representante “exclusivo” Nós É 5 Produções Ltda.***

*Da mesma forma, a banda Sensação foi representada em **01/04/2011 “exclusivamente” pela Nós É 5 Produções Ltda.** e em **27, 28 e 29/05/2011 “exclusivamente” pela JK Serviços e Produções de Eventos Ltda.***

Fica evidenciado na comparação entre cada um dos autos o caráter efêmero e duvidoso das declarações de exclusividade apresentadas pelas empresas contratadas, algumas das quais não encontram sustentação sequer no âmbito da Administração Regional do Paranoá dentro de um intervalo de 30 dias. (Destaquei).

41. Assim, as Razões **devem ser consideradas improcedentes** e, a teor art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, o Achado deve incutir **irregularidade** sobre as contas do gestor. É o que sugere o **MPCDF**.

42. Também aqui, em face da gravidade dos fatos relatados pelo Controle Interno, o **Parquet** especializado sugere a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 57, I, da Lei Orgânica da **Corte**.

43. O subitem **4.3** (Inadequada Pesquisa de Mercado para Justificativa de Valores dos Cachês de Artistas) descreve a existência de irregularidades em contratações diretas de artistas, por inexigibilidade de licitação, nos Processos n.ºs 140.000.066/2011, 140.000.058/2011, 140.000.025/2011 e 140.000.110/2011, destacando a ausência de pesquisa de mercado para fixação de cachês de artistas e as diferenças nos valores pagos à mesma banda, em momentos próximos, sem justificativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

44. Acerca das irregularidades compiladas o Justificante alegou que os cachês pagos²⁹ obedeceram os critérios estabelecidos no Parecer nº 393/08-PROCAD/PGDF e no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, sendo que as escolhas se basearam na expressividade junto à comunidade do Paranoá e no elevado conceito e aceitação popular.

45. Informou que, os valores pagos às bandas ficaram abaixo dos limites fixados pela Secretaria de Estado de Cultura na Nota Técnica nº 01/11 – UAG/AJL, a qual foi produzida 2 meses após a realização dos eventos inquinados.

46. Anexou justificativa para contratação, justificativa de preço, comprovação de inexigibilidade, informação de disponibilidade orçamentária e parecer jurídico, concluindo que os valores pagos não estavam acima dos praticados no mercado e que todas as exigências legais foram cumpridas.

47. O competente Corpo Técnico manifestou-se nos seguintes termos:

32. Análise: a priori, a justificativa relacionada à Nota Técnica nº 01/11 – UAG/AJL não deve prosperar, pois, a mesma nem mesmo havia sido publicada quando do pagamento das bandas, quais sejam Banda Sensação e Banda Obsessão.

33. Nos casos de contratação direta, seja por inexigibilidade – como in casu – ou por dispensa, deve existir uma pesquisa de preços correntes no mercado, em cumprimento ao disposto no artigo 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/93. Veja-se o entendimento do TCU:

“Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo” (grifos nossos)

TCU, Acórdão nº 2.611/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 05.12.2007.

34. Note-se que **as cópias acostadas às fls. 10/54 do Anexo II são incapazes de comprovar as seguintes**

²⁹ Referentes aos Processos nºs. 140.000.066/11, 140.000.058/11, 140.000.025/11 e 140.000.110/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

diferenças de preços nos seguintes períodos:

a) Banda Sensação – contratação referente ao Processo nº 140.000.058/11 no valor de R\$ 25.000,00 e contratação referente ao Processo nº 140.000.110/11 no valor de R\$ 15.000,00 (fl. 275-v*). Mesma banda, mesmo molde de show, mas valores distintos;

b) Banda Obsessão – referente ao Processo nº 140.000.025/11 foi contratada pelo valor de R\$ 30.000,00 por 2 horas de show, sendo que no Processo nº 140.000.058/11 a contratação foi para 1 hora e meia de apresentação no valor de R\$ 35.000,00 (fl. 275-v*).

35. No caso em tela, os argumentos não podem prosperar, pois **não houve comprovação de adequada pesquisa de mercado de preços de apresentações além da inexistência de justificativa para as diferenças de valores de cachês pagos às bandas.**

36. Destarte, podem os argumentos ser considerados improcedentes, não tendo o condão de afastar a irregularidade apontada. (Destaquei).

48. O **Ministério Público de Contas**, sem delongas, **aquiesce**.

49. O subitem 4.4 (Sobrepço na Contratação de Aluguel de Tendas) relata a existência de sobrepço no fornecimento (locação) de estruturas para realização de eventos culturais e esportivos, quando restou contratada a empresa Impacto Organização e Eventos, mediante adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão n.º 538/CECOM/2010, oriunda do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do Processo nº 140.000.121/2011.

50. O Justificante asseriu que a Administração Regional do Paranoá sempre buscou seguir os preceitos e determinações legais, salientando que sua gestão realizou mudanças na instrução processual e adotou medidas de separação de custos e apropriações relativas às contratações de artistas e das estruturas físicas, além de medidas para facilitar as contratações.

51. Aduziu que o Processo nº 140.000.121/2011 foi formalizado com a consolidação de Projeto Básico, buscando a adesão a uma ata de registro de preço (ARP), em conformidade com a lei e com valores comprovadamente menores e mais vantajosos.

52. Informou que a contratação não tratou de mera locação de equipamentos, mas sim da implantação de um serviço que permitisse alcançar os locais de demanda, com segurança, qualidade e presteza, dada a distância de algumas comunidades do Paranoá.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

53. Destacou, em síntese, que, ao optar pela contratação do serviço de maneira global, incluindo a infraestrutura, a Administração obteve vantagens diretas e indiretas – dentre outras, o recolhimento de tributos pela empresa de locação, estrutura com permanente atualização e solução única da estrutura feita por apenas um contratado – reforçando a vantagem da locação sobre a aquisição.

54. Ressaltou que não ocorreram irregularidades na contratação e que cumpriu todos os requisitos legais. Por fim, salientou que houve economia aos cofres públicos e reforçou a tese de que a Auditoria comparou, indevidamente, a aquisição de um único produto (tenda) com a locação desse mesmo produto, sem especificar os serviços correspondentes que onerariam a contratação.

55. Sobre o tema, o Corpo Técnico manifestou-se, in verbis:

41. **Análise:** esta problemática de aluguel de tendas é fato recorrente em Administrações Regionais, já tendo sido falha determinante para chamamento em audiência dos gestores responsáveis em diversos processos³⁰.

42. As justificativas de que a locação incluía toda uma sistemática de montagem e uma logística característica não sana nem explica o fato de pagamentos percentualmente muito elevados em relação ao todo do evento. Veja-se que, por exemplo, no caso da OS nº 006/2011, relativo ao evento Feira Cultural, o valor apenas da locação das tendas foi equivalente a 98% do valor total do evento (fl. 276-v*).

43. Destarte, podem os argumentos serem considerados improcedentes, não possuindo força para afastar a irregularidade apontada.

56. O **Parquet** especializado, sem delongas, **está de acordo com análise** do Corpo Técnico.

57. Sobre as alegações de que a contratação agrupada teria gerado economia para a Administração, em face, inclusive, do regime tributário incidente, **discordo** e corroboro o entendimento expresso no Parecer n.º 414/2015-DA (Processo n.º 19.692/2011):

12. Este **Ministério Público de Contas**, a despeito de compreender irregular a agregação, em um único item, dos serviços de locação e, ao mesmo tempo, de montagem e de desmontagem de tendas; **considera adequados, para a falha apontada, os argumentos da Instrução, haja vista a demonstração da razoabilidade dos preços praticados para a locação, conforme registrou a Unidade Técnica.**

³⁰ Por exemplo os Processos n.ºs. 10.649/12 (TCA de 2011 de Sobradinho) e 33.287/13 (TCA de 2010 de Brasília)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

13. Ressalte-se que, no entendimento do **Parquet** especializado, a maneira como restaram cotados os itens da Ata de Registro de Preços relativa ao Pregão Eletrônico 754/2009 realizado pela Central de Compras, além de implicar o descumprimento do art. 23, §1º da Lei n.º 8.666/1993³¹ – uma vez que agrega serviços de natureza diversa em um único item – em prejuízo da competitividade; gera dúvidas acerca da inclusão do valor dos serviços de montagem e de desmontagem, uma única vez, no custo da locação diária, em prejuízo da compreensão dos custos unitários que compõem a cotação de preços para objetos dessa natureza, como ocorreu no presente caso.

Além disso, o agrupamento de obrigações de natureza distinta em um único item – locação (obrigação de dar) e montagem e desmontagem (obrigação de fazer) – pode³² ocasionar dificuldades para Administração no que tange à operacionalização do regime tributário aplicável, gerando indevida renúncia de receitas, em face da incidência do ISS apenas sobre o serviço de montagem e de desmontagem, como entende a jurisprudência:

- É INCONSTITUCIONAL A INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISS SOBRE OPERAÇÕES DE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. (STF, Súmula Vinculante n.º 31);
- ISS E LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS CONCOMITANTE COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. "Ementa: TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS ASSOCIADA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LOCAÇÃO DE GUINDASTE E APRESENTAÇÃO DO RESPECTIVO OPERADOR. INCIDÊNCIA DO ISS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE A LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. SÚMULA VINCULANTE 31. AGRAVO REGIMENTAL. 1. **A Súmula Vinculante 31 não exonera a prestação de serviços concomitante à locação de bens móveis do pagamento do ISS. 2. Se houver ao mesmo tempo locação de bem móvel e**

³¹ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

³² Para o caso sob análise, este **MPCDF** constatou que houve a retenção ordinária do ISS, no valor de R\$ 2.653,20, conforme NL n.º 00789/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

prestação de serviços, o ISS incide sobre o segundo fato, sem atingir o primeiro. 3. O que a agravante poderia ter discutido, mas não o fez, é a necessidade de adequação da base de cálculo do tributo para refletir o vulto econômico da prestação de serviço, sem a inclusão dos valores relacionados à locação. Agravo regimental ao qual se nega provimento." (ARE 656.709 AgR (DJe 8.3.2012) - Relator Ministro Joaquim Barbosa - Segunda Turma) (Destaquei);³³

• Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. 1) AÇÃO PRINCIPAL. 1.1) LOCAÇÃO DE ANDAIMES E ESTRUTURAS METÁLICAS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MONTAGEM E DESMONTAGEM DE ALICERCES. LOCAÇÃO PURA E SIMPLES NÃO EVIDENCIADA. INCIDÊNCIA DO ISSQN. 1.2) LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. INOCORRÊNCIA. FATO GERADOR DO ISS. ATIVIDADE PRESTADA COM O BEM. SERVIÇOS. APELO NOS AUTOS DA AÇÃO PRINCIPAL IMPROVIDO. 2) AÇÃO CAUTELAR. REQUISITO FORMAL NÃO SATISFEITO. INTELIGÊNCIA DO ART. 514, II, DO CPC. REPRODUÇÃO DE RAZÕES RECURSAIS. IMPOSSIBILIDADE. APELO NOS AUTOS DA AÇÃO CAUTELAR NÃO CONHECIDO. 1.1) **A atividade da sociedade empresária apelante não se limitou à locação dos andaimes e estruturas metálicas, mas envolveu a prestação de serviço de montagem e desmontagem das alicerces, razão pela qual - não se tratando de locação pura e simples - possível a incidência do ISSQN no caso concreto.** 1.2) In caso, o fato gerador do ISS não está na locação de bens móveis, propriamente, mas na atividade que se presta com o bem móvel. Ou seja, a atividade preponderante são os serviços que com eles são prestados. Apelo nos autos da ação principal improvido. 2) Para satisfazer o requisito de admissibilidade da regularidade formal, deve o recorrente instruir a petição de interposição com as razões recursais, nas quais deverá impugnar o decisor recorrido, demonstrando o porquê do seu desacerto, o que fora inobservado na presente hipótese. Apelo nos autos da ação cautelar não conhecido. ([TJ-ES - Apelação Cível AC 48020103684 ES 48020103684](#), Data de publicação: 02/10/2006). (Destaquei).

58. Embora as questões envolvendo a agregação original digam

³³ No mesmo sentido: RE 464.757 AgR (DJe 10.10.2011) - Relator Ministro Dias Toffoli - Decisão Monocrática; AI 835.863 (DJe 7.10.2011) - Relator Ministro Celso de Mello - Decisão Monocrática.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

respeito ao registro realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul; incumbia ao gestor, no âmbito da Administração Regional do Paranoá, evitar a adesão indevida e antieconômica.

59. Acresço, ademais, que o Órgão de Controle Interno constatou que, à época, o preço do m² para **aquisição de tendas**, no mercado do Distrito Federal, **era significativamente inferior ao cotado para locação do m²** na Ata de Registro de Preços escolhida; indicando que, enquanto o preço médio para **locação** de uma tenda 10x10m (100m²) estaria em torno de R\$ 600,00/diária, a **aquisição** de uma tenda piramidal 10x10m indicava o custo de R\$ 5.600,00.

60. Dessa forma, a Controladoria Geral do Distrito Federal registrou que, na hipótese de o órgão ter optado pela **compra** de 10 unidades de 10x10m, o que, por exemplo, supriria as necessidades da Ordem de Serviço n.º 13, o custo total com tendas seria de R\$ 56.000,00; **valor equivalente a 50% do custo do aluguel para um único evento**, o que, além de implicar a economia correspondente, permitiria a utilização das tendas em outros eventos e por longo período.

61. A CGDF salientou, ainda, que o aluguel diário da tenda piramidal contratada ficou **quase 14 vezes superior ao valor de mercado para aquisição do mesmo produto**, implicando a recomendação de instauração de Tomada de Contas Especial.

62. Portanto, as alegações do Justificante devem ser consideradas improcedentes pelo **e. Plenário** e suas contas devem ser julgadas **irregulares** nos termos do art. 17, III, "b", da Lei Complementar n.º 1/1994.

63. Em razão da **evidência de danos ao erário** e da ausência de indicação, pela Instrução, de processo de Tomada de Contas Especial específico a impingir reflexo sobre as contas (folha 80), sugiro que o **e. Tribunal** determine à Administração Regional do Paranoá a instauração de procedimento visando à apuração integral dos danos e a indicação de responsáveis, **sem sobrestamento destes autos**, que poderão ser apreciados com fundamento nos dispositivos legais referenciados no parágrafo anterior, dada a suficiência do ato antieconômico imputado ao gestor.

64. Acerca da irregularidade apontada no subitem **4.5** (Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento), que dispõe sobre diversas irregularidades na contratação de estrutura para o evento de carnaval, por meio de adesão à ARP n.º 42/2010, vinculada à A3 Brasil Eventos Ltda. (Processo n.º 140.000.049/2011); o Justificante informou que, à época da ocorrência, não fazia parte do corpo de servidores da RA, mas que o objeto foi encaminhado pelo Administrador Regional à Coordenadoria das Cidades com o pedido de instauração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



sindicância.

65. O Corpo Técnico manifestou-se da seguinte forma:

45. **Análise:** este apontamento é referente ao Processo nº 140.000.049/2011, para a contratação de estrutura para evento do carnaval do Paranoá, pela adesão à ARP nº 42/2010.

46. A ratificação de inexigibilidade de licitação foi publicada no DODF nº 51, p. 54, na data de 15.03.11. O ora defendente ocupou a função de DAG no período de 24.03.11 a 06.07.11 e 22.07.11 a 31.12, ou seja, **realmente não se encontrava no corpo de servidores da RA do Paranoá.**

47. Assim, esta irregularidade não deve macular suas contas.

66. O **Ministério Público de Contas aquiesce**, salientando que as irregularidades apontadas pelo Órgão de Controle Interno **são graves** e foram tratadas, pelo **MPCDF**, em tópico próprio (vide parágrafos 74 a 78, *infra*).

67. Tratando do subitem **6.1** (Falta de Implementação de Recomendações Formalizadas em Relatórios de Inspeções Realizadas pela Controladoria) – que reporta o não atendimento das recomendações da Controladoria Geral do Distrito Federal na Nota Técnica nº 81/2011-GAB/CONT/STC (Processo nº 140.000.289/2011), referente à contratação de artistas para lançamento do enredo de 2012 do GRES Unidos da Vila Paranoá – o Justificante, entendendo que o Controle Interno fez análise superficial dos autos, questionou o posicionamento da Controladoria Geral quanto à indicação de suposto privilégio na realização de eventos em detrimento da execução de obras e serviços de melhorias na cidade.

68. Indicou que toda a argumentação legal trazida para o subitem **4.2** (Inconsistências nas Declarações de Exclusividade de Representação de Artistas) pode ser aproveitada para a presente falha, afirmando que a Nota Técnica nº 81/11 foi obedecida e as providências necessárias restaram adotadas.

69. O Corpo Técnico, analisando as Justificativas, esclareceu e sugeriu:

50. **Análise:** no caso em tela, a referência que o Controle Interno fez das tendências do orçamento da RA **foi no sentido de que várias contratações de artistas foram consideradas irregulares.**

51. Mais uma vez, há o embate **da inexigibilidade para a contratação de artistas com falhas nos contratos de exclusividade** e, mais uma vez, **os documentos trazidos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



aos autos não são suficientes para afastar as falhas, podendo-se utilizar da mesma análise do Subitem 4.2 (§§ 24/28 desta Informação) para considerar, novamente, improcedentes as justificativas trazidas.

70 O **MPCDF** está de acordo com a Manifestação Instrutiva e entende que, na hipótese, a contumaz inobservância das recomendações do Controle Interno pelo gestor induziu irregularidades semelhantes àquelas tratadas nos parágrafos 27 a 41, retro, cujas justificativas já restaram rechaçadas, e, portanto, deve ensejar novel irregularidade a macular as contas do responsável, nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994.

71. Entendo, ademais, que o descumprimento do alerta do Controle Interno – notadamente por implicar a prática de novas e graves irregularidades apontadas às folhas 282 e 282-v do Apenso – deve ensejar a aplicação de multa ao pertinaz gestor, nos termos do art. 57, I, da Lei Complementar n.º 1/1994.

Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima³⁴ (folhas 159 a 191)

72. Sobre as Razões apresentadas pelo Justificante, a Instrução, de pronto, assinalou que os argumentos trazidos em relação aos subitens **4.1** (Adesão à Ata de Registro de Preços não Admitida em Lei e Uso de Quantidades Acima das Registradas), **4.2** (Inconsistências nas Declarações de Exclusividade de Representação de Artistas), **4.3** (Inadequada Pesquisa de Mercado para Justificativa de Valores dos Cachês de Artistas), **4.4** (Sobrepreço na Contratação de Aluguel de Tendões) e **6.1** (Falta de Implementação de Recomendações Formalizadas em Relatórios de Inspeções Realizadas pela Controladoria), têm o mesmo teor daquelas apresentadas pelo Sr. Ivan Alves dos Santos, motivo pelo qual, em seu entendimento, aplica-se a mesma análise que considerou improcedentes as justificativas apresentadas.

73. Quanto a esse particular o **Ministério Público de Contas aquiesce** e, reportando os parágrafos 14 a 26, 35 a 42, 48, 56 a 63 e 70 e 71, retro, sugere ao **Tribunal** considerar **improcedentes as Razões de Justificativas** apresentadas, para julgar **irregulares** as contas do gestor, nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994 e, do mesmo modo, aplicar-lhe a sanção prevista no art. 57, I da norma.

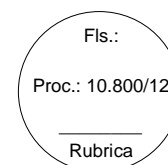
74. Em relação subitem **4.5** (Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento), o Justificante informou que o Processo nº 140.000.049/2011 (que versa sobre a contratação de estrutura para evento de Carnaval por adesão à ARP nº 42/10) foi instruído pela então Diretoria de Administração Geral à época, sendo que os autos foram por ele encaminhados à

³⁴ Administrador Regional do Paranoá no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1



Coordenadoria das Cidades para instauração de sindicância.

75. O Corpo Técnico salientou que, conforme folha 208, foi instaurada sindicância para a análise desta falha, porém, não foi observada tramitação processual que procedesse ao saneamento da irregularidade. Assim, a Instrução pugna pela manutenção da irregularidade.

76. O **Ministério Público de Contas**, neste ponto, está **parcialmente de acordo com a Instrução**. De pronto, verifico que, a despeito da tramitação do processo para a então Coordenadoria das Cidades (folha 208, citada), **os autos não evidenciam a instauração do procedimento disciplinar alardeado** pelo Justificante e pela Instrução. Em consulta aos registros no sítio eletrônico do Diário Oficial do Distrito Federal não foram encontradas evidências da instauração.

77. No mérito, de fato, as graves irregularidades apontadas no Achado de Auditoria, **não restaram elididas pelo Justificante**. Apenas para rememorar, destaco que a Controladoria Geral do Distrito Federal listou:

a) **ausência de planilha orçamentária no projeto básico com o detalhamento** dos custos que compõem o valor estimado de R\$ 200.000,00;

[...]

c) **ausência de justificativa para adesão à ata de registro de preços e pesquisa de mercado realizada somente com uma empresa** em detrimento das três recomendadas;

d) **ausência nos parecer técnico ou jurídico** sobre a regularidade da contratação e também de **instrumento formal de contrato**, constando somente a Nota de Empenho [...], descrita de forma genérica [...];

e) **pagamento sem autorização da autoridade competente**;

f) **ausência de ato de designação do executor** do contrato, bem como do relatório de execução, constando apenas o atesto da notas fiscais; e

g) **ausência de comprovação da execução do objeto**.

78. Dessa forma, as alegações devem ser **consideradas improcedentes** e os atos **inquinados devem ser imputados ao Justificante**, bem como, no entendimento do MPCDF, também ao **Sr. Josué de Lima Rodrigues**, Diretor de Administração Geral do órgão³⁵ à época dos fatos (revel), impingindo, por isso,

³⁵ Período de 17/01 a 23/03/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

irregularidade sobre suas contas, na forma do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994.

79. Ao final, a competente Unidade Técnica, fez consignar as seguintes sugestões:

[...]

80. Neste ponto, impende registrar que, além das discordâncias já registradas pelo **Parquet** especializado, entendo que as falhas apontadas nos subitens **4.1** (Adesão à Ata de Registro de Preços não Admitida em Lei e Uso de Quantidades Acima das Registradas), **4.2** (Inconsistências nas Declarações de Exclusividade de Representação de Artistas), **4.3** (Inadequada Pesquisa de Mercado para Justificativa de Valores dos Cachês de Artistas) e **4.4** (Sobrepreço na Contratação de Aluguel de Tendas), não obstante sofrer os efeitos da revelia, **não podem ser imputadas ao Sr. Josué de Lima Rodrigues, pois não coincidem com o período em que esteve à frente da Diretoria de Administração Geral do órgão**³⁶.

81. Portanto, em relação a tais irregularidades, **não há fundamento para a imputação como sugeriu a Unidade Técnica**. De outro lado, verifico que a única irregularidade imputável ao Justificante revel **é justamente aquela não atribuída pela Instrução** – a descrita no subitem **4.5** (Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento), conforme parágrafo 78, retro.

82. Em relação aos processos com **potencial repercussão sobre as contas** (folhas 80 a 81) – **cujo exame não restou registrado pela Instrução** – entendo que o Processo n.º **6.450/2012**³⁷, à luz do teor da Decisão n.º 978/2014, **não deverá repercutir** sobre estes autos.

83. Quanto ao Processo n.º **33.317/2013**³⁸, em razão do envolvimento do Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima, a decisão que dele advier³⁹ pode, em tese, repercutir sobre as contas em exame, uma vez que, nos termos da Informação n.º 266/2015, com

³⁶ De 17/01 a 23/03/2011 (folha 74).

³⁷ Decisão n.º 978/2014: O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro PAIVA MARTINS, que tem por fundamento a instrução, decidiu: I) tomar conhecimento das razões de justificativas de fls. 129/135, 141/146-v, 152/155, 175/183, 293/300, 402/403, 424/429 e 436/442, apresentadas em cumprimento ao item III da Decisão n.º 6.610/2012; II) no mérito, **considerar procedentes as razões de justificativas em tela, dando disso ciência aos interessados**; III) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.

³⁸ Convertido em TCE nos termos da Decisão n.º 6.146/2014.

³⁹ Última Decisão n.º 854/2016: Inspeção destinada a obter outros elementos necessários à análise dos documentos encaminhados pela Administração Regional do Paranoá – RA VII, em cumprimento do item II, alínea “b”, da Decisão n.º 4734/2013. O defendente, Sr. CRISTIANO GONÇALVES MENNA BARRETO, representante Legal da empresa SWOT SERVIÇOS DE FESTAS E EVENTOS LTDA., **não compareceu, nesta assentada, para realizar a sustentação oral de defesa deferida** por meio do Despacho Singular n.º 59/2016-GCPT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1



concordância do **MPCDF**, no Parecer n.º 838/2015-ML, a ele está sendo imputada responsabilidade pelo ressarcimento de R\$ 103.526,70, atualizado até 19/08/2015.

84. No entanto, o **Parquet** especializado – considerando que as graves falhas anotadas nestes autos **são suficientes** para evidenciar a **irregularidade** das contas do responsável – entende **não haver necessidade de sobrestar o julgamento das contas** (exercício 2011), podendo o **e. Plenário** proceder à análise meritória **independentemente do resultado do julgamento** do processo pendente.

85. Assim, o **MPCDF**, **parcialmente convergente** com o competente Corpo Técnico, sugere ao **e. Plenário**:

I – tome conhecimento das razões de justificativa acostada às fls. 126/158 e Anexos I e II, pelo Sr. Ivan Alves dos Santos; 159/191 e anexos às fls. 192/217, pelo Sr. Carlos Antoneto de Souza Lima;

II – considere revel o Sr. Josué de Lima Rodrigues, nos termos do art. 13, §3º, da LC nº 01/94;

III – esteado no art. 17, I da Lei Complementar n.º 1/1994, julgue regulares, em relação ao exercício de 2011, as contas de: a) Alex Santos Araújo; e b) Elias Penha Pereira;

IV – com fundamento no art. 17, III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, julgue irregulares, em relação ao exercício de 2011, as contas dos seguintes responsáveis, aplicando-lhes a sanção pecuniária prevista no art. 20, parágrafo único, da referida Lei, em face das falhas a eles imputadas – descritas na forma do Relatório de Auditoria n.º 29/2012-DIRAD/CONAG/CONT-STC – conforme segue:

a) Ivan Alves dos Santos, em face dos subitens **4.1** (Adesão à Ata de Registro de Preço não Admitida em Lei e Uso de Quantidades Acima das Registradas), **4.2** (Inconsistências nas declarações de exclusividade de representação de artistas), **4.3** (Inadequada Pesquisa de Mercado para Justificativa de Valores dos Cachês de Artistas), **4.4** (Sobrepço no Aluguel de Tendas) e **6.1** (Falta de Implementação de Recomendações Formalizadas em Relatórios de Inspeções Realizadas pela Controladoria);

b) Carlos Antoneto de Souza Lima, em face de todos os subitens **referenciados na letra “a”, supra** e do subitem **4.5** (Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento); e

c) Josué de Lima Rodrigues, em razão do subitem **4.5**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.3/S1



(Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento);

V – sem sobrestamento destes autos e em face do que restou evidenciado no subitem 4.4 (Sobrepreço no Aluguel de Tendas), determine à Administração Regional do Paranoá, se já não o fez, a instauração imediata de procedimento visando à apuração de danos e a indicação de responsáveis;

VI – em razão da constatação descrita no subitem 4.5 (Irregularidade na Instrução de Processo de Contratação de Estrutura para Evento), determine à Administração Regional do Paranoá que, no prazo de 10 dias, informe o andamento do procedimento de apuração disciplinar supostamente instaurado para apurar irregularidades decorrentes da contratação realizada nos autos do Processo nº 140.000.049/2011;

VII – nos termos da Decisão Administrativa Extraordinária/TCDF n.º 50/1998 e do disposto nos artigos 18, 19 e 24, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 1/1994, dê quitação aos responsáveis indicados item III, retro, em relação ao objeto desta TCA; e

VIII – autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para os fins pertinentes e a devolução do apenso à origem.”

10. Os Srs. Ivan Alves dos Santos e Carlos Antoneto de Souza Lima solicitaram a possibilidade de sustentar oralmente suas razões de justificativa. O pedido foi deferido e designada a Sessão Ordinária de 15.9.2016 para a realização (Decisão nº 4.258/16-CPM, fl. 312).

11. Os interessados foram devidamente notificados em 29.8.2016 (fls. 313/314).

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.3/S1

Fls.:

Proc.: 10.800/12

Rubrica

VOTO

Suprida a fase de sustentação oral, VOTO no sentido de que o Tribunal determine o retorno dos autos ao meu Gabinete, como de praxe, para prolação do VOTO **stricto sensu**.

Sala das Sessões, 15 de setembro de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).

DIGITALIZADO