



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

PROCESSO Nº. 15054/2014

PARECER Nº. 476/2017-DA

EMENTA: TCE. DETRAN/DF. Concessão de reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato nº 04/2006. Irregularidades. Recurso de Reconsideração. Improvimento.

Os autos cuidam de tomada de contas especial, em cumprimento à determinação objeto do item III, alínea “c”, da Decisão n.º 2044/2014 (fls. 1/2), proferida nos autos do Processo TCDF n.º 13.694/2011, relativamente à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato n.º 04/2006 (locação de imóvel), firmado pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF, em inobservância aos requisitos previstos no caput do art. 3º e art. 65, II, “d”, da LLC.

2. Pela Decisão 3295/16, o Tribunal decidiu:

I – no mérito, considerar: a) improcedentes as defesas apresentadas pelas sociedades empresárias Donington Participações S/A e Estoril Participações S/A, autorizando, consequentemente, a sua cientificação, na pessoa de seus respectivos representantes legais, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolham solidariamente aos cofres distritais a quantia de R\$ 2.493.278,01 (atualizada até 19.10.15, fl. 234), tendo em vista a celebração de reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato nº 04/2006 com inobservância aos requisitos previstos no caput do art. 3º e art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93; b) procedente a defesa apresentada pelo Sr. Roberto Eduardo Ventura Giffoni; II) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes; 2) por maioria, acolhendo voto do Conselheiro PAULO TADEU, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I – no mérito, considerar parcialmente procedentes a defesa apresentada pelo Srs. Jorge Cezar de Araújo Caldas, aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, II, da LC nº 1/94, em seu valor mínimo; II – aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Conselheiro PAULO TADEU. Parcialmente vencida a Relatora, que manteve o seu voto.

3. Irresignadas com a decisão pela responsabilização e recolhimento solidário do dano avaliado em R\$ 2.493.278,01 (fl. 234), as empresas Donington Participações S/A e Estoril Participações S/A interpuseram, com idêntico teor, Recurso de Reconsideração (conhecido pela Decisão nº 5.828/2016).

4. Inicialmente, alegaram que o contrato de locação estaria sob a égide do direito privado, nos termos do art. 62, § 3º, I, da Lei n.º 8.666/1993), aplicando-se, no que couber, as normas de licitação.

5. Trouxeram trechos dos pareceres da Procuradoria Jurídica do DETRAN/DF, bem como da Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral - SEOPS (fls. 87/88), enfatizando que esses órgãos declararam que a contratação observava as normas da Lei de Locações (Lei n.º 8.245/1991) e a aplicação subsidiária da Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/1993).

6. Alegaram que o art. 18 da Lei n.º 8.245/1991 é aplicável aos contratos firmados com a Administração Pública locatária, isso porque seja do regime do Direito Público, seja do regime do Direito Privado, a equação econômico-financeira deve estar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

presente em qualquer ajuste e, devem ter as partes, especialmente em contrato de locação com a Administração Pública, a possibilidade de dispor sobre esse ponto, sem que implique derrogação das normas de Direito Público aplicáveis.

7. Afiançaram que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é nota comum dos regimes jurídicos público e privado.

8. Na sequência, aduziram que, tratando-se de contratação direta por dispensa de licitação e sendo o ajuste regulado pela Lei Civil do Inquilinato, as partes podiam convencionar novo preço, ainda mais comprovada a necessidade de alinhamento do aluguel ao valor de mercado, não podendo se cogitar que o preço do contrato ficasse vinculado eternamente à primeira avença.

9. Destacaram que somente foram apresentadas duas propostas de ofertas de locação, e a segunda, com valor mensal de R\$ 50.000,00, seria de imóvel de dimensão bem menor que o ofertado pelas locadoras.

10. Como fora dispensado o procedimento licitatório, entenderam que o imóvel locado apresentou características únicas e de especialidade que o indicaram como a melhor escolha a ser feita pelo Administrador, sendo o preço apenas mais um atrativo da celebração da avença. Assim, concluíram ser evidente o interesse público na locação.

11. Informaram que as locadoras auferiram tão somente o pagamento pelo preço justo do imóvel alugado, havendo economicidade para a Administração por ter alugado o imóvel por valor substancialmente menor durante 2 anos.

12. Questionaram a imputação de responsabilidade às empresas, pela conduta de “auferir vantagem indevida em prejuízo da administração”, alegando que o recebimento foi tão somente pelo pagamento do preço justo pelo imóvel alugado.

13. Pela Informação 50/17 – SECONT/3ªDICONTE, a Unidade Técnica entendeu que os argumentos trazidos não contêm subsídios capazes de reverter o entendimento quanto às responsabilidades nos autos, sugerindo ao Tribunal negar provimento ao recurso.

14. Encaminhados os autos ao Ministério Público, passo a opinar.

15. As empresas recorrentes foram condenadas a recolher, solidariamente, aos cofres distritais, a quantia de R\$ 2.493.278,01 (atualizada até 19.10.15, fl. 234), tendo em vista a celebração de reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato nº 04/2006 com inobservância aos requisitos previstos no caput do art. 3º e art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93.

16. Não há dúvida que o contrato de locação de imóvel, mesmo celebrado pela Administração Pública, tem características essenciais de direito privado, desde que sejam compatíveis com as regras do direito público.

17. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

‘...quando a Administração celebra contrato cujo objeto apenas indiretamente ou acessoriamente diz respeito ao interesse geral (na medida em que tem repercussão orçamentária, quer do lado da despesa, quer do lado da receita), ela se submete ou pode submeter-se ao direito privado; por exemplo, para comprar materiais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

*necessários a uma obra ou serviço público, para colocar no seguro os veículos oficiais, **para alugar um imóvel necessário à instalação de repartição pública**, enfim, para se equipar dos instrumentos necessários à realização da atividade principal, esta sim regida pelo direito público. (grifei).*

18. A despeito da autorização legal para que Administração Pública celebre contratos de natureza privada, isso não significa que as prerrogativas que o regime jurídico público lhe garante sejam afastadas.

19. Como bem pontuou o Corpo Técnico, apesar de não gozar de todos os privilégios típicos de um contrato administrativo, o interesse público continua sendo resguardado. Também não se olvida que o reequilíbrio econômico financeiro seja aplicável em ajustes regidos pelas regras de direito público e privado.

20. Contudo, a alegação de que o valor ajustado inicialmente não correspondia à realidade do mercado após um ano de vigência do contrato, e que, por isso, caberia o reequilíbrio econômico financeiro, não pode ser considerada.

21. A redução, pelas contratadas em sua proposta inicial de R\$ 80.000,00 para R\$ 50.000,00, mesmo sendo um valor abaixo do alcançado pela avaliação técnica, representa a disposição das sociedades empresárias em arcar com tal abatimento de forma a efetivar o procedimento de contratação com a Administração Pública.

22. Isso significou, portanto, que tal valor as atendia à época da contratação, mormente ao princípio da autonomia das vontades.

23. O responsável pela Diretoria Administrativa e Financeira do DETRAN/DF à época da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro (fls. 196/199), destacou que:

“Dentro desta linha de raciocínio, se observarmos o Laudo de Avaliação nº 8053-06 da Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, de 30/01/2007 (fls. 253 a 285), iremos observar que a avaliação ali apresentada para locação mensal do referido imóvel é de R\$ 77.347,00 (setenta e sete mil, trezentos e quarenta e sete reais), ou seja, inferior à avaliação feita na época de assinatura do contrato, que foi de R\$ 78.653,85 (setenta e oito mil, seiscentos e cinquenta e três reais e oitenta e cinco centavos). **Portanto, não ocorreu qualquer fato novo que pudesse induzir esta Diretoria a conceder o reequilíbrio econômico-financeiro ao presente contrato.**” (grifei)

24. Assim, inconcebível crer, tal qual aventado, que o valor ajustado inicialmente não correspondia à realidade do mercado e que, por isso, após um ano necessitava ser majorado.

25. Na mesma esteira, trago pertinente conclusão do Corpo Técnico:

“(…) não merece guarida desta c. Corte de Contas, **uma estratégia contratual dissimulada de oferecer proposta sabidamente inferior ao valor de avaliação (valor de referência), para depois, no decorrer da execução contratual, quando o órgão público já arcou com diversas benfeitorias e se instalou no imóvel para prestar serviço público ininterrupto, exigir reequilíbrio econômico-financeiro fundado em nova avaliação que, apesar de indicar um valor de locação superior, não demonstrou a ocorrência de eventos**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

supervenientes e extraordinários que alterassem a realidade do mercado.
(grifei)

26. Cabe, ainda, trazer os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

Argumento de que o mercado pratica, na atualidade, preços superiores àqueles inicialmente contratados, não basta para justificar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. (Acórdão 624/2007 – Plenário)

A mera variação de preços, para mais ou para menos, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, II, alínea "d", da Lei 8.666/93, a saber: fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Acórdão 3024/2013 - Plenário)

A subavaliação dos preços do orçamento base da licitação não pode favorecer a licitante/contratada em prejuízo da Administração, pois a proposta apresentada deve estar de acordo com o que esta conhece sobre o mercado. Não cabe alegar locupletamento do erário após a efetiva prestação do serviço quando a empresa não apresenta proposta compatível com os preços praticados no mercado. (Acórdão 167/2015 - Segunda Câmara)

27. Para que fosse efetivada revisão do aluguel em índice superior ao avençado na cláusula 4.3 do ajuste, deveria ser demonstrada, inequivocamente, a ocorrência de alguns dos requisitos previstos art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei n.º 8.666/1993¹, os quais não foram evidenciados.

28. Na verdade, resta claro que, dificilmente a Administração assinaria o ajuste se não fosse concedido o desconto. Dessa maneira, configura burla à contratação conceder reajuste posterior de modo a tornar inócuo o abatimento.

29. Ocorreu, portanto, concessão de reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato n.º 04/2006, em desobediência aos requisitos previstos no caput do artigo 3º e artigo 65, II, "d", ambos da Lei n.º 8.666/1993". Assim, claro foi o auferimento de vantagem indevida pelas recorrentes em prejuízo da Administração.

30. Portanto, em harmonia com a Unidade Técnica, o Ministério Público pugna pelo improvimento do recurso interpostos pelas empresas Donington Participações S/A e Estoril Participações S/A.

É o parecer.

Brasília, 2 de junho de 2017

Demóstenes Tres Albuquerque

Procurador

¹ fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.