



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 36/2019–G4P

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ANUAL - TCA

REFERÊNCIA: 26.110/2014 (com 2 volumes e apenso nº 040.000.341/2014, com 3 volumes)

EMENTA: 1. TOMADA DE CONTAS ANUAL. 2013. SECRETARIA DE ESTADO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS – SEAE/DF. DECISÃO Nº 1.567/2018. AUDIÊNCIA. DECISÃO Nº 1.567/2018. **IMPROCEDÊNCIA** DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. JULGAMENTO DAS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS COMO **IRREGULARES**. APLICAÇÃO DE MULTA. DECISÃO Nº 3.437/2018. INTERPOSIÇÃO DE **RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO**. ANÁLISE DE MÉRITO.
2. CORPO TÉCNICO SUGERE A **PROCEDÊNCIA PARCIAL** DOS APELOS.
3. **AQUIESCÊNCIA DO MPC/DF.**

1. Os autos do processo em epígrafe tratam de Tomada de Contas Anual – TCA dos administradores e demais responsáveis da então Secretaria de Estado de Assuntos Estratégicos do Distrito Federal – SEAE/DF, referente ao exercício financeiro de 2013.

2. Em 10/4/2018, o e. **TCDF** proferiu a r. Decisão nº 1.567/2018 (fls. 198/199), em cujo item III julgou **irregulares** as contas dos Srs. **Newton Lins Teixeira de Carvalho** (Secretário de Estado de 1/1 a 31/12) e **Carlos Shiguelo Kobayashi** (Subsecretário de Administração Geral de 1/1 a 12/9), nos seguintes termos:

*“I – tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. **NEWTON LINS TEIXEIRA DE CARVALHO** e **CARLOS SHIGUELO KOBAYASHI** em atenção à Decisão nº 1.862/2017, considerando-as, no mérito, **improcedentes em relação aos subitens 3.1** (contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento), **3.2** (adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos), **3.4** (elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente) e **5.1** (realização de despesa sem o devido amparo legal), todos do Relatório de Auditoria nº 54/2011 – DIRAG/CONT (fls. 431/454v do Processo nº 040.001.341/2014-ap); II – julgar regulares, com fundamento no art. 17, Inciso I, da Lei Complementar nº 01/1994, as contas dos Srs. **KLEBER DE ABREU FERRICHE** (Secretário de Estado – Substituto de 01/01 a 10/01), **JOSÉ EUSTÁQUIO ALVES MOREIRA** (Subsecretário de Administração Geral de 13/09 a 31/12, e Chefe do Núcleo de Material – Respondendo de 13/09 a 31/12) e **EDUARDO DA SILVA PEREIRA** (Subsecretário de Administração Geral - Substituto de 01/07 a 15/07, e Chefe do Núcleo de Material – Substituto de 01/07 a 15/07); III – julgar irregulares, com fundamento no art. 17, III, “b”, da Lei Complementar nº 01/1994, as contas dos Srs. **NEWTON LINS TEIXEIRA DE CARVALHO** (Secretário de Estado de 01/01 a 31/12) e **CARLOS SHIGUELO KOBAYASHI** (Subsecretário de Administração Geral de 01/01 a 12/09), em razão dos subitens 3.1 (contratação de serviços de organização*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de eventos e correlatos com superfaturamento), 3.2 (adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos), 3.4 (elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente) e 5.1 (realização de despesa sem o devido amparo legal), todos do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAG/CONAG/SUBCI-CGDF (fls. 431/454v do Processo nº 040.001.341/2014-ap); IV – considerar, em conformidade com os termos da Decisão nº 50/1998, proferida na Sessão Extraordinária Administrativa de 15.12.1998, e em consonância com o art. 24, incisos I e II, da Lei Complementar nº 01/94, quites com o erário, no tocante ao objeto da tomada de contas anual em exame, os Srs. KLEBER DE ABREU FERRICHE, JOSÉ EUSTÁQUIO ALVES MOREIRA e EDUARDO DA SILVA PEREIRA; V – com fulcro no art. 20, Parágrafo único, c/c o art. 57, inciso I, da Lei Complementar nº 01/1994, aplicar multa individual aos Srs. NEWTON LINS TEIXEIRA DE CARVALHO e CARLOS SHIGUEO KOBAYASHI, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em face do julgamento pela irregularidade de suas contas na TCA em análise, na forma disposta no item III precedente; VI – determinar, com fundamento no art. 9º da Lei Complementar nº 01/1994, a instauração de tomada de contas especial pela Controladoria Geral do Distrito Federal para apurar possível prejuízo decorrente das irregularidades apontadas no subitem 3.1 – contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento – do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAD/CONAG/SUBCI-CGDF, a qual deverá, para fins de subsídios às e-DOC 2E965F39 Proc 26110/2014 análises, acompanhar o desfecho dos processos sobre o tema nesta Corte, a exemplo do Processo nº 33.287/2013; VII – aprovar, expedir e mandar publicar os acórdãos apresentados pelo Relator; VIII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências cabíveis” (Grifos acrescidos)

3. A imputação das multas foi determinada pelo e. **Plenário** ao proferir o r. **Decisum** supra e o v. **Acórdão** nº 80/2018 (fl. 201).
4. Irresignados, os Srs. **Newton Lins Teixeira de Carvalho** e **Carlos Shigueo Kobayashi** manejaram recursos, conhecidos como Recursos de Reconsideração (Decisão nº 3.437/2018), às fls. 220/365.
5. Em seguida, o Núcleo de Recursos, por meio da Informação nº 005/2018-NUREC (fls. 383/401), analisou o mérito dos recursos interpostos e concluiu seu exame conforme a seguir:

“110. Destarte, observa-se que os fundamentos contidos na peça recursal elaborada pelo Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho são suficientes para afastar as irregularidades contidas tão somente no subitem 3.2 do Relatório de Auditoria nº 21/2016, motivo que fundamentará a sugestão ao Plenário para que dê provimento parcial ao recurso de reconsideração por ele manejado.

111. Todavia, nota-se que não foi afastada a validade dos parâmetros de comparação de preços utilizada pela CGDF, permitindo-se concluir pela ocorrência de superfaturamento. Não foram afastadas, ainda, as irregularidades constantes dos subitens 3.4 e 5.1 do Relatório de Auditoria, o que enseja a manutenção do julgamento pela irregularidade de suas contas e, por conseguinte, da multa a ele aplicada.

112. Salienta-se que a alteração do entendimento no tocante ao subitem 3.2 não tem o condão de modificar o posicionamento constante da Decisão nº 1.567/2018, podendo,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

no máximo, ensejar a revisão da dosimetria da sanção imposta, a depender do entendimento do e. Plenário.

113. *O recurso manejado pelo Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, por sua vez, merece parcial provimento, para afastar sua responsabilidade em face dos apontamentos constantes dos subitens 3.1, 3.2 e 3.4 do Relatório de Auditoria. A exceção fica por conta da irregularidade descrita no subitem 5.1, cuja permanência é suficiente para ensejar a manutenção do julgamento das contas como irregulares, além de multa em razão desse julgamento.*

114. *De igual modo, pode ser avaliada pelo e. Plenário, em relação ao Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, a revisão da dosimetria relativa à sanção aplicada por meio do item V do já referido Decisum.*

115. *Por conseguinte, considera-se cabível a reforma dos termos constantes da Decisão nº 1.567/2018 de modo a alterar os fundamentos para a irregularidade das contas e, eventualmente, rever a dosimetria das sanções aplicadas aos recorrentes.” (Grifos acrescidos)*

6. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário**:

“I - dar provimento parcial aos Recursos de Reconsideração interpostos, para:

a) em relação ao Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho, afastar sua responsabilidade em relação à irregularidade constante do subitem 3.2 do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAG/CONAG/SUBCICGDF, mantendo, todavia, o julgamento pela irregularidade das contas, com a aplicação de multa em montante a ser definido pelo egrégio Plenário, em razão das irregularidades relacionadas nos subitens 3.1, 3.4 e 5.1 do mesmo Relatório;

b) em relação ao Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, afastar sua responsabilidade em relação às irregularidades constantes dos subitens 3.1, 3.2 e 3.4 do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAG/CONAG/SUBCI-CGDF, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa em montante a ser definido pelo egrégio Plenário, em razão dos apontamentos relacionados ao subitem 5.1 do mesmo Relatório;

II. autorizar:

a) a notificação do Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho e do Sr. Carlos Shigueo Kobayashi para recolhimento da multa aplicada;

b) o encaminhamento desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida à Controladoria-Geral do Distrito

Federal; e

c) o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos para os devidos registros e posterior encaminhamento à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.” (Grifos acrescidos)

7. Anterior ao envio do feito ao **Ministério Público de Contas**, as conclusões e proposições contidas na Informação nº 5/2018 – NUREC, fls. 383/401, foram acolhidas integralmente pelo Diretor do Núcleo de Recursos, conforme fl. 402 dos presentes autos.

8. Feito este relato, este **MPC/DF** passa a opinar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. **Ab initio**, destaca-se que este **Parquet**, na condição de **custos legis**, possui entendimento **congruente** com o apresentado pelo Corpo Instrutivo. Nada obstante, a análise perpassará as questões trazidas à baila pela Informação nº 5/2018 – NUREC e pelos gestores da SEAE/DF, nos respectivos **Recursos de Reconsideração**, com o fito de demonstrar a **procedência parcial das razões dos apelos**.

10. A análise feita pelo Corpo Técnico sintetiza os pontos principais dos os **Recursos de Reconsideração interpostos**, motivo pela qual este **MPC/DF** considera relevante transcrever os principais excertos de seu exame, seguidos da correspondente análise deste **Parquet** especializado.

“(…)

I – Considerações Preliminares dos Recorrentes

6. Preliminarmente, o Sr. **Newton Lins Teixeira de Carvalho**, por intermédio de procurador constituído, apresenta alegações que se aplicam a todas as contratações das quais decorrem os apontamentos que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa. Os principais esclarecimentos estão a seguir consignados, in verbis:

‘Do cotejo dos autos dos processos de contratação ora analisados, infere-se que o Recorrente praticou, por obrigação legal decorrente do ofício de secretário da SEAE/DF, os seguintes atos:

- a) aprovação do projeto básico/termo de referência;
- b) encaminhamento dos autos à consultoria jurídica do Governador;
- c) homologação e adjudicação;
- d) assinatura do contrato; e
- e) assinatura do ato de designação do fiscal do contrato.

Os atos de gestão contratual e respectiva operacionalização – fase interna: solicitação de abertura do processo de contratação; elaboração de parecer técnico e de viabilidade econômica; solicitação para adesão a ARP; consulta ao fornecedor; encaminhamento para parecer jurídico e publicação; etc – **bem como de liquidação da despesa** – solicitação de emissão de empenho; suplementação orçamentária; relatório de execução contratual; atesto da nota fiscal de prestação dos serviços **não foram efetivados pelo Recorrente**. O Recorrente, desse modo, não atuou como ordenador de despesas em sentido estrito ou como gestor e, muito menos, como fiscal do contrato em questão, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado nos moldes da jurisprudência da Corte Federal de Contas (...)’

7. A jurisprudência colacionada pelo recorrente caminha no sentido de restringir a responsabilização de agentes políticos aos casos em que a amplitude e a relevância do ato administrativo justifique necessidade especial do exercício da supervisão hierárquica, sendo, em todos os casos, imprescindível que se demonstre o nexo de causalidade entre a omissão e a infração praticada ou o dano experimentado.

8. Como precedente deste Tribunal, aponta julgado em que a deliberação proferida foi no sentido de que não se mostraria possível imputar responsabilidade a ex-Secretário de Estado em decorrência de reconhecimento de dívida promovido após atesto do serviço por setor próprio da entidade.

9. Ademais, há menção à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que assim dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.’

10. No tocante a eventual culpa in vigilando, busca afastá-la alegando a impossibilidade de que haja a fiscalização e, até mesmo, o refazimento dos trabalhos sob responsabilidade dos subordinados, citando precedentes do TCU, TCM/SP e CGE/SP que dariam amparo a tal alegação.

11. Na sequência, faz referência à disposição contida no CPC/2015¹ no sentido de que não se considera fundamentada a decisão que deixar de seguir enunciado de jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

12. Já o Sr. **Carlos Shiguelo Kobayashi**, de forma preliminar, esclarece apenas a dinâmica sobre a qual se estruturou a atuação da então SEAE/DF naquele exercício, a saber, com a condução de projetos técnicos finalísticos, bem como de processos administrativos e financeiros supridores de materiais, incluindo, nestes últimos, a realização e organização de eventos.

II – Contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento – subitem 3.1

13. Passando à primeira irregularidade constante do Relatório de Auditoria elaborado pelo Controle Interno, que indica a ocorrência de superfaturamento em alguns itens constantes dos Contratos nºs 4/2013 e 5/2013², o primeiro recorrente, Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho, relembra que o apontamento tem como premissa a comparação realizada com os valores praticados no Contrato nº 4/2012³, da própria SEAE/DF.

14. Relembra, ainda, o posicionamento do Corpo Técnico quando da análise de suas razões de justificativa, constante da Informação nº 160/2017, *ipsis litteris*:

‘26. Em relação ao subitem 3.1, as justificativas não merecem acolhida (§§ 15/16), pois, em primeiro lugar, o Sr. Justificante não demonstrou objetivamente que o Contrato nº 4/2012 não serviria de parâmetro comparativo, pois não especificou qual o equívoco interpretativo foi cometido pelo Controle Interno nessa comparação e nem o impacto dos aludidos valores cotados em separado no referido ajuste. Também não restou claro quais custos unitários ficaram de fora da comparação, nem que os valores finais das ARPs ficaram

¹ Art. 489, § 1º, inciso VI, c/c art. 15.

² Contratos firmados com as sociedades empresárias Soluction Logística e Eventos Ltda. e Swot – Soluções em Eventos, decorrentes de Adesão às ARPs nºs 189/2013 e 190/2013 – Pregão Eletrônico nº 79/2013 – UFMA.

³ Contrato firmado com a sociedade empresária Garden Turismo Ltda., decorrente da adesão à ARP do Pregão Eletrônico SRP nº 41/2011 – MTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

abaixo do Contrato nº 4/2012, sendo relevante lembrar que o Controle Interno registrou que realmente não identificou todos os itens locados pelo Órgão, mas buscou itens similares ou de características superiores e, ainda, assim restou identificado possível prejuízo (f. 442-ap).

27. [...] para descaracterização do Achado, deveriam ser demonstrados objetivamente os possíveis equívocos na análise dos objetos contratados nas ARPs e no ajuste tomado como referência, bem como serem apresentadas as mencionadas pesquisas de preços realizadas previamente às contratações e as planilhas com os custos unitários de todos os itens das ARPs e do contrato usado como parâmetro. Porém, nesta fase processual, isso não foi realizado pelo Sr. Justificante.'

15. No que se refere ao procedimento de adesão às ARPs, foram apresentadas razões recursais no sentido de que a busca por atas vigentes e que permitam a adesão por outros órgãos se mostraria como procedimento ordinário quando da elaboração de termos de referência.

16. Salienta, todavia, no aspecto quantitativo, ser improvável identificar ata que reflita integralmente a necessidade de cada órgão. Em relação ao aspecto qualitativo, especialmente no tocante à economicidade, invoca presunção de que os preços constantes de ARPs seriam compatíveis com os de mercado, tendo em conta o fato de que os registros de preço decorrem de pregões em que a competitividade se mostraria bastante acirrada. Tal circunstância, segundo registra, explicaria a submissão, de forma quase irrestrita, às condições previstas nas atas que atendam aos requisitos estabelecidos para a contratação.

17. Informa, na sequência, que os normativos que regem o tema nada dispõem acerca da possibilidade de negociação entre o fornecedor e o órgão beneficiário, não havendo, ainda, a figura da adesão seletiva a determinados itens, remetendo-se à necessidade de adesão integral às condições previstas no procedimento já realizado.

18. Para reforçar tal entendimento, apresenta precedente do TCU, contido no Acórdão nº 7.243/2017-Segunda Câmara, em que houve posicionamento pela impossibilidade de aquisição em separado de itens adjudicados por preço global, para os quais a licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço.

19. De igual modo, aduz que a seleção dos itens de menor preço para efeitos comparativos, como verificado no Relatório de Auditoria elaborado pelo Controle Interno, configuraria prática desleal, mesmo porque a análise se limitou aos seis itens que apresentariam a maior distorção, ignorando-se, por outro lado, aqueles que evidenciariam economicidade na contratação.

20. Alternativamente, pugnou pela necessidade de que fossem verificados os preços de cada um dos itens contratados ou, ao menos, daqueles que apresentem maior representatividade financeira (curva ABC).

21. Como já registrado, foram apenas seis itens que constaram do Relatório de Auditoria nº 21/2016, quais sejam, cadeira plástica, cadeira estofada (fixa sem braço), forração em carpete, banheiro químico, alambrado e piso de madeira.

22. Quanto a um desses itens, forração em carpete, o recorrente apresenta considerações específicas. Segundo afirma, a referência utilizada para viabilizar a comparação não apresenta equivalência com os serviços efetivamente prestados à SEAE/DF no exercício de 2013, uma vez que aquela referência contemplaria apenas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

a mão de obra de montagem do piso, diferentemente da contratação subsequente, que incluiu, ainda, a disponibilização da infraestrutura física.

23. Segundo assevera, o item equivalente seria o de número 178 da ARP que deu origem ao Contrato nº 4/2012, que apresenta custo unitário de R\$ 19,99, superior, portanto, ao valor de R\$ 10,00 relativo à contratação sub examine. Com isso, entende estar afastada a hipótese de prejuízo quanto ao item.

24. A contratação questionada teve como um de seus objetivos viabilizar a realização do 'I Seminário de Energia Solar Fotovoltaica', evento este que, conforme alega, apresentou itens adicionais quando comparados ao rol previsto no Contrato nº 4/2012, quais sejam:

(...)

- a) coordenador de eventos - item nº 1 da ARP nº 189/UFMA;
- b) coordenador de secretaria - item nº 2 da ARP nº 189/UFMA;
- c) arranjo floral de pé. Arranjo estilo jardineira com 1 metro de comprimento e 60 (sessenta) centímetros de altura, confeccionado em flores naturais - item nº 44 da ARP nº 189/UFMA;
- d) rádio comunicador - item nº 76 da ARP nº 189/UFMA;
- e) distribuidor de vídeo e áudio item nº 79 da ARP nº 189/UFMA;
- f) tenda climatizada. Locação de tenda piramidal/tensionada, locação, montagem e desmontagem, estrutura de ferro pintado na cor (sic) alumínio, lonas laterais e de cobertura na cor branca, climatizada com aparelhos de ar condicionado durante todo o evento - item nº 123 da ARP nº 190/UFMA;
- g) estande básico painel de TS dupla Face 2,20, carpete na cor azul de 4mm fixado no piso com fina banana/dupla face, paredes divisórias em material tipo octanorme, laminado TS na cor branca, iluminação tipo spot, tomadas de 03 (três) pinos, arandela a cada 3 cm, testeira 50x1 em policarbonato, com identificação, nome do expositor em caixa alta - item nº 123 da ARP nº 190/UFMA.

25. Ademais, assinala que, não obstante o fato de o evento ter sido realizado em um único dia – no intervalo entre 8h e 17h30 –, o valor pago em relação a alguns itens é calculado com base em três diárias, pois se faz necessário considerar todo o período em que os itens estiveram à disposição do contratante, desde a montagem – no dia anterior – até a desmontagem – no dia subsequente.

26. Como próxima alegação, registra haver itens nas ARPs nºs 189 e 190/2013 cujos preços são inferiores àqueles previstos no Contrato nº 4/2012, com diferenças que ultrapassariam o patamar de 1.000%.

27. Além dos serviços de montagem e locação de piso, acima referidos, os itens que estariam enquadrados nessa situação, acompanhados do percentual de diferença apontado, seriam os seguintes:

Tabela I – Comparação de itens com preços supostamente inferiores à contratação anterior

| Serviço | Valor 2012 (R\$) | Valor 2013 (R\$) | Diferença a menor (%) |
|-------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| Cerimonialista | 350,00 | 300,00 | 16,67 |
| Mestre de cerimônia | 730,00 | 370,00 | 97,30 |
| Edição de áudio e vídeo | 800,00 ⁴ | 60,00 ⁵ | 1.233,33 |
| Água Mineral 20 litros | 5,00 | 4,00 ⁶ | 25,00 |

⁴ Total considerando demanda de oito horas diárias (Originalmente R\$ 100,00/hora)

⁵ Valor relativo ao custo diário

⁶ Além do menor preço, o objeto seria mais amplo, por incluir a disponibilização de lixeira, cujo custo isolado, no Contrato nº 4/2012, equivale a R\$ 5,00.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

| | | | |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| <i>Bebedouro</i> | 30,00 | 12,00 | 150,00 |
| <i>Púlpito em acrílico</i> | 100,00 | 20,00 | 400,00 |
| <i>Forração em carpete</i> | 24,99 ⁷ | 10,00 | 149,99 |
| <i>Serviço de sonorização</i> | 280,00 | 250,00 | 12,00 |
| <i>Microfone sem fio</i> | 35,00 | 10,00 | 250,00 |
| <i>Serviços de filmagem</i> | 600,00 ⁸ | 300,00 | 100,00 |
| <i>Serv. registro fotográfico</i> | 0,90 ⁸ | 150,00 ⁹ | N/A ¹⁰ |
| <i>Impressora multifuncional</i> | 60,00 ¹² | 50,00 | 20,00 |
| <i>Extintor de incêndio</i> | 60,00 | 12,00 | 400,00 |

28. No tocante aos serviços de sonorização local, cabe consignar as alegações adicionais constantes da peça recursal, a exemplo do fato de que o Contrato nº 4/2012 não contemplaria o fornecimento do aparelho de DVD player. Adicionalmente, afirma que as especificações relativas às caixas acústicas, no Contrato nº 4/2012, não viabilizariam comparação inequívoca com os itens incluídos na contratação ora analisada.

29. Não obstante, como parâmetro para viabilizar as conclusões acerca da suposta economia em relação aos equipamentos, apresenta comparativo em que foi selecionado o item com maior custo dentre as duas opções constantes da contratação anterior, que se diferem em relação à potência dos equipamentos. Enquanto no primeiro (item 62 da ARP) o valor relativo a cada diária é de R\$ 135,00, no segundo (item 63) esse valor equivale a R\$ 280,00.

30. Relativamente aos serviços de registro fotográfico, consigna o valor previsto para cada diária no Contrato celebrado em 2013, R\$ 150,00, ocasião em que estava incluído o quantitativo mínimo de 50 fotos diárias, ao passo que o Contrato datado de 2012 previa pagamento por quantitativo de registros efetivados, ao custo de R\$ 0,90/unidade.

31. Tendo em conta a distinção no critério de pagamento previsto nas diferentes contratações, o recorrente opta por calcular o valor relativo a cada hora de trabalho, equivalente ao quociente entre o valor da diária e o tempo de duração do evento, o que resultou em valor de R\$ 18,75/hora.

32. A partir disso, apresenta contratações realizadas pelo TCU e por este Tribunal em que os valores pagos pelo registro fotográfico de eventos com duração de três horas foram, respectivamente, R\$ 236,05 e R\$ 225,00, o que resulta em custos de R\$ 77,01¹¹ e R\$ 75,00 por hora de trabalho, no primeiro e no segundo caso.

33. Assim, sustenta que estaria demonstrada a economicidade do valor global da contratação decorrente da adesão às ARPs da UFMA. Com base em tabela comparativa elaborada pela defesa (doc. 6 – peça nº 59), afirma que o resultado decorrente da comparação conjunta de todos os itens contratados demonstraria uma economia no importe de R\$ 52.810,69, razão pela qual reitera o entendimento pela inexistência de prejuízo e requer o acolhimento das justificativas, bem como a anulação da multa aplicada, como medida de prestígio à segurança jurídica.

⁷ Total considerando o valor de R\$ 19,99 relativo ao item 178 da ARP (tablado) + R\$ 5,00 (montagem) – Item 165 da ARP. ⁸ Segundo alegou, o equipamento de filmagem fornecido nessa contratação, não obstante o maior preço, seria de qualidade inferior ao daquele constante das ARPs da UFMA, as quais originaram os Contratos nºs 4 e 5/2013.

⁸ Valor unitário por registro fotográfico.

⁹ Valor relativo à diária com quantidade mínima de 50 fotos.

¹⁰ Utilizado outro parâmetro tratado nos parágrafos subsequentes desta Informação.

¹² Alega que as configurações seriam inferiores, apesar do maior preço.

¹¹ Valor calculado após a subtração do valor de R\$ 5,00, que se referiria ao custo da mídia na qual foram gravadas as imagens.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

34. O segundo recorrente, Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, pugna pela impossibilidade da comparação dos Contratos n^{os} 4 e 5/2013, cuja vigência se iniciou em 13/12/2013, com o Contrato n^o 4/2012, tendo em conta o encerramento de sua vigência em 19/11/2013. Ademais, ressalta que a realização do evento se deu em 18/12/2013, enquanto sua gestão teve fim em 13/9/2013.

35. Na sequência, assevera que o evento foi realizado em dois ambientes distintos e de forma paralela, o que inviabilizaria o acolhimento da sugestão da equipe de auditoria no sentido de que seria possível reduzir o quantitativo de cadeiras e de banheiros pela metade. Destaca, outrossim, que a realização do evento, bem como sua legalidade, foram objeto de atesto por parte do executor do Contrato.

36. Segue registrando que a assinatura dos contratos somente teria se operado após parecer favorável da Assessoria Jurídico-Legislativa, com o atendimento de todas as exigências elencadas no Processo n^o 421.000.036/2013.

37. Com argumentos no mesmo sentido daqueles apresentados pelo Sr. Newton Lins, o recorrente questiona os critérios de apuração do prejuízo adotados pela Auditoria, afirmando que atentam contra os princípios que norteiam a escolha das melhores propostas mediante a utilização do valor global do objeto.

38. Outra alegação reiterada pelo segundo recorrente diz respeito à suposta presunção de compatibilidade dos preços constantes das ARPs com os padrões de mercado, tomando por base a anterior submissão do registro de preços a procedimento de concorrência, mediante pregão realizado pela UFMA.

II.1 – Análise

39. De início, cumpre registrar que, conforme alegado pelo Senhor Carlos Shigueo Kobayashi, sua exoneração do cargo de Subsecretário de Administração Geral ocorreu em 13/9/2013 (DODF n^o 191, p. 38). Observa-se que a exoneração se deu antes mesmo de ter sido elaborado o termo de referência que levou à adesão às ARPs, datado de 30/10/2013, e do encerramento da vigência do Contrato n^o 4/2012 ocorrido em 19/11/2013.

40. Como se observa da documentação trazida aos autos, a homologação da adesão à ARP¹² se deu em 12/12/2013 mediante aprovação do Sr. Newton Lins Teixeira, então Secretário de Estado. A formalização dos contratos¹³ ocorreu em 13/12/2013. Os demais atos tendentes a viabilizar a execução do Ajuste¹⁴ foram praticados pelo então Subsecretário de Administração Geral, Sr. José Eustáquio Alves Moreira.

41. **Inexiste, pois, conduta irregular praticada pelo Sr. Carlos Shigueo Kobayashi no que se refere ao apontamento ora analisado.** Destarte, mostra-se necessário dar provimento ao seu recurso de reconsideração, em relação à falha descrita no subitem 3.1 do Relatório de Auditoria.

42. No que se refere aos atos praticados pelo Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho, nota-se a impossibilidade de se adotar posicionamento semelhante, pelos motivos a seguir apresentados.

43. No tocante às considerações preliminares indicadas pelo ora recorrente, nota-se que estão apoiadas, especialmente, nos seguintes pressupostos: i) a atuação do gestor teria estado restrita à prática de atos a que estava legalmente obrigado, sem ter exercido atribuições relativas à condução do processo, propriamente dita; ii) os agentes políticos, segundo jurisprudência do TCU, somente podem ser

¹² Fl. 301

¹³ Fls. 292 e 300

¹⁴ Fls. 321/324, por exemplo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

responsabilizados em casos de especial relevância, que demonstrem importantes falhas na supervisão hierárquica e; iii) não estaria demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta e a infração praticada.

44. Importa registrar que **a atuação do Titular da Pasta não pode se afastar do importante papel de supervisão dos atos praticados pelos servidores a ele subordinados**. Por óbvio, não se mostra possível o refazimento dos atos sob responsabilidade de todas as unidades que compõem a estrutura orgânica da Secretaria.

45. Entretanto, há de se observar que um dos apontamentos constantes do Relatório do Controle Interno diz respeito à **ausência de planilha de estimativa de custos unitários**. A constatação da referida omissão seria viabilizada pela simples conferência das peças juntadas aos autos em alguma das oportunidades em que aqueles foram submetidos ao Sr. Newton Lins. Contudo, a assinatura do contrato que viabilizou a ocorrência do superfaturamento apontado, sem a referida conferência, evidencia omissão relevante, sem a qual a falha poderia ter sido evitada.

46. Destarte, resta demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso verificado, tendo em conta a **omissão no dever de assegurar o completo atendimento aos requisitos legalmente estabelecidos para as contratações públicas**, o que inclui a **necessária juntada da estimativa de preços, a qual poderia ter evitado a ocorrência do dano reconhecido por este Tribunal**.

47. Destaca-se que **o fato de, em tese, ter sido elaborada pesquisa de preços no bojo de outro processo não permite asseverar que tais elementos tenham sido efetivamente apreciados quando da contratação**, não suprindo, pois, a omissão já apontada, especialmente tendo em vista a autorização para prosseguimento da contratação, em que pese a deficiência apontada.

48. Como indício de que a estimativa, elaborada no bojo de processo alheio àquele que deu origem à adesão, não foi apreciada quando da contratação, tem-se a informação constante do subitem 3.4 do Relatório de Auditoria nº 21/2016, ao afirmar que:

‘A estimativa da contratação teve por base o valor global adjudicado no âmbito do referido pregão, sinalizando que o Projeto Básico/Termo de Referência foi elaborado a partir do Edital do Pregão SRP 079/2013-UFMA e não com base na necessidade da unidade, previamente planejada.’

49. O direcionamento apontado pelo Controle Interno é reforçado pelo fato de que, como será demonstrado adiante, apenas parte dos itens da ARP, copiados na íntegra para o Termo de Referência – TR –, foram posteriormente contratados pela Jurisdicionada.

50. Avançando para os demais elementos carreados aos autos pelo Sr. Newton Lins, cumpre lembrar que a Decisão por meio da qual foram consideradas improcedentes as razões de justificativa dos interessados acolheu os elementos contidos na Informação nº 160/2017, no sentido de que as alegações de defesa não teriam evidenciado a inviabilidade de adoção do critério de comparação eleito pelo Controle Interno, bem como os supostos equívocos cometidos quando da referida análise comparativa.

51. Nota-se que ambos os recorrentes entendem que o fato de o Contrato nº 4/2012 não estar mais vigente quando das adesões realizadas em 2013 inviabilizaria a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

comparação dos preços nele contidos com aqueles registrados nas ARPs nºs 189 e 190/2013.

52. Entretanto, tal alegação não merece prosperar, haja vista o fato de o critério representar, na maioria dos casos, a mais fidedigna avaliação disponível, dada a equivalência do objeto e, em muitos casos, das partes. Além disso, a comparação se dá entre contratações realizadas em datas não muito distantes entre si.

53. Por óbvio, a comparação não se mostra absoluta e deve ser ajustada para melhor refletir as particularidades de cada caso, em relação, pelo menos, aos efeitos decorrentes do interregno transcorrido entre as contratações. Registre-se que o critério é amplamente utilizado por este Tribunal.

54. In casu, não obstante entender ser plena a possibilidade de comparação com base no critério em comento, faz-se necessário apurar as características que evidenciem que não haja distinções importantes que inviabilizem a comparação, frente, especialmente, às alegações trazidas aos autos pelos recorrentes.

55. Como já registrado, a primeira contratação compreendeu o período compreendido entre 20/11/2012 e 19/11/2013, enquanto a segunda se deu entre 13/12/2013 e 12/12/2014, restando claro não haver distinções importantes no que diz respeito ao aspecto temporal.

56. Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao local de prestação dos serviços, que não apresenta distinção entre as contratações, tendo sido prestados, em ambos os casos, nesta Capital.

57. Superada essa questão, cabe registrar que os normativos vigentes à época, mormente o Decreto nº 34.509/2013, já possibilitavam a adesão a atas gerenciadas por outros órgãos, estabelecendo, todavia, diversos requisitos para tanto, quais sejam:

'Art. 27. Nos processos administrativos relativos a adesões a atas de registro de preços por órgãos ou entidades do Governo do Distrito Federal deverão constar:

I – restrição a 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados na ata de registro de preços, por órgão ou entidade;

II – comprovação da vigência da ata de registro de preços;

III – termo de referência que demonstre a adequação da demanda às especificações constantes do edital da ata de registro de preços;

IV – comprovação da compatibilidade do preço com os praticados no mercado;

(...).'

58. Tendo em conta a imprescindibilidade de que fosse comprovada a compatibilidade do preço com os parâmetros de mercado, isto é, a vantajosidade da contratação, frente à alternativa de realização de procedimento licitatório, resta afastada a alegação no sentido de que o fato de a ARP decorrer de pregão eletrônico proporcionaria, per si, a presunção de adequação dos preços, dispensando as providências legalmente previstas como requisitos para viabilizar a adesão.

59. Prosseguindo, cumpre registrar que, diferentemente das alegações apresentadas, no sentido de que a adesão somente seria possível na integralidade dos itens constantes de cada procedimento, a gênese desse instrumento contempla, ao contrário, a possibilidade de que sejam contratados tão somente o quantitativo necessário, em relação à totalidade ou não dos lotes.

60. Importa ressaltar que o impedimento constante do Acórdão proferido pela Segunda Câmara do TCU, no sentido de que não seria possível adquirir, de forma separada, determinado item junto a outro fornecedor detentor de melhor proposta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*individual, senão aquele a quem os itens foram adjudicados por preço global, **aplica-se apenas aos casos em que a adjudicação seja organizada sob grupo de itens, isto é, por lotes ou com base no valor global dos itens.***

61. Por conseguinte, **em caso de adjudicação em lotes, como na ARP em comento, far-se-ia necessário contratar todos os itens de determinado lote, segundo o que se extrai do precedente da Corte de Contas federal.**

62. A característica relativa à adjudicação em lotes foi confirmada em consulta ao edital do certame¹⁵, disponível no Portal de Compras Governamentais – Comprasnet. Daquele documento¹⁶ consta a seguinte previsão, *ipsis litteris*:

“A UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, (...) torna público (...) que (...) fará realizar licitação na modalidade PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS, na forma ELETRÔNICA, do tipo menor preço por lote, mediante o regime de execução indireta por preço unitário, conforme descrição contida neste Edital e seus Anexos.”

63. Todavia, mesmo nessa hipótese, não se pode perder de vista que a necessidade de se demonstrar a vantajosidade na adesão permaneceria inalterada.

64. Em que pese o entendimento invocado, nota-se a existência de elementos que caminham na contramão do precedente citado. Conforme dados constantes de planilha acostada aos autos pelo recorrente (fls. 265/270), **foram efetivamente contratados apenas alguns itens de cada lote**, conforme a consolidação a seguir apresentada:

Tabela II – Itens aderidos nas ARPs n^{os} 189 e 190/2013

| Lote Edital | Itens Edital | Itens Contratados | Aderência (%) |
|--------------------|---------------------|-------------------------------------------------|----------------------|
| 1 | 1 a 18 | 1, 2, 3, 6, 7, 9, 13 e 15 | 44,4 |
| 2 | 19 a 31 | 19, 22, 23, 26, 27 e 28 | 46,2 |
| 3 | 32 a 55 | 33, 35, 41, 44, 45 e 51 | 25,0 |
| 4 | 56 a 101 | 56, 65, 69, 71, 73, 74, 76, 79, 81, 84, 85 e 88 | 26,1 |
| 5 | 102 a 110 | 102 e 104 | 22,2 |
| 6 | 111 a 119 | 113, 115, 117 e 119 | 44,4 |
| 7 | 120 a 136 | 120, 122, 123, 125, 127, 128, 131 e 134 | 47,1 |

65. Destarte, embora o recorrente alegue que não teria condições jurídicas de contratar apenas os itens de menor valor contemplados nas ARPs objeto de adesão, **procedeu-se, in casu, justamente à aquisição de itens individuais, destacados dos lotes, contrariando a jurisprudência da Corte Federal de Contas que o recorrente pretende trazer em seu socorro.**

66. Tomando por base tais premissas, bem como o fato de que a Administração deve buscar maior economicidade em cada um dos itens contratados, salvo nos casos em que a contratação, de fato, se dê por preço global, a presente instrução não irá considerar itens cujos preços eventualmente tenham sido inferiores aos da contratação tomada como parâmetro, mesmo porque, ao contrário do que se espera, a análise do conjunto de itens, dadas as circunstâncias específicas acima descritas,

¹⁵ Pregão Eletrônico nº 79/2013-UFMA.

¹⁶ Documento associado eletronicamente aos presentes autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

não afastaria o superfaturamento apontado, antes, poderia evidenciar prejuízo também na contratação anterior.

67. *Reforça-se que o critério de comparação é totalmente válido, vez que os preços constantes da contratação anterior estiveram à inteira disposição da Pasta, o que torna inescusável o fato de não ter sido constatado o sobrepreço apontado.*

68. *Conforme consignado alhures, foram apresentadas alegações específicas em relação a apenas um dos seis itens cujos preços foram tidos como irregulares, a saber, forração em carpete. Passa-se à análise das respectivas razões recursais, de modo a avaliar se foram afastadas as evidências de superfaturamento constantes do Relatório de Auditoria nº 21/2016.*

69. *Como se observa de tabela constante da peça recursal (fls. 235/236), de fato, a descrição dos itens cujos preços foram utilizados como parâmetro pelo Controle Interno, extraídos da ata que originou o Contrato nº 4/2012, faz referência a montagem de piso e montagem de piso com nivelamento, enquanto o item apontado pelo recorrente como sendo o equivalente àquele constante da ARP nº 190/2013, qual seja, de nº 178, faz referência a tablado forrado com carpete, sem qualquer menção a montagem deste. Tais circunstâncias indicam que os itens teriam sido, de fato, contratados de forma separada, a saber, materiais e montagem.*

70. *No Edital do Pregão nº 79/2013, por sua vez, a menção constante do item 45 é a “forração em carpete 4 mm, com colocação”. Observa-se, assim, que as alegações trazidas apresentam verossimilhança. Todavia, tais elementos poderão ser analisados exaustivamente no bojo da TCE determinada pelo r. Decisum atacado. A simples leitura da descrição do objeto no Termo de Referência não possibilita análise conclusiva.*

71. *Sem embargo, deve-se considerar que, mesmo que seja afastado o superfaturamento em relação à forração em carpete, permanece a irregularidade em relação aos demais itens. O superfaturamento resultante da forração em carpete monta ao total de apenas R\$ 9.000,00, restando sem justificativas as diferenças verificadas em relação aos demais itens, cujo montante conjunto representa, a priori, a importância de R\$ 169.012,16.*

72. *Por estar demonstrada a existência de algum superfaturamento, que será melhor detalhado no bojo da TCE a ser conduzida oportunamente, faz-se necessário negar provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho, quanto ao ‘subitem 3.1’ do Relatório de Auditoria já referido.*

III – Adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos – subitem 3.2

73. *Acerca do tema, que apresenta relação com a contratação de serviços gráficos mediante adesão a ARP¹⁷ conduzida pelo MDIC, a CGDF apresentou o seguinte achado:*

Referido contrato e respectivo termo aditivo foram assinados no valor de R\$ 518.000,00, quando a ata de registro de preço referente ao lote aderido (Lote I) importava em R\$ 196.000,00, que após as exclusões dos itens não previstos no Projeto Básico aprovado, o valor aderido foi de R\$ 192.498,10. Ou seja, foram contratados serviços além dos 100% permitidos conforme art. 27, inciso I, do Decreto no 34.509/2013. Por outro lado, a despesa total com o referido contrato importou em R\$ 429.540,89.

¹⁷ ARP nº 4/2011-MDIC – Pregão Eletrônico nº 17/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

74. Em suas razões recursais, o Sr. Newton Lins alega que a SEAE/DF aderiu à ata nos moldes informados pelo Órgão gerenciador do registro de preços por meio do Ofício nº 278/2012/CGRL/SPOA/SE-MDIC, em que consta que o valor adjudicado à empresa seria equivalente a R\$ 541.016,22 (fl. 272).

75. O Sr. Carlos Shigueo Kobayashi repete tais alegações e acrescenta que o quadro de pessoal da Jurisdicionada era deficiente e que a contratação teria contado com parecer favorável da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

III.1 - Análise

76. Em que pese o fato de haver adequada evidência de que a Coordenadora Geral de Recursos Logísticos do MDIC informou que o valor adjudicado seria de R\$ 541.016,22, a Jurisdicionada falhou ao não verificar as informações disponíveis no Portal “Comprasnet”, em especial na cópia da ata do Pregão nº 17/2011-MDIC.

77. No referido documento, é possível constatar que o valor apontado pelos recorrentes se refere à estimativa de preços inicial para o “lote 1” daquele Pregão e que o lance vencedor foi equivalente a R\$ 196.000,00, com valor negociado a R\$ 190.787,22.

78. Por outro lado, verifica-se a existência de erro material no Termo de Homologação do respectivo PE, que se repete no Termo de Adjudicação, onde foi registrada a seguinte informação:

Item: 1

Descrição: Gráfico - Impressos / Plásticação / Acabamento

Descrição Complementar: LOTE 1 - SERVIÇOS GRÁFICOS: fotolitos, provas digitais, provas de fotolitos (heliográficas), prova presmash ou cromalil opaline, cartolina, kraft natural, papéis especiais (linhas plus, texturizados, fri silimares, acabamentos por milheiro e por unidade, diversos.

Tratamento Diferenciado: -

Aplicabilidade Decreto 7174: Não

Aplicabilidade Margem de Preferência: Não

Quantidade: 1

Valor estimado: R\$ 541.016,3900

Adjudicado para: GRAFICA E EDITORA QUALIDADE LTDA, pelo melhor lance de R\$ 196.000,0000, com valor negociado a R\$ 541.016,2200 e a

79. Por óbvio, o valor negociado não poderia ser superior ao valor do melhor lance. Tal circunstância deveria ter sido melhor analisada pela Jurisdicionada, haja vista a imprescindibilidade de que todas as condições da ARP fossem conhecidas a fim de permitir a correta avaliação acerca do enquadramento da demanda da Pasta às condições previstas no registro de preços.

80. Sem embargo, percebe-se que a existência de documento oficial, encaminhado pela unidade responsável pelo gerenciamento da ata, contendo informação equivocada, em conjunto com o fato de tal equívoco se repetir nos termos de adjudicação e de homologação disponíveis no “Comprasnet”, revela tratar-se de situação não usual. Assim, excepcionalmente, tendo em vista as circunstâncias particulares deste caso concreto e a confluência de fatores que induziram a erro os recorrentes, pode o Tribunal excluir a responsabilidade destes quanto à irregularidade ora analisada.

IV – Elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente – subitem 3.4

81. O subitem em comento também está relacionado com as adesões às Atas nºs 189 e 190/2013-UFMA, cujo superfaturamento foi tratado no item ‘II’ desta Informação. O apontamento apresentado pela CGDF foi assim sintetizado na peça recursal elaborada pelo Sr. Newton Lins, in verbis:

“O projeto básico em questão apresenta a definição dos diversos tipos de eventos, contudo, sem indicar quais seriam atendidos com os materiais contratados.

Outrossim, não foi feito levantamento de preços objetivando a elaboração da planilha de quantitativos e preços unitários, conforme determinam os artigos 7º e 40 da Lei n.º 8.666/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

A estimativa da contratação teve por base o valor global adjudicado no âmbito do referido pregão, sinalizando que o Projeto Básico/Termo de Referência foi elaborado a partir do Edital do Pregão SRP 079/2013-

UFMA e não com base na necessidade da Unidade, previamente planejada.

[...]

Na resposta apresentada afirma-se que "o projeto básico foi elaborado de acordo com os princípios constantes da legislação da espécie e não com base no edital". Neste caso, corno explicar que todos os itens relacionados no projeto básico (doc. III), assim corno os quantitativos e o valor orçado serem exatamente os mesmos da Ata de Registro de Preço (doc. IV).

Quanto ao descumprimento do previsto nos art. 7º e 40 da Lei no 8.666/93, limitaram-se a apresentar o que prevê a Lei não trazendo, desta forma, nenhum elemento novo capaz de alterar o entendimento firmado."

82. No bojo da Informação nº 160/2017, a Terceira Divisão de Contas consignou as seguintes considerações decorrentes da análise empreendida às razões de justificativa, *ipsis litteris*:

"29. As justificativas em relação ao subitem 3.4 merecem guarida parcial (§ 18), uma vez que a questão sobre o possível direcionamento restou afastada diante da determinação presente no art. 27, III, do Decreto nº 34.509/2013, por via da qual, nas adesões a ARPs por órgãos distritais, deveria constar "termo de referência que demonstre a adequação da demanda às especificações constantes do edital da ata de registro de preços". Todavia, o Sr. Justificante não demonstrou documentalmente a vantajosidade da adesão, outro ponto destacado pelo Controle Interno (f. 446.v-ap)."

83. *Quanto ao tema, o ora recorrente alega que não haveria nexo de causalidade entre o achado e a sua conduta, visto não terem sido praticados atos de gestão na condução das referidas contratações. A tese defendida foi melhor detalhada no item "I" da presente instrução.*

84. *O Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, por sua vez, tendo em conta o fato de o subitem ora analisado tratar da mesma adesão já abordada no item "II" desta Informação, reafirma as alegações já sintetizadas alhures, enfatizando que já não estava à frente da Subsecretaria de Administração Geral quando os atos foram praticados.*

85. *Ademais, tece considerações acerca da qualificação técnica do servidor designado para a função de executor de contrato.*

IV.1 – Análise

86. *Como se observa, a falha remanescente está especialmente relacionada com elaboração de TR direcionado à alternativa de se aderir a ARPs mesmo diante da ausência de demonstração da vantajosidade desta frente à possibilidade de realização de regular procedimento licitatório.*

87. *O primeiro recorrente, Sr. Newton Lins, limitou-se a asseverar que não haveria nexo de causalidade entre sua atuação e a irregularidade descrita pelo Controle Interno. De igual modo, o Sr. Carlos Shigueo também não ataca os fundamentos que viabilizaram o apontamento, buscando apenas reafirmar que não já havia sido exonerado do cargo quando da adesão ao registro de preços.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

88. Quanto à qualificação técnica do executor do contrato, cumpre salientar que em nada interfere na irregularidade sub examine, haja vista que, dentre as atribuições do executor, não se inclui a elaboração do TR que culminou na adesão em comento.

89. Diferentemente das alegações recursais trazidas pelo Sr. Newton Lins, é de se observar que o próprio recorrente lista a aprovação do termo de referência como um dos atos por ele praticados. Poder-se-ia alegar que a demonstração de vantajosidade não se constitui pré-requisito para a aprovação do TR. Entretanto, tal providência não poderia estar ausente no momento da aprovação da adesão. Num segundo momento, porém, está evidenciado que o indigitado servidor aprovou a adesão às ARPs (fl. 301), sem que constasse daqueles autos a necessária demonstração da vantajosidade da opção.

90. Ora, se tal demonstração sequer constou do respectivo Processo, não se pode conceber que o ato de aprovação da adesão não fosse precedido de verificação capaz de constatar tal omissão. A etapa de aprovação não pode se resumir a simples assinatura de documento sem uma mínima análise dos termos constantes dos autos.

91. Quando da aprovação do TR, os itens constantes do documento já eram mera reprodução daqueles constantes do Edital do Pregão nº 79/2013, sem que houvesse justificativa plausível para tanto e sem que tais itens correspondessem às reais necessidades do Órgão, as quais foram posteriormente reveladas quando da execução contratual.

92. A incumbência de mínima verificação dos atos praticados pelos subordinados cabe aos agentes dotados de poder hierárquico e de competência de supervisão, motivo pelo qual o ato praticado sem comprovação de vantajosidade deve ser imputado ao então Secretário de Estado, responsável pela aprovação do TR e pela posterior autorização para adesão às ARPs.

93. Nota-se, ainda, que a decisão de aprovar o documento não contou com o amparo de nenhum parecer técnico, conforme cópias de documentos disponíveis às fls. 480/500 do Processo nº 040.001.341/2014, o que atrai a responsabilidade diretamente à autoridade responsável por sua aprovação. Verifica-se que a aprovação do documento foi aposta na primeira página que a ele sucede.

94. Assim, por estar demonstrado o nexo de causalidade entre a ação do então Secretário de Estado, consistente na aprovação do TR e posterior aprovação da adesão, e o resultado contrário ao direito, faz-se necessário negar provimento ao recurso de reconsideração, no tocante ao Sr. Newton Lins Teixeira de Carvalho, também quanto ao apontamento constante do subitem 3.4 do já referido Relatório de Auditoria.

95. Em relação às razões recursais apresentadas pelo Sr. Carlos Shigueo, cabe ressaltar que o TR foi elaborado em 30/10/2013, ocasião em que o interessado já não se encontrava à frente da Subsecretaria de Administração Geral. Por conseguinte, resta clara a impossibilidade de individualizar eventual conduta irregular praticada pelo segundo recorrente, fazendo-se necessário dar provimento ao seu recurso de reconsideração no tocante ao item ora analisado."

V – Realização de despesa sem o devido amparo legal – subitem 5.1

96. O referido apontamento está relacionado com a realização de despesas, por intermédio do Contrato nº 1/2012, que, a depender da interpretação, poderiam ou não ser enquadradas como publicidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

97. No caso de serem consideradas como despesas com publicidade, estaria configurada conduta irregular, em razão das disposições legais¹⁸ que restringiam à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional a competência para efetivar contratações de serviços dessa natureza.

98. Em que pese o entendimento externado pela Terceira Divisão de Contas no bojo da Informação nº 160/2017, acolhendo a tese defendida pelo então justificante, no sentido de que os materiais produzidos não seriam enquadrados como publicidade, nota-se que o posicionamento do Órgão Ministerial foi em sentido diverso, o que foi acolhido, na sequência, pelo Plenário deste Tribunal.

99. As razões recursais carreadas aos autos pelo Sr. Newton Lins foram tão somente no sentido de afirmar que a questão não ensejou prejuízo ao erário e que estaria adstrita à seara financeiro-orçamentária, abrangendo, pois, apenas aspectos formais da contratação. O fato de o recorrente, segundo alega, não ter sido o responsável pela condução do processo de contratação motivaria sua exclusão das sanções advindas do achado em comento.

100. O Sr. Carlos Shigueo, por sua vez, repete parte das alegações apresentadas pela Jurisdicionada quando da manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria, acrescentando a informação de que a adesão contou com parecer favorável¹⁹ da d. PGDF e que o Contrato foi elaborado em conformidade com o Termo Padrão nº 4.

V.1 – Análise

101. Como se observa, o primeiro recorrente não busca afastar a ocorrência da falha, restringindo-se a alegar que a condução do processo de contratação não teria se dado sob sua responsabilidade.

102. Não obstante, não se pode perder de vista que a decisão que viabiliza a inclusão de determinado objeto no rol de potenciais contratações a serem efetivadas pela Pasta passa pelo crivo do Secretário de Estado, cuja atuação está relacionada, sobremaneira, a aspectos estratégicos e políticos. Não se pode conceber a ideia de que as prioridades fossem definidas sem a participação do Titular do Órgão.

103. Nota-se, portanto, que os novos elementos apresentados pelo Sr. Newton Lins não são suficientes para viabilizar a reforma da decisão atacada, sendo necessário negar provimento ao seu recurso de reconsideração, nesse particular.

104. Acerca das razões recursais trazidas pelo Sr. Carlos Shigueo, importa ressaltar que a análise empreendida pela d. PGDF se limitou aos aspectos gerais atinentes à viabilidade da adesão à ARP, não adentrando nos aspectos relativos ao objeto específico a ser contratado.

105. Outrossim, o fato de o Contrato ter sido elaborado com base em Termo Padrão estabelecido pela Administração em nada interfere no cerne da questão ora debatida.

106. A participação do servidor no processo de contratação é evidenciada em razão de o ajuste ter sido firmado ainda no exercício de 2012, período em que o responsável esteve à frente da Subsecretaria de Administração Geral. Ademais, a posição por ele ocupada incluía como atribuição a supervisão das contratações conduzidas pelas unidades subordinadas à aludida Subsecretaria, especialmente no tocante ao aspecto financeiro-orçamentário.

¹⁸ Art. 1º, § 1º, da Lei nº 3.184/2003 e art. 6º do Decreto nº 32.775/2011, que dispõem acerca das regras para realização de despesas com publicidade. Ademais, a despesa teria afrontado as disposições contidas no art. 149, § 1º, da LDOF, na LDO/2013 e no Manual de Planejamento e Orçamento, visto que foram utilizados recursos do Programa de Trabalho "Realização de Estudos e Pesquisas".

¹⁹ Parecer nº 693/2012-PROCAD.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

107. Por conseguinte, mostra-se devido negar provimento ao recurso de reconsideração manejado pelo Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, no que se refere à irregularidade sub examine, visto que os demais argumentos colacionados já foram submetidos a este Tribunal nas fases anteriores, não se mostrando aptos a afastar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 21/2016.

108. Relembre-se que são duas as falhas relacionadas no subitem ora analisado, a saber, realização de despesa sem o devido amparo legal, visto que a competência para contratação de serviços de publicidade era exclusiva da Secretaria de Publicidade Institucional, bem como em razão de terem sido utilizados recursos de fonte do orçamento com finalidade alheia ao objeto da contratação.

109. Nesse contexto, deve-se observar que as referidas falhas, diferentemente do que alegam os recorrentes, não apresentam caráter meramente formal, devendo ensejar, a manutenção do julgamento das contas como irregulares e da multa aplicada, mesmo no caso do Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, cujas razões recursais merecem, a juízo desta Unidade Técnica, ser acolhidas por este Tribunal em relação aos demais subitens.” (Grifos acrescidos e no original)

11. Início o exame destacando que, de fato, como bem pontuado pela percuciente Unidade Técnica, **a responsabilidade do então Subsecretário de Administração Geral, Sr. Carlos Shigueo Kobayashi, deve ser afastada em relação aos subitens 3.1** (Contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento), **3.2** (Adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos) e **3.4** (Elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente) do Relatório de Auditoria, dando-se **provimento parcial ao seu Recurso**. Isto porque o gestor foi exonerado em **13/9/2013**, isto é, antes da elaboração do termo de referência que levou à adesão às ARPs, datado de 30/10/2013; do encerramento da vigência do Contrato nº 4/2012, em 19/11/2013; e da homologação da adesão à ARP²⁰, em 12/12/2013.

12. Por outro lado, em relação ao **subitem 5.1** (Realização de despesa sem o devido amparo legal) do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAG/CONAG/SUBCI-CGDF (fls. 431/454v do Processo nº 040.001.341/2014 – apenso), que se refere à realização de despesas, por meio do Contrato nº 1/2012, o Sr. **Carlos Shigueo Kobayashi deve ser responsabilizado**, em razão das condutas de **realização de despesa sem o devido amparo legal e de terem sido utilizados recursos de fonte orçamentária com finalidade alheia ao objeto da contratação**, uma vez que os argumentos de que houve parecer favorável da d. PGDF e de que o Contrato foi elaborado em conformidade com o Termo Padrão nº 4 **não elidem** a responsabilidade pela irregularidade grave perpetrada pelo recorrente.

13. Nesse sentido, saliento ser cediço que o Parecer pode, de acordo com o posicionamento doutrinário adotado, ser: **facultativo, obrigatório ou vinculante**.

14. Nesse viés, por possuir caráter meramente **opinativo**, o parecer **facultativo não vincula a Administração Pública ou os seus administrados**, além de não ser obrigatória a sua solicitação e exteriorização para a prática de determinado ato administrativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

15. Nas lições de **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**²¹: “*O parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou.*”

16. Já o denominado o parecer **obrigatório**, advém de **preceito legal**, que determina que alguns atos administrativos **devem** ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo.

17. Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador está vinculado não é a da conclusão ou resultado final sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária à sugerida.

18. Finalmente, o parecer **vinculante** consubstancia-se da mesma forma que o parecer obrigatório, isto é, sua exteriorização ocorre por deliberação normativa, no entanto, de forma distinta deste, o conteúdo conclusivo daquele deve ser atendido, sendo verdadeiro elemento formador do ato administrativo.

19. Posto isso, trago à baila a jurisprudência do e. **Supremo Tribunal Federal – STF** acerca da repercussão da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico nos termos do seguinte precedente:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

*I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de **parecer vinculante**, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.*

II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”

(STF, MS 24.631, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 31/1/2008).

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 237.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

20. **Em qualquer dessas hipóteses** poderá o agente público que seguiu o parecer ser responsabilizado, conforme exposto pelo em. Min. **Joaquim Barbosa**:

*“A) Nos casos de omissão legislativa, o exercício de função consultiva técnico-jurídica meramente opinativa não gera responsabilidade do parecerista. **A contrário senso, e a bem da coerência do sistema, não cabe extrair dessa conclusão que o administrador também se isenta da responsabilidade, pois se a lei lhe confere autoridade para rejeitar entendimento da consultoria, também lhe imputa as eventuais irregularidades do ato.** Esse é o entendimento firmado no MS 24.073, ressaltando que se aplica a ressalva desse julgado quanto à possibilidade de verificação de “erro grave, inescusável, ou de ato de omissão praticado com culpa, em sentido largo” (trecho da ementa do MS 24.073).*

*B) Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que **responder conjuntamente com o administrador**, pois ele é também administrador nesse caso.”*

21. No presente caso, especificamente quanto à manifestação dos órgãos competentes da Secretaria ou da estrutura Distrital, considerando o caráter meramente opinativo e não vinculante do Parecer, entende o **MPC/DF** que o responsável em tela não pode intentar se esquivar da responsabilidade advinda do cargo que ocupava à época e atribuí-la exclusivamente ao órgão jurídico.

22. Assim, remanesce a falha constante do **subitem 5.1** (Realização de despesa sem o devido amparo legal), motivo pelo qual o recurso interposto pelo Sr. **Carlos Shigueo Kobayashi** deve ser **provido apenas parcialmente**.

23. Já no que tange ao Secretário de Estado à época, Sr. **Newton Lins Teixeira de Carvalho**, entendo que a responsabilidade deve ser afastada **somente quanto ao subitem 3.2** (Adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos) do Relatório de Auditoria, como proposto pela Unidade Técnica, com o consequente **provimento parcial ao Recurso interposto**.

24. Quanto aos demais subitens, quais sejam: **3.1** (Contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento), **3.4** (Elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente) e **5.1** (Realização de despesa sem o devido amparo legal) do Relatório de Auditoria nº 21/2016 – DIRAG/CONAG/SUBCI-CGDF (fls. 431/454v do Processo nº 040.001.341/2014 – apenso), a responsabilidade do Sr. **Newton Lins Teixeira de Carvalho** deve ser mantida, pelas razões a seguir expostas.

25. No que se refere aos **subitens 3.1 e 3.4**, destaco que o sucesso nas contratações públicas se sustenta em **três pilares**, dependentes e inter-relacionados, quais sejam: i) **planejamento adequado** da contratação, ou seja, Projeto Básico/Termo de Referência bem elaborado; ii) **procedimento de contratação idôneo** em que sejam observados todos os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

princípios legais e constitucionais de regência da matéria; e iii) **fiscalização precisa** da execução do objeto contratado.

26. É inegável que um Termo de Referência que contenha precisão na definição de seu objeto e nas especificidades técnicas que envolvam a contratação, **apresente uma estimativa de preço condizente, de fato, com a realidade de mercado local**, associada a uma licitação ou **adesão à ata de registro de preços** que observe, além dos consagrados princípios licitatórios, a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, redundará em uma contratação sem arestas, imprecisões ou obscuridades.

27. Como se observa, o Termo de Referência é a **gênese**, o pilar mestre da contratação pública. Se o gestor público não primar por ser o Termo de Referência o documento que especifica todos os elementos necessários à caracterização do objeto da contratação, com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que demonstrem a **viabilidade técnica-econômica e que possibilite a avaliação do custo do objeto** e a definição dos métodos e do prazo de execução, a contratação tenderá ao **insucesso**.

28. Um Termo de Referência **deficiente e incompleto** enseja variações na orçamentação dos custos previstos para o objeto e **possibilita distorções nas propostas de preços** apresentadas pelas proponentes/licitantes com a consequente **não obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração**. Além disso, possibilita futuros aditivos contratuais que podem **desvirtuar** o objeto contratado e onerar desnecessariamente o Poder Público.

29. Importante destacar, ainda, que o sistema de adesão à ata de registro de preços é uma das mais notáveis e interessantes alternativas para o gestor no que diz respeito ao atendimento do **princípio da eficiência** nas contratações públicas. As vantagens do procedimento, a exemplo da **rapidez** na contratação em detrimento da morosidade do procedimento licitatório, a **desnecessidade de dotação orçamentária no momento da adesão** e a **redução dos custos** com a operacionalização da licitação, entre outros, levam o gestor a considerá-la como alternativa viável em busca de uma administração mais **eficiente** e voltada ao atendimento do **interesse público**.

30. No entanto, a adesão à ata de registro de preços não pode ser escusa para o gestor desnaturar a necessidade específica da demanda de seu órgão e **desviar-se do procedimento licitatório. Explico.**

31. A Administração deve instruir seus processos de contratação baseados nas **necessidades reais** e não se utilizar de ata de registro de preços de outro órgão/entidade para modificar sua necessidade. Ao se utilizar de uma ARP decorrente de um pregão realizado por outra entidade, a SEAE/DF **assumiu o risco** de não obter o serviço apropriado às suas necessidades, na medida em que a técnica de execução pode ser prejudicada e o referencial de preços adotado não ser compatível com o praticado no mercado para a intervenção necessária à SEAE/DF. A adesão à ata, nesse caso **enfraquece o procedimento de contratação e gera obscuridades e incertezas quanto à sua segurança e vantajosidade econômica.**

32. A propósito, o entendimento do c. TCU:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*“A adesão a ata de registro de preços de órgão diverso da Administração Pública **não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido, das justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, § 3º, do Decreto n. 3.931/2001, segundo o qual se proíbe a compra de quantidade superior à registrada na ata.**”*
(Acórdão nº 2.764/2010, **Plenário**, Rel. Min.-Substituto **Marcos Bemquerer**).

33. A adesão à ata de registro de preços é um **meio** para a contratação. O procedimento correto a ser seguido pelo gestor é aquele de instruir a fase interna do procedimento de contratação com todos os elementos preconizados pela Lei nº 8.666/1993. Se, no cumprimento desse mister, ocorrer de na fase de pesquisa de preços de mercado o gestor se deparar com uma ata de registro de preços de outro órgão/entidade que possua características e especificações análogas ao objeto de seu Projeto Básico/Termo de Referência, o caminho de adesão pode ser considerado meio hábil de viabilizar a contratação, **desde que seja devidamente demonstrada a vantajosidade no procedimento.**

34. Não é despiciendo observar que os serviços registrados em ata possibilitam que o gestor de antemão saiba exatamente o que irá contratar e se realmente o serviço irá atendê-lo nas suas necessidades. Caso não exista essa convicção, a Administração deverá realizar licitação específica, uma vez que a **existência de preços registrados não pode impor a realização de contratações inadequadas.**

35. Dito isso, das informações e esclarecimentos trazidos pelo então Secretário, **não foi possível depreender, aos olhos do Parquet, a efetiva comprovação da vantajosidade da contratação e da ampla pesquisa de mercado,** o que culminou em na existência de superfaturamento e de um termo de referência aprovado que não espelhou as reais necessidades da SEAE/DF, irregularidades descritas nos **subitens 3.1** (Contratação de serviços de organização de eventos e correlatos com superfaturamento) e **3.4** (Elaboração de termo de referência com direcionamento para ata de registro de preços existente).

36. Nesse sentido, dispõe o Decreto Distrital nº 34.509, de 10 de julho de 2013, vigente à época.

*“Art. 23. **Desde que devidamente justificada a vantagem,** a ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública não participante do registro, mediante anuência do órgão gerenciador, em que é assegurada a preferência das adesões aos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal.”* (Grifos Acrescidos)

37. Sobre o tema esta c. **Corte** já teve a oportunidade de se manifestar, por meio da Decisão nº 1.806/2006 (Consulta objeto do Processo nº 35.501/2005), na Sessão Ordinária nº 3994, de 20/4/2006, nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento, em caráter excepcional, da consulta em apreço; II - informar ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese; III - alertar aquele órgão para o fato de que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto, consoante prescrevem o § 2º do artigo 1º da Lei Complementar nº 01/1994 e o § 2º do artigo 194 do Regimento Interno deste Tribunal; IV - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda que doravante incorpore, nas consultas submetidas a este Tribunal, o parecer técnico-jurídico, exigido pelo § 1º do artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, elemento necessário para que esta Corte possa conhecê-las e acerca delas deliberar; V - autorizar o retorno dos autos à 1ª Inspeção de Controle Externo. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/Voto do Relator.” (Grifos Acrescidos).

38. Ainda, em relação ao **subitem 3.1**, como não é possível concluir que houve superfaturamento do item “Forração em carpete”, apenas este item deve ser excluído, a princípio, do rol de irregularidades, mantendo-se, contudo, o superfaturamento quanto aos demais itens do mencionado **subitem**, sem prejuízo das conclusões de TCE a ser instaurada em atendimento à Decisão nº 1.567/2018.

39. Em relação ao **subitem 5.1** (Realização de despesa sem o devido amparo legal), também persiste a responsabilidade do Secretário da Pasta, uma vez que ele não contestou a ocorrência da falha, limitando-se apenas a alegar que não foi responsável pela condução do processo.

40. Nesse sentido, saliento que não pode o Sr. **Newton Lins Teixeira de Carvalho** buscar afastar sua responsabilidade atribuindo-a a seus subordinados, não só porque as irregularidades que lhe foram cominadas abrangem funções afetas ao cargo de Secretário, mas também porque ainda que não tivesse praticado qualquer ato comissivo diretamente, deveria ter, no mínimo, conhecimento dos atos de seus subordinados. Em verdade, se realmente não tinha conhecimento, era por uma evidente “**cegueira deliberada**” (**willful blindness**) decorrente de uma atuação omissiva injustificável, capaz de ensejar sua responsabilização.

41. Nessa esteira de inteligência, cabia ao titular da Pasta, **in casu**, o Secretário de Estado, a fiscalização dos atos de seus subordinados, pois o gestor não pode se isentar dessa responsabilidade (**culpa in vigilando**), inerente ao cargo que ocupa, bem como perante o próprio ato de **escolha/manutenção** de seus auxiliares (**culpa in eligendo**).

42. Não se pode olvidar que o agente detinha o controle hierárquico sobre os seus subordinados, o que pressupõe as **faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas**, os quais, aos olhos deste **MPC/DF**, configuram meios bastantes e suficientes a permitir a respectiva



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

responsabilização do agente diante de sua conduta omissiva no acompanhamento da regular execução dos ajustes.

43. É do poder hierárquico que decorrem faculdades implícitas para o superior, tais como a de dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, **a de delegar e avocar atribuições e a de rever os atos dos inferiores**. Dar ordens é **determinar, especificamente, ao subordinado os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto**. Daí decorre o **dever de obediência**. Fiscalizar é vigilar permanentemente os atos praticados pelos subordinados, com o intuito de **mantê-los dentro dos padrões legais e regulamentares instituídos para cada atividade administrativa**. Essa incumbência foi notadamente **negligenciada** pelo responsável.

44. Sobre esse ponto, esta Quarta Procuradoria sempre se manifesta no sentido da impossibilidade de conceber a figura dos superiores hierárquicos como meramente ilustrativa, a ponto de nunca ser possível alcançá-lo por mácula na gestão, especialmente pelo fato de que os atos da Secretaria são por ele supervisionados.

45. Se essa verdade fosse absoluta, estaríamos diante da aberração jurídica de nunca ser possível alcançar os gestores por mácula na gestão. Anuir com essa conjectura mitigaria a abrangência do Controle Externo exercido pelas Cortes de Contas com espeque no art. 71, II, da Constituição Federal e, essencialmente, o dever **avaliar condutas omissivas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos**, como a evidenciada na parca fiscalização dos contratos firmados pela gestão apreciada no presente feito.

46. Forte nessas razões, entende o **MPC/DF** que o apelo do Sr. **Newton Lins Teixeira de Carvalho** deve ser apenas **parcialmente provido**, a fim de afastar a irregularidade contida no **subitem 3.2** (Adesão à ata de registro de preços com quantitativos superiores aos permitidos) do Relatório de Auditoria.

47. Ante o exposto, o **Parquet** especializado **converge** com as conclusões emanadas da percuente Unidade Técnica e, neste sentido, opina pelo acolhimento pelo e. **Plenário** das sugestões contidas na Informação nº 5/2018 – NUREC (fls. 383/401).

É o Parecer.

Brasília, 31 de janeiro de 2019.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador