

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO DISTRITO FEDERAL – TCDF**

CONSELHEIRO MANOEL DE ANDRADE

Processo nº: 39420/2008-e

**CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES
LTDA.**, sociedade empresária, inscrita no CNPJ nº 31.546.484/0001-00, com sede
no SAAN, Quadra 03, Lotes 320 e 360, na Asa Norte, em Brasília/DF, CEP
70632-300, vem perante Vossa Excelência, por meio de representantes legais¹,
apresentar a devida

MANIFESTAÇÃO

em atenção à **Decisão nº 5320/2022**, proferida na Sessão Extraordinária nº 99, de
14/12/2022, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

¹ Instrumento de mandato juntado aos autos (e-DOC E82FE471-e).

1. DA TEMPESTIVIDADE

A MANIFESTANTE foi notificada da Decisão nº 5320/2022 por meio do Ofício nº 11412/2022, recebido em 11/01/2023, para que se manifestasse em 30 dias. O prazo foi prorrogado por mais 30 dias por meio do Despacho Singular nº 47/2023, recebido pela MANIFESTANTE em 14/02/2023.

O prazo concedido teve início, portanto, em 15/02/2023, e tem por termo final o dia 16/03/2023, motivo pelo qual é plenamente **tempestiva** a presente manifestação.

2. DO BREVÍSSIMO RELATO DOS FATOS

Cuidaram os autos, inicialmente, do exame do Edital da Concorrência nº 04/2008 – SE, que resultou nos Contratos n.º **98/2009** e 99/2009, firmados pela Secretaria de Estado de Educação, respectivamente, com as empresas **Confederal** Vigilância e Transportes de Valores Ltda. e G6 – Sistema de Segurança Integrada Ltda. (atual Global Segurança Ltda).

Posteriormente, foram identificadas **supostas** irregularidades nos contratos, resultando em determinações à Jurisdicionada, em especial glosa de valores a serem pagos às contratadas, **posteriormente reformadas**.

Em decorrência da chamada “Operação Caixa de Pandora”, foi realizada Inspeção na SEE/DF, cujo Relatório apontou as seguintes irregularidades:

- Achado 1 – Superfaturamento de Preços nos Contratos nº 98/2009 e 99/2009;
- Achado 2 – Falhas na Execução e na Fiscalização do Contrato nº 99/2009 (firmado com a empresa G6, atual GLOBAL).

Nesse sentido, o Tribunal, mediante a Decisão nº 869/2010, determinou a glosa mensal dos valores devidos às mencionadas empresas, com vistas a preservar possível prejuízo ao erário. Os montantes das glosas tomaram por base o valor obtido em pesquisa de mercado realizada à época no âmbito dos aludidos contratos.

Posteriormente, por meio da Decisão nº 1.133/2012, esse eg. TCDF conheceu os Pedidos de Reexame interpostos pelo MPjTCDF e pela SEE/DF (acerca dos valores que vinham sendo glosados, acima do estabelecido pelo TCDF), bem como concedeu a oportunidade de apresentação de contrarrazões pelas empresas interessadas.

Por meio da Decisão nº 4.485/2012, **o Tribunal considerou procedentes as contrarrazões apresentadas, revogando a Decisão nº 869/2010 e determinando o ressarcimento dos valores das glosas efetuadas.** Para tanto, estabeleceu que o cálculo dos valores a serem restituídos deveriam adotar como parâmetro os preços estabelecidos na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vigente à época (Portaria nº 11/2010) e subsequentes atualizações.

Posteriormente, foi realizada fiscalização na SEE/DF a fim de verificar o cumprimento da aludida Decisão nº 4.485/2012. O resultado constou do **Relatório de Inspeção, de nº 1.1025/2014**, que, por sua vez, concluiu pela ocorrência de **incorrekções na restituição das glosas realizadas pela SEE/DF no exercício de 2010, restando pendente de devolução às empresas Confederal Vigilância e Transportes de Valores Ltda. e Global Segurança Ltda. os valores de R\$ 635.485,18 e R\$ 815.881,98, respectivamente.**

Indicou, ainda, a incidência de superfaturamento no período de julho/2009 a janeiro/2010 e a inexistência de repasse dos valores relativos ao “Intervalo Intraornada” aos respectivos beneficiários, situações que estariam a demandar medidas por parte da Secretaria prévias aos termos contratuais.

A Unidade Técnica concluiu pelo superfaturamento em ambos os contratos em análise, no período de 24/07/2009 a 24/01/2010. Quanto à questão do pagamento da parcela do intervalo intraornada, constatou o saneamento parcial por parte da empresa Global, restando necessário o ajuste relativo ao período de julho/2009 a dezembro/2010. Relativamente à empresa Confederal, verificou que não foi repassado o montante correspondente a R\$ 6.131.383,50 (valores históricos) aos seus empregados a título da parcela intervalo intraornada, no período de julho/2009 a fevereiro/2013.

Por fim, consta Carta emitida pela empresa Confederal, em que encaminha os comprovantes de pagamento dos intervalos intrajornada, acompanhada de cópia de pedido de homologação de acordo firmado entre a empresa e o Sindesv e de guias de depósito judicial trabalhista decorrentes, nos valores de R\$ 311.316,04 e R\$ 15.565,80.

No que diz respeito à comprovação do pagamento, pelas empresas, dos valores relativos à indenização do intervalo intrajornada dos empregados atuantes na SEE/DF, a Unidade Técnica teceu as seguintes considerações:

66. No tocante ao Contrato 98/2009, firmado com a Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda, o Relatório de Inspeção nº 1.1025/2014 (fls. 125/134 do e-DOC AAF0BBEB, peça 482) apurou que as irregularidades no pagamento da rubrica ocorreram durante o período de 24/07/2009 a 28/02/2013, perfazendo a monta de **R\$6.131.383,50**.

67. Conforme outrora identificado nestes autos, a empresa não havia indicado a realização de nenhum pagamento da rubrica em tela, sendo que nesta ocasião, a empresa encaminhou comprovante de depósito bancário no montante de **R\$ 311.316,04**, em razão de acordo judicial, conforme documentação encaminhada pela SEE/DF (peça 517, eDOC 2D9CE111, fls. 119).

68. Portanto, para ambos os casos foi apresentada documentação comprobatória de depósito bancário² indicando não haver pendência de pagamentos aos empregados das duas empresas à época do contrato, tendo em vista a quitação dada nos dois processos trabalhistas.

69. Entretanto, ainda que não haja mais dívida das empresas terceirizadas com os empregados que atuavam nos contratos ora analisados, em razão da quitação apresentada, entende-se ter ocorrido, nos casos em tela, enriquecimento sem justa causa destas em desfavor do erário do Distrito Federal. Isto porque, em que pese terem efetuado pagamentos aos seus ex-empregados, em decorrência dos acordos formulados, a documentação comprobatória indica que o valor pago às empresas pela Administração Pública (SEE/DF), a título de intervalo intrajornada, se mostra superior ao valor pago judicialmente aos empregados, conforme sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Valores depositados X Valores Apurados em Inspeção

Contrato 99/2009 - Global Segurança Ltda.			
Depósitos - Acordo Judicial		Valor Apurado em Inspeção	
Período	Valor pago	Período	Valor Devido
01/01/2011 a 31/12/2012	R\$ 1.402.286,91	01/01/2011 a 31/12/2012	R\$ 4.111.462,80
01/01/2010 a 31/12/2010	R\$ 428.000,00	24/07/2009 a 31/12/2010	R\$ 2.526.776,44
24/07/2009 a 31/12/2009	R\$ 129.000,00		
Total Pago	R\$ 1.959.286,91	Total Devido	R\$ 6.638.239,24
Diferença não quitada		R\$ 4.678.952,33	
Contrato 98/2009 - Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda			
Depósitos - Acordo Judicial		Valor Apurado em Inspeção	
Período	Valor pago	Período	Valor Devido
24/07/2009 a 28/02/2013	R\$ 311.316,04	29/04/2009 a 28/02/2013	R\$ 6.131.383,50
Total Pago	R\$ 311.316,04	Total Devido	R\$ 6.131.383,50
Diferença não quitada		R\$ 5.820.067,46	

70. Portanto, os acordos judiciais e pagamentos realizados na esfera trabalhista não têm o condão de satisfazer a análise determinada pelo Tribunal, já que a Administração Pública realizou pagamento de valores às empresas a título de intervalo intrajornada e estas não comprovaram pagamentos aos empregados em montante equivalente ao apurado nestes autos, do que se conclui pelo enriquecimento sem causa da empresa.

71. Desse modo, não se pode considerar cumprida a determinação pela realização de transação no âmbito da Justiça do Trabalho. Esta dá, somente, quitação das parcelas devidas aos empregados, mas, de modo algum, regulariza a situação tratada nestes autos.

Nesse contexto, a Unidade Técnica sugeriu ao eg. Plenário, entre outras providências, determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que:

a) refaça os cálculos relativos aos valores devidos à empresa Global Segurança Ltda, a título de repactuação, diante dos indícios de ocorrência de erro grosseiro na apuração dos valores devidos à Contratada, em virtude das divergências em relação ao período mencionado no item III.a da Decisão 3271/19 (24/07/2009 a 24/01/2010) e o período apurado pela Pasta (fevereiro de 2010 a julho de 2011), gerando pagamento indevido à empresa no montante de R\$ 8.114.011,75, e adote medidas visando à restituição dos valores pagos a

maior indevidamente, com fulcro no § 3º do art. 1º da Resolução 102/98;

b) apresente justificativas pormenorizadas em relação à quitação dos valores referentes ao intervalo intrajornada, tendo em conta o possível prejuízo ao erário indicado na Tabela 1 (Confederal: R\$ 5.820.067,46; Global: R\$ 4.678.952,33, totalizando R\$ 10.499.019,79), decorrente de valores repassados às empresas referidas e não pagos aos seus empregados, justificando os valores pagos ou adotando medidas necessárias à reparação do dano, a teor do § 3º do art. 1º da Resolução 102/98;

Essas são as considerações iniciais, e sobre elas tratará a presente manifestação.

3. DO MÉRITO

Abaixo as razões de mérito que levarão ao arquivamento dos presentes autos em face da CONFEDERAL, ante a inexistência de qualquer irregularidade em relação a ela.

3.1. Da prejudicial de mérito pela incidência da prescrição no caso concreto

A pretensão tanto punitiva, quanto ressarcitória, nestes autos, está prescrita, na forma da Lei e do entendimento jurisprudencial mais abalizado, tanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ), quanto do Supremo Tribunal Federal (STF).

Entendeu-se no âmbito dessa eg. Corte de Contas, até aqui em sentido contrário, por conta da contagem – em inúmeras oportunidades – de diversos marcos interruptivos ou suspensivos da prescrição, que, entretanto, só ocorre e pode ocorrer **uma única vez**.

Entender o contrário, ou seja, que existe a possibilidade de incidência de diversos marcos interruptivos de prescrição – tornando, assim, a prescritibilidade a exceção e a imprescritibilidade a regra – afronta textualmente o que dispõe a legislação que rege a matéria e o entendimento já consolidado do **STJ** –

que consolida a interpretação da legislação infraconstitucional – e do **STF**, intérprete máximo da Constituição Federal.

Há que se destacar também, que a ocorrência da prescrição deve ser reconhecida **em qualquer fase do processo, por qualquer instância**, inclusive por ser matéria de ordem pública.

A lógica é a mesma, inclusive, do art. 332, §1º, do Código de Processo Civil, entre outros dispositivos legais (como o art. 193 do Código Civil), que trata da obrigatoriedade de o *juiz julgar liminarmente improcedente o pedido se verificar, desde logo, a ocorrência de prescrição, como sói acontecer no presente caso concreto.*

Reforçam o entendimento de que a prescrição atingiu a pretensão que consta destes autos – demandando a revisitação da análise empreendida até aqui – inúmeras decisões colegiadas do Supremo Tribunal Federal (STF), dentre as quais se pode destacar o MS 37.772 MC-AgR /DF, de 17/08/2021, em que a Primeira Turma do STF consignou que **ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção!** E de fato não pode. Não haveria paz social nesse permanente estado de tensão.

Em recentíssima decisão, desta vez no MS 38.421 AgR/DF, o mesmo STF tornou a assentar o entendimento, citando diversos outros julgados como precedentes:

1. Agravo interno contra decisão em que concedi a segurança, para anular o Acórdão nº 2.294/2021 do TCU, e deferi o pleito liminar para suspender os efeitos do ato coator, até o trânsito julgado da presente decisão.
2. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512 e 36.067, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.
3. **A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas**

e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. Considerando que tal identidade inexiste na hipótese, não detecto a presença de causas interruptivas da prescrição, motivo pelo qual constato a violação de direito líquido e certo da impetrante.

4. O papel do TCU no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(MS 38421 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, **julgado em 03/10/2022**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05-10-2022 PUBLIC 06-10-2022)

A Segunda Turma do mesmo STF também já se manifestara acerca da prescrição, em especial nos casos de tomadas de contas especiais, o que denota que o entendimento da Corte é **uniforme**. Cita-se, como exemplo, o voto do Ministro NUNES MARQUES no MS 37.751/DF, segundo o qual **atos praticados pela administração antes da ciência do acusado não interrompem a prescrição para a instauração de tomada de contas especial**. Nas palavras do i. Ministro:

Na hipótese dos autos, o Convênio n. 257/2003 foi firmado com o Ministério da Integração Nacional, quando o impetrante era prefeito do Município de Tucuruí/PA (2001 a 2004), com vistas à realização de dragagem da Lagoa Santa Izabel. (...)

O processo de tomada de contas especial foi instaurado em 24 de abril de 2013, autuado no TCU em 28 de outubro de 2014 e o impetrante foi citado em 11 de março de 2015 (Peça 38 dos autos eletrônicos).

Neste cenário, entendo que ficou demonstrado a ocorrência da prescrição, por não ser imprescritível o direito da Administração Pública ao ressarcimento de valores e uma vez já terem se passado cinco anos entre a prestação de contas (em 21 de fevereiro de 2005) e a primeira notificação de ocorrência de irregularidade na aplicação de valores (em 27 de julho de 2012).

Não há que se falar em interrupção de prescrição, porquanto não ocorreram marcos com aludida característica. Os atos levados a efeitos pela Administração entre citado período, de fevereiro de 2005 a julho de 2012, não chegaram ao conhecimento do impetrante.

Ante o exposto, concedo a segurança para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória, nos autos da Tomada de Contas Especial TC n. 028.939/2014-0, em relação ao impetrante.

Da mesma forma, no MS 38.790, o Ministro Gilmar Mendes, em voto lapidar, expurga a possibilidade da interrupção da prescrição ocorrer mais de uma vez na mesma relação jurídica, **especificamente no âmbito dos Tribunais de Contas:**

Ademais, de acordo com a Corte de Contas, a prescrição **pode se interromper mais de uma vez** por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).

Entendo, no entanto, que essa diretriz jurisprudencial, posteriormente referendada pela Corte de Contas por meio da Resolução 344/2022, muito embora tenha logrado êxito em solucionar de maneira eficaz a problemática relativa à falta de previsão legal específica do lapso prescricional a ser observado pelo TCU, **ensejou, em alguns casos, o retorno, por vias transversas, da inaceitável tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento.**

Explico.

Isso porque prevalece o entendimento de que o prazo prescricional **pode ser interrompido por uma quantidade indefinida de vezes**, bastando que para isso se esteja diante, por exemplo, de qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato (art. 2º, II).

Ora, conforme afirmado por esta Corte, **a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro.** Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, **chancelar a tese da imprescritibilidade da pretensão punitiva do TCU**, o que, como

já observado, não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

Não se pode aceitar que, em decorrência de inúmeras interrupções do lapso prescricional, um determinado processo tramite para sempre, representando verdadeira Espada de Dâmocles sobre as cabeças dos cidadãos e empresas submetidos a processos de tomadas de contas.

A previsão de prazo prescricional para as ações de ressarcimento, **como expressão do princípio da segurança jurídica**, consiste na condição de **limitador temporal do direito de ação** em necessário mecanismo de previsibilidade do direito e de respeito a importantes valores e princípios constitucionais. A possibilidade de infinitas interrupções do prazo prescricional, por outro lado, traduz-se em indesejável incerteza e insegurança jurídica.

Enfrentando questão jurídica semelhante, e com o intuito de obstar a **perpetuação do direito de ação mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, desse modo, a perpetuidade da incerteza e da insegurança das relações jurídicas**, o Superior Tribunal de Justiça, ao prover o Recurso Especial 1.786.266/DF (Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe de 17.1.2022), reconheceu expressamente a incidência do **princípio da unicidade da interrupção prescricional**, que estabelece, nos termos do disposto no caput do art. 202 do Código Civil, que **a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez**.

(...)

Assim, entendo que, observando-se a orientação jurisprudencial já consolidada nesta Suprema Corte, no sentido de que a prescrição da pretensão sancionatória do TCU deve ser regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, deve-se, com o objetivo de se preservar a segurança jurídica, observar o **princípio da unicidade da interrupção prescricional**, previsto no caput do art. 202 do Código Civil, também no que se refere às pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, de forma que a **interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez, de modo a afastar a verificação, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas**.

O quadro apresentado por esse eg. TCDF como demonstrativo dos valores que a CONFEDERAL **supostamente** teria recebido a maior, a título de intervalo intrajornada, indica o período de 24/07/2009 a 28/02/2013:

Quadro 9 - Cobrança indevida da rubrica "Intervalo Intrajornada" (Confederal - Contrato n.º 98/2009 - Período de 24.07.09 a 28.02.2012)

Empresa	Período	Qtd. Postos (a)	Qtd. Meses (b)	Salário do Vigilante (c)	Salário do Posto 24 h (d)=4 x (c)	Intrajornada (e)	Encargos Sociais (f)	BDI (g)	Intrajornada após incidências (h)=[(1+f)/(1-g)]x(e)	Valor Indevido (i)=(a)x(b)x(h)
Confederal	24.07.09 a 24.03.10	107	8,00	R\$ 1.166,40	R\$ 4.665,60	R\$ 477,16	78,15%	22,16%	R\$ 1.092,07	R\$ 934.811,62
	25.03.10 a 30.04.10	121	1,00	R\$ 1.166,40	R\$ 4.665,60	R\$ 477,16	78,15%	22,16%	R\$ 1.092,07	R\$ 132.140,43
	01.05.10 a 31.12.11	121	20,00	R\$ 1.259,71	R\$ 5.038,84	R\$ 515,34	78,15%	22,16%	R\$ 1.179,43	R\$ 2.854.228,71
	01.01.12 a 31.12.12	121	12,00	R\$ 1.380,27	R\$ 5.521,08	R\$ 564,66	78,15%	22,16%	R\$ 1.292,31	R\$ 1.876.434,86
	01.01.13 a 28.02.13	121	2,00	R\$ 1.473,08	R\$ 5.892,32	R\$ 602,62	78,15%	22,16%	R\$ 1.379,21	R\$ 333.767,87
	Total Indevido (R\$)									R\$ 6.131.383,50

Fonte: Quantitativos de Postos, Planilhas da SE; Posto 24 horas, 4 vigilantes; Salário do vigilante; Convenções Coletivas de Trabalho; Encargos Sociais e BDI, Planilhas Contratadas.

Essas datas são repetidas na Tabela 1 da Informação nº 34/2022 (peça 529), assim:

Contrato 98/2009 - Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda			
Depósitos - Acordo Judicial		Valor Apurado em Inspeção	
Período	Valor pago	Período	Valor Devido
24/07/2009 a 28/02/2013	R\$ 311.316,04	29/04/2009 a 28/02/2013	R\$ 6.131.383,50
Total Pago	R\$ 311.316,04	Total Devido	R\$ 6.131.383,50
Diferença não quitada		R\$ 5.820.067,46	

Nesse sentido, **qualquer** que seja a data da interrupção da prescrição, o que não ficou claro ao longo do processo, **em detrimento da ampla defesa e do contraditório**, posto que a citada Informação apenas menciona que a prescrição não teria ocorrido (parágrafo 77) para as empresas, com o passar de **mais de dez anos** da última data possível de ser definida como termo inicial da contagem, **é inevitável o reconhecimento da prescrição no caso concreto**.

Acaso essa eg. Corte insista na possibilidade de adoção de diversos marcos interruptivos, além de negar vigência ao disposto no art. 202 do Código Civil, de aplicação inafastável no caso concreto, afrontará também o entendimento dos Tribunais Superiores sobre o assunto, conforme abaixo:

ACO 493/MT, STF:

“Decreto nº 20.910, de 1932, artigos 1º e 4º. D.L. 4.597, de 1942, art. 3º. Súmula 383-STF. I. - Prescrição quinquenal em favor da Fazenda Pública. Decreto nº 20.910, de 1932, artigos 1º e 4º. **A prescrição**

somente pode ser interrompida uma vez, recomeçando a correr pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu.”

REsp 1.504.408/SP, REsp 1.810.431/RJ, REsp 1.924.436/SP, REsp 1.963.067/MS, entre tantos outros, do STJ:

“Conforme dispõe o art. 202, caput, do CC/2002, **a interrupção da prescrição ocorre somente uma única vez para a mesma relação jurídica.** Precedente.”

No REsp 1.924.436/SP, por exemplo, a relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, registrou lições preciosas em seu voto – seguido à unanimidade pela 3ª Turma do STJ – que aqui se reproduz, em partes, pela aplicabilidade ao caso concreto e que clama o reconhecimento por parte dessa eg. Corte de Contas:

1. Considerando os efeitos jurídicos da passagem do tempo, afirma-se que o Direito estabiliza o passado e confere previsibilidade ao futuro por meio de diversos institutos (prescrição, decadência, perdão, anistia, irretroatividade da lei, respeito ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada).
2. **O instituto da prescrição tem por finalidade conferir certeza às relações jurídicas, na busca de estabilidade, porquanto não seria possível suportar uma perpétua situação de insegurança:** “(...) se perpétuo ou reservado indefinidamente o direito de reclamar, **desapareceria a estabilidade de toda a espécie de relações**” (RIZZARDO, Arnaldo. Parte geral do Código Civil. 2 ed. Forense: 2003, p. 593).
3. Admite-se, contudo, a interrupção do prazo prescricional quando o titular do direito manifesta, por uma das formas previstas em lei, a intenção de exercê-la ou quando o devedor manifesta inequivocamente o reconhecimento daquele direito. Não é outro o entendimento que se pode extrair do art. 202 do CC/02: (...)
4. Por oportuno, mister destacar que, **inspirado no fundamento do instituto, que é o de evitar a perpetuidade da incerteza e insegurança nas relações jurídicas, o novo Código Civil inovou ao dispor, de forma expressa, que a interrupção da prescrição somente poderá ocorrer uma vez.** (...)

11. Relembra-se que, quando do julgamento do REsp 1.504.408/SP (DJe 26/09/2019), a 3ª Turma desta Corte Superior debruçou-se sobre o tema ao analisar se, após a propositura de ação de cobrança julgada improcedente, teria havido nova interrupção do prazo prescricional com o posterior ajuizamento de ação de protesto judicial.

12. Na oportunidade, o Min. Marco Aurélio Bellizze, relator dos autos, teceu considerações sobre a controvérsia, oportunidade em que apresentou fundamentação no sentido de que a prescrição não poderá ser interrompida mais de uma vez apenas nas hipóteses extrajudiciais de interrupção do prazo prescricional. Nesse raciocínio, concluiu, em contrapartida, que as causas judiciais de interrupção da prescrição poderão incidir indefinidamente e por diversas vezes, de modo que o prazo recomeçará somente na hipótese de inércia da parte interessada e, nesse caso, será contado a partir do último ato do processo.

13. Após pedir vista dos autos, inaugurei a divergência para fincar a minha orientação no sentido de que a interrupção da prescrição ocorre somente uma única vez para a mesma relação jurídica – isto é, independentemente de seu fundamento.

14. Por honestidade argumentativa, mantenho a minha posição externada no bojo dos referidos autos, corroborada pelo magistério de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR: (...)

Forte nessas razões, CONHEÇO do recurso especial interposto por CLATESP CLASSIFICADOS ASSINANTES E VIRTUAL GUIAS E LISTAS LTDA e NEGO-LHE PROVIMENTO, a fim de **manter o acórdão proferido pelo TJ/SP que reconheceu a prescrição da pretensão da recorrente.**

Assim, não existe qualquer hipótese de **não ocorrência da prescrição no caso concreto**, uma vez que, **qualquer que seja o ato apontado como interruptivo da prescrição**, pelo decurso de mais de 10 anos entre o último dia de recebimento da rubrica de intrajornada para o presente, consumada está qualquer pretensão de ressarcimento ao erário.

Aliás, é assim que já vem sendo entendido em recentíssimas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CITAÇÃO. REVELIA. COMPROMETIMENTO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA PELO LONGO PERÍODO ENTRE A IRREGULARIDADE E AS MEDIDAS APURATÓRIAS NA FASE INTERNA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 70552022, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 01/11/2022)

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação autuada por força do Acórdão 3217/2014-TCU-Plenário (subitem 9.4), com objetivo de avaliar a adequabilidade dos aditivos contratuais e dos custos da obra decorrente do Contrato 18/2009, referente à construção do edifício sede do Departamento Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, localizado em Brasília/DF.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reconhecer a prescrição da pretensão punitiva;

9.2. notificar o responsável e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas acerca deste Acórdão; e

9.3. arquivar o processo, com base no art. 11 da Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, e no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

(TCU - RP: 70142022, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 01/11/2022)

Uma vez afastada, mesmo que indevidamente, a preliminar aqui levantada, que necessariamente há de ser reconhecida e declarada, tecem-se considerações de mérito abaixo que, seguramente, afastarão qualquer nível de responsabilidade da CONFEDERAL, ante a inexistência de qualquer dano ao erário distrital.

3.2. Da preliminar de cerceamento da ampla defesa e do contraditório

Além da questão da prescrição acima indicada, há outra questão de igual envergadura e que obsta o prosseguimento deste feito. Diz respeito ao cerceamento da ampla defesa e do contraditório.

É que, do exame dos autos deste Processo nº 39420/2008, não se conseguiu extrair a memória de cálculo que deu origem ao valor questionado.

Do e-DOC 7631A239 é possível extrair, apenas, o que segue:

72. A empresa Confederal, por sua vez, é devedora da Administração em R\$ 321.205,44, referente ao superfaturamento entre 24.07.2009 e 24.01.2010, e R\$ 6.131.383,50, em face do recebimento da parcela intervalo intrajornada, sem o respectivo repasse aos seus empregados, no período de julho/2009 a fevereiro/2013, em valores históricos.

Não se sabe de onde saiu o valor de R\$ 6.131.383,50! A mera indicação de que é referente ao recebimento da parcela do intervalo intrajornada não diz absolutamente nada. Não é possível, sequer, à CONFEDERAL se defender nessas bases.

A partir da planilha de formação de preço mensal, há apenas uma possibilidade de inferência da origem do valor, mas não se sabe sobre quantos postos foi calculado, sobre qual período de tempo, qual eventual índice de atualização que possa ter sido utilizado:

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO						
PLANILHA DE FORMAÇÃO DO PREÇO MENSAL DOS SERVIÇOS						
ITENS	LICITAÇÃO - 09/01/2009		REPACTUAÇÃO MAIO/2009		REPACTUAÇÃO MAIO/2010	
	Posto Diu	Posto Not	Posto Diu	Posto Not	Posto Diu	Posto Not
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Salário	2.160,00	2.160,00	2.332,80	2.332,80	2.519,42	2.519,42
Risco de Vida	0,00	0,00	0,00	0,00	125,97	125,97
Ad. Noturno	0,00	232,80	0,00	0,00	0,00	302,33
Intrajornada	221,10	221,10	238,58	238,58	257,67	257,67
DSR	34,02	34,02	36,70	36,70	39,64	39,64
Remuneração	2.415,12	2.647,92	2.608,09	2.888,02	2.942,70	3.245,03
Enc. Sociais	1.887,42	2.069,36	2.038,22	2.266,99	2.299,72	2.535,99
MONTANTE A	4.302,53	4.717,28	4.646,31	5.145,01	5.242,42	5.781,02
Insumos:						

Como é do conhecimento desse eg. Tribunal, o exercício da ampla defesa e do contraditório não se dá com a simples notificação para pronunciamento de um investigado, responsável ou indiciado. É preciso mais.

Em casos assim, fere-se a Constituição Federal² e a legislação administrativa em vigor.³

No momento em que esse nobre Tribunal de Contas não indica, com o nível de precisão adequado, a falta cometida pelo particular, e lhe abre a possibilidade para recurso nesse formato, não atende ao princípio da ampla defesa e não propicia o exercício pleno do contraditório.

O Supremo Tribunal Federal - STF, guardião da Carta Magna, possui jurisprudência consolidada nesse sentido, em voto lapidar da lavra do e. Min. Gilmar Mendes, *in verbis*:

A Constituição de 1988 (art. 5º, LV) ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial **ou administrativo**, e aos acusados em geral **o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes**. (...) Assinale-se, por outro lado, que há muito a doutrina constitucional vem enfatizando que o direito de defesa **NÃO SE RESUME A UM SIMPLES DIREITO DE MANIFESTAÇÃO NO PROCESSO**. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar - como bem anota Pontes de Miranda - é uma pretensão à tutela jurídica (...). Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º, LV, da Constituição, contém os seguintes direitos: **a) direito de informação** (*Recht auf Information*), **que obriga o órgão julgador a informar a parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes**; **b) direito de manifestação** (*Recht auf Äusserung*), **que assegura ao MANIFESTANTE a possibilidade de manifestar-se, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo**; **c) direito de ver seus argumentos considerados** (*Recht auf Berücksichtigung*), **QUE EXIGE DO JULGADOR CAPACIDADE DE APREENSÃO E ISENÇÃO DE ÂNIMO** (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas (...).⁴

Como reforça o STF, o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Se não está contemplado o **direito à informação**, e nem há capacidade de apreensão e isenção de ânimo para contemplar as razões

² Art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

³ Art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999.

⁴ STF, Plenário, **Relator Ministro Gilmar Mendes**, MS 22.693, **julgado em 17/11/2010**.

apresentadas pelo esta MANIFESTANTE, como de fato está havendo, violado está o contraditório e ampla defesa.

Há que se ter a informação devida para que se possa rebatê-la de forma adequada, republicana, democrática e constitucional.

A Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, em artigo, reforça no mesmo sentido que:

[...] processo não se faz com emoção de momento, nem com aflição de público, mas com racionalidade, objetividade e segundo normas postas a salvo de urgências despidas de tranquilidade e de humanidade serenada.⁵

Diante destes argumentos, não há outro caminho senão esse nobre TCDF reconhecer a nulidade que se aponta – envolvendo o cerceamento da ampla defesa e do contraditório – anulando a imputação que vem sendo dirigida, inconstitucionalmente, à CONFEDERAL.

3.3. Da suposta divergência com relação ao cálculo dos pagamentos efetuados à CONFEDERAL

Destaca-se da Informação nº 34/2022 o seguinte trecho:

54. Sobre a apuração de pagamentos à empresa Confederal, objeto do Contrato 98/2009, a documentação indica que o período considerado para apuração da repactuação é condizente com o período indicado na Decisão nº 3271/19 (e-DOC 2D9CE111, peça 517, fl. 114).

55. O valor total pago à empresa é composto por dois fatos geradores distintos: a) pagamento de repactuação relativa ao período de 24/07/2009 a 24/01/2010, no montante de R\$ 1.324.398,15; b) correção de glosas relativas ao período de 02/2010 a 12/2012, no montante de R\$ 6.857.222,15. Entretanto, o primeiro valor diverge daquele apurado à fl. 106 do e-DOC 2D9CE111 (peça 517), sendo que ambos têm o mesmo fundamento. Deste modo, entende-se que a documentação apresentada pela SEE/DF não trouxe explicações para esta diferença.

⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997, p. 28. Disponível também em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287>. Acesso em: 15 mar. 2023.

56. Ressalta-se que também foi identificada divergência entre os valores apresentados pela SEE/DF em diferentes documentos. À fl. 114 do e- OC 2D9CE111 (peça 517), consta que o valor a ser pago às empresas é de R\$ 8.689.423,97 (Global) e de R\$ 6.857.222,15 (Confederal), ao passo que à fl. 116 do e-DOC 2D9CE111 (peça 517), constam R\$ 8.705.437,97 (Global Segurança Ltda) e R\$ 7.709.263,42 (Confederal). Não obstante, estas diferenças são relativas à correção monetária dos valores do mês de dezembro de 2019 para o mês de janeiro de 2020, embora não tenha esta informação sido registrada na documentação.

57. Ademais, as planilhas apresentadas são confusas, sem indicação da fonte de cada valor utilizado, além de fazerem referência a meses distintos, dificultando sua verificação. Tratam-se, evidentemente, de documentos internos do órgão, elaborados por setores distintos e sem o devido esclarecimento e consolidação das informações neles contidas. Ressalta-se que o mero encaminhamento da documentação em tela sem as devidas explicações e consolidações, por parte do órgão central da SEE/DF, dificulta o trabalho do controle externo e não se presta ao esclarecimento pleno da questão em exame.

Em relação ao parágrafo 55 supracitado, não há que se falar em divergência de valores. Eis o quadro constante da página 106 do e-DOC 2D9CE111 (peça 517):

CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA

CONTRATO: 98/2009

DECISÃO 3271/2019 - ITEM III, "a" - PAGAMENTO DA REPACTUAÇÃO PERÍODO 24/07/2009 A 24/01/2010 - DEVOLVER VALORES CORRIGIDOS

VALORES FATURADOS - SEM REPACTUAÇÃO - 24/07/2009 A 24/01/2010

Emissão	Valor Líquido a Receber	recebimento				data do pagamento		Valor atualizado	INPC	dez/19	INPC
		data	pagamento	data	pagamento						
21/08/2009	R\$ 283.251,20	03/09/2009	R\$ 283.251,20					R\$ 283.931,37	0,2401		
27/08/2009	R\$ 1.184.575,03	09/09/2009	R\$ 904.513,92	14/10/2009	R\$ 280.061,11			R\$ 1.468.826,91	0,2401	R\$ 1.187.419,55	R\$ 281.407,36
25/09/2009	R\$ 1.191.117,52	14/10/2009	R\$ 1.024.501,52	15/10/2009	R\$ 166.616,00			R\$ 1.363.169,62	0,4003	R\$ 1.195.886,52	R\$ 167.283,10
22/10/2009	R\$ 1.235.375,52	09/11/2009	R\$ 1.235.375,52					R\$ 1.242.922,31	0,6108		
26/11/2009	R\$ 988.292,12	18/12/2009	R\$ 988.292,12					R\$ 994.329,50	0,6108		
22/12/2009	R\$ 115.455,66	02/02/2010	R\$ 45.904,09	20/10/2010	R\$ 69.551,57			R\$ 190.599,48	1,8299	R\$ 117.568,46	R\$ 73.031,02
22/12/2009	R\$ 311.730,27	02/02/2010	R\$ 123.940,95	20/10/2010	R\$ 187.789,32			R\$ 514.618,68	1,8299	R\$ 317.434,84	R\$ 197.183,84
22/12/2009	R\$ 115.455,66	02/02/2010	R\$ 45.904,09	20/10/2010	R\$ 69.551,57			R\$ 190.599,48	1,8299	R\$ 117.568,46	R\$ 73.031,02
22/12/2009	R\$ 184.729,06	03/02/2010	R\$ 73.446,50	20/10/2010	R\$ 111.282,56			R\$ 304.959,23	1,8299	R\$ 188.109,55	R\$ 116.849,68
22/12/2009	R\$ 127.001,05	03/02/2010	R\$ 50.494,46	20/10/2010	R\$ 76.506,59			R\$ 209.659,11	1,8299	R\$ 129.325,13	R\$ 80.333,98
22/12/2009	R\$ 103.910,09	03/02/2010	R\$ 41.313,65	20/10/2010	R\$ 62.596,44			R\$ 171.539,56	1,8299	R\$ 105.811,61	R\$ 65.727,95
22/12/2009	R\$ 277.093,57	03/02/2010	R\$ 80.877,72	20/10/2010	R\$ 196.215,85			R\$ 488.196,22	1,8299	R\$ 282.164,30	R\$ 206.031,92
28/01/2010	R\$ 115.455,66	26/02/2010	R\$ 115.455,66					R\$ 117.286,97	1,5861		
28/01/2010	R\$ 276.323,87	26/02/2010	R\$ 276.323,87					R\$ 280.706,81	1,5861		
28/01/2010	R\$ 115.455,66	26/02/2010	R\$ 115.455,66					R\$ 117.286,97	1,5861		
28/01/2010	R\$ 184.729,05	26/02/2010	R\$ 184.729,05					R\$ 187.659,15	1,5861		
28/01/2010	R\$ 127.001,21	26/02/2010	R\$ 127.001,21					R\$ 129.015,65	1,5861		
28/01/2010	R\$ 103.910,09	26/02/2010	R\$ 103.910,09					R\$ 105.558,27	1,5861		
28/01/2010	R\$ 277.093,58	26/02/2010	R\$ 277.093,58					R\$ 281.488,73	1,5861		
	R\$ 7.317.955,87		R\$ 6.097.784,86		R\$ 1.220.171,01			R\$ 8.642.354,02			

O valor de **R\$ 1.324.398,15** representa a diferença entre o valor devido atualizado (R\$ 8.642,354,02) e o valor devido faturado, sem atualização

(R\$ 7.317.955,87). Isso é explicitado naquele mesmo documento, à fl. 114, conforme o seguinte quadro é apresentado:

CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.	
CONTRATO: 98/2009	
PAGAMENTO DA REPACTUAÇÃO PERÍODO 24/07/2009 A 24/01/2010	
Diferença atualizada de 21/08/2009 a 28/01/2010	
R\$ 8.642.354,02	valor atualizado
-R\$ 7.317.955,87	valor pago em atraso
R\$ 1.324.398,15	diferença devida
CORREÇÃO DE GLOSAS PERÍODO 02/2010 a 12/2012	
R\$ 21.320.861,61	valor atualizado
-R\$ 15.788.037,61	valor pago em atraso
R\$ 5.532.824,00	diferença devida
R\$ 6.857.222,15	VALOR TOTAL

Nesse sentido, não há que se falar em qualquer divergência entre os valores apurados.

Com relação ao parágrafo 57 da Informação nº 34/2022, cabe destacar que o particular não pode ser penalizado pela dificuldade de análise dos documentos (públicos) eventualmente enfrentada pelo Controle Externo.

A CONFEDERAL apresentou a melhor proposta para a Administração, assinou e cumpriu o contrato, prestou os serviços de maneira integral e recebeu os devidos pagamentos por isso. Não pode agora, 10, 15 anos depois, vir a ser impelida a “devolver” ao erário quantias milionárias, sob o argumento de que as planilhas apresentadas pelo próprio Governo do Distrito Federal – por meio da Secretaria de Estado de Educação –, suposto credor, são difíceis de interpretar.

Ademais, percebe-se da planilha de formação de preços mensal dos serviços, apresentada à época para a Secretaria Contratante, que o valor do intrajornada por posto, já repactuado em maio de 2010, era de R\$ 257,67 (duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e sete centavos).

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO						
PLANILHA DE FORMAÇÃO DO PREÇO MENSAL DOS SERVIÇOS						
ITENS	LICITAÇÃO - 09/01/2009		REPACTUAÇÃO MAIO/2009		REPACTUAÇÃO MAIO/2010	
	Posto Diu	Posto Not	Posto Diu	Posto Not	Posto Diu	Posto Not
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Salário	2.160,00	2.160,00	2.332,80	2.332,80	2.519,42	2.519,42
Risco de Vida	0,00	0,00	0,00	0,00	125,97	125,97
Ad. Noturno	0,00	232,80	0,00	279,94	0,00	302,33
Intrajornada	221,10	221,10	238,58	238,58	257,67	257,67
DSR	34,02	34,02	36,70	36,70	39,64	39,64
Remuneração	2.415,12	2.647,92	2.608,09	2.888,02	2.942,70	3.245,03
Enc. Sociais	1.887,42	2.069,36	2.038,22	2.266,99	2.299,72	2.535,99
MONTANTE A	4.302,53	4.717,28	4.646,31	5.145,01	5.242,42	5.781,02
Insumos:						

Nesse contexto, não faz sentido o valor de R\$ 6.131.383,50 apontado no Relatório de Inspeção. Se o valor total do contrato era de R\$ 17.860.850,88, mesmo considerando a atualização, o valor apontado é totalmente desproporcional.

O processo não segue da forma como deveria, seja pela evidente consumação da prescrição de qualquer pretensão punitiva ou ressarcitória da Administração, seja pela falta de comprovação da própria existência válida de qualquer uma dessas pretensões.

Colaciona-se, nesta oportunidade, a íntegra do processo trabalhista que deu quitação geral e irrestrita à CONFEDERAL no que respeita à rubrica de intrajornada dos colaboradores, tratada em tópico a parte.

O que está comprovado nos autos é que a empresa pagou o intervalo intrajornada, decorrente de acordo judicial, e que ficou quite nesse sentido. Em lugar algum dos autos se comprova a suposta quantia recebida pela empresa, advinda da Administração, a esse respeito.

Vale dizer que o suposto repasse de valores, pela Administração, à CONFEDERAL, a título de rubrica de intrajornada, não está de todo comprovado no presente processo.

Suscita-se a dúvida porque a própria planilha de formação de preços constante do Projeto Básico não contempla a mencionada rubrica:

21.2 VIGILÂNCIA DESARMADA DIURNA

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS		
Obs: A Instituição Educacional terá uma equipe composta por 04(quatro) vigilantes as em escala de plantão de 12x36h – cobertura em 24 horas.		
MÃO DE OBRA		
REMUNERAÇÃO	POSTO DESARMADO DIURNO	
	%	R\$
SALÁRIO	100,00%	
TOTAL DA MÃO DE OBRA		
ENCARGOS SOCIAIS		
GRUPO A - CUSTOS PREVIDENCIÁRIOS	POSTO DESARMADO DIURNO	
	%	R\$
01 -PREVIDÊNCIA SOCIAL	20,00%	
02 - FGTS	8,00%	
03 - SALÁRIO EDUCAÇÃO	2,50%	
04 - Sesi/SESC	1,50%	
05 - SENAI/SENAC	1,00%	
06- INCRA	0,20%	
07 - SEGURO ACIDENTE DE TRABALHO	3,00%	
08 - SEBRAE	0,60%	
TOTAL GRUPO A	36,80%	R\$ -
GRUPO B – APROVISIONAMENTOS	%	R\$
01 – 13º SALÁRIO		
02 – FÉRIAS		
03 –ABONO		
04 -AUXÍLIO DOENÇA		
05 - LICENÇA PATERNIDADE		
06 - FALTAS LEGAIS		
07 - ACIDENTE DE TRABALHO		
TOTAL GRUPO B	%	R\$ -
GRUPO C - VERBAS INDENIZATÓRIAS	%	R\$
01 - AVISO PRÉVIO INDENIZADO		
02 - AVISO PRÉVIO		
03 – INDENIZAÇÃO ADICIONAL		
04 - MULTA FGTS – RESCISÃO SEM JUSTA CAUSA		
TOTAL GRUPO C	%	R\$ -
GRUPO D - INCIDÊNCIAS CUMULATIVAS	%	R\$
01 - INCIDÊNCIA DO GRUPO A SOBRE O GRUPO B	%	
OBS: Registra-se o não pagamento de encargos sobre o abono de férias por se tratar de bonificação Que não tem natureza de salário.		
TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS	%	R\$
VALOR DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS	R\$	

Esse fato também dificulta a defesa, assim como alegado pela Unidade Técnica que as informações prestadas pela SEDUC dificultam a análise do controle externo.

Nesse contexto, a CONFEDERAL pode estar sendo compelida a pagar quantia milionária que sequer ficou comprovado que recebeu.

A ser assim, pela falta de comprovação de qualquer irregularidade perpetrada pela empresa, devem os autos ser arquivados, pela ausência de pressuposto fático e jurídico para o seu prosseguimento.

3.4. Da questão envolvendo o intervalo intrajornada (Portarias MPOG)

Outro fator de igual relevo na presente defesa diz respeito aos preços que foram praticados pela CONFEDERAL durante toda a contratação, que estavam absolutamente dentro dos parâmetros fixados pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Esse nobre Tribunal, em mais de uma oportunidade, regulou a questão determinando o uso destes normativos para balizar as contratações feitas pelos diversos órgãos e entidades do Distrito Federal:

DECISÃO Nº 1279/2014

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – conhecer do documento de fls. 2064/2068 como embargos de declaração e, no mérito, dar-lhes provimento para esclarecer que: [...] b) **as Portarias nº 11/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e suas subsequentes atualizações devem ter seus efeitos considerados** a partir da data da entrada em vigor das convenções coletivas de trabalho que as originaram, em função da data base da categoria profissional;⁶

Noutro feito, a então Relatora Conselheira Anilceia Machado assim se pronunciou:

Despacho Singular nº 443/14 – GCAM

Não obstante, **entendo que, no cálculo de valores, poderia ser utilizada a Portaria nº 4/2009** desde a assinatura do contrato até o advento da convenção coletiva de 2010/2011, fls. 601/604, com vigência de 1º.05.10 a 31.12.11, **quando então estaria sob a vigência da Portaria nº 11/2010-MPOG, e, nesse momento, deveria ser considerada, na conta de salários, a exigível repactuação, considerados os salários albergados pela nova portaria.**

⁶ PROCESSO TCDF Nº 39.420/2008.

Assim, em regra, parece-me que, diversamente do que propôs a unidade técnica no parágrafo 59 de sua instrução, **a forma de se calcular os valores para se estabelecer eventual prejuízo deveria considerar separadamente a vigência de cada portaria do MPOG**, já que se referem a convenções coletivas que tem impactos diferentes na execução do contrato. A primeira portaria, de nº 4/2009, seria adotada entre outubro de 2009, quando foi assinado o contrato, até 30.04.10, último dia de vigência da CCT 2009/2010, e a segunda, de nº 11/2010, seria válida de 1º.05.10 até o fim do contrato.

Se os parâmetros de preço praticados pela CONFEDERAL à época estão dentro do que preconizam as portarias do MPOG, não há que se falar em preços acima dos parâmetros de mercado à época e nem na necessidade de devolução de quaisquer valores à Administração, seja a que título for.

A utilização do regramento vigente por ocasião das contratações, aliás, é agora mandamento legal, a saber:

LINDB

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, **contrato**, ajuste, processo ou norma administrativa **cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Não se pode querer alterar o passado, como pretende essa nobre Corte de Contas.

Ademais, demonstrou-se, nas peças protocolizadas por parte da MANIFESTANTE, que os parâmetros de preços da CONFEDERAL estão devidamente dentro daqueles estabelecidos nas Portarias em questão. Observe-se do e-DOC 9F7FDE72:

PLANILHA COMPARATIVA DE PREÇOS DE VIGILÂNCIA NO DISTRITO FEDERAL									
TIPOS DE POSTOS	LOCAL								
	SEC. DES. SOCIAL	ANCINE	IMPRESA NACIONAL	METRÔ	CODEVASF	MIN. TURISMO	SEPLAG	SEPLAG PARQUES	MÉDIA
Postos de 12 h diurnas	*	*	6.390,47	6.556,55	*	6.365,00	6.488,60	7.034,83	*
Postos de 12 h noturnas	*	*	7.098,00	7.181,36	*	6.962,00	7.697,70	7.390,34	*
Postos de 24 h inint.	14.017,21	13.320,43	13.488,47	13.737,91	15.053,55	13.327,00	14.185,60	14.425,17	13.944,41

As Portarias da época dão essa perspectiva:

PORTARIA Nº 06, DE 10 DE JULHO DE 2009.

Atualiza os valores limites para contratação de serviços de vigilância em substituição aos valores limites publicados pela Portaria nº 4, de 18 de maio de 2009 para as Unidades Federativas que menciona.

O SECRETÁRIO DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. nº 54 da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008,

RESOLVE:

Art. 1º Atualizar os limites máximos para a contratação de serviços de vigilância, executados de forma contínua em edifícios públicos e celebrados por órgãos/entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, para as Unidades Federativas relacionadas, conforme Anexo I desta Portaria, em substituição aos valores limites publicados pela Portaria nº 4, de 18 de maio de 2009.

[...]

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROGÉRIO SANTANNA DOS SANTOS

Secretário

ANEXO I

SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA - PREÇO MENSAL DO POSTO
Limite Máximo para Contratação dos Serviços

Em R\$

UF	Posto 44h/semanais DIURNO	Posto 12x36h DIURNO	Posto 12x36h NOTURNO
DF	3.360,00	6.400,00	7.010,00

PORTARIA MPOG/SLTI 11, de 29/07/2010:

UF	Posto 44/h semanais DIURNO	Posto 12x36h DIURNO	Posto 12x36h NOTURNO
DF	<u>R\$ 3.641,67</u>	<u>R\$ 7.328,31</u>	<u>R\$ 8.266,22</u>

Como se pode observar, os parâmetros de preço estão dentro das práticas de mercado à época, inclusive reguladas pelo Poder Público.

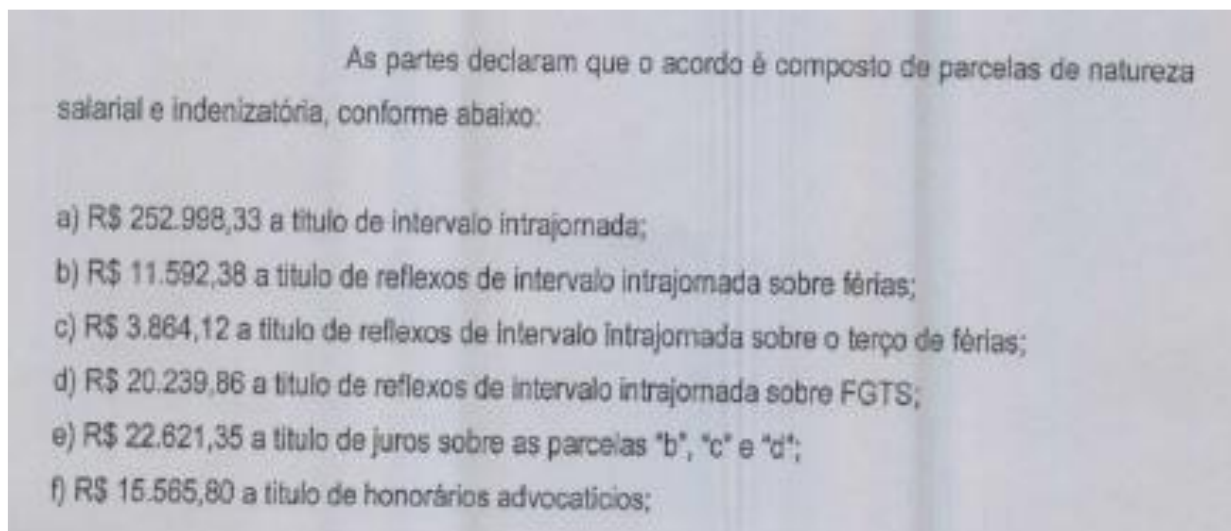
Não há que se falar, portanto, em qualquer dano ao erário.

3.5. Do acordo para quitação de verbas trabalhistas feitas com o sindicato à época

Além dos elementos já indicados, há outro que também não se pode desconsiderar, qual seja, o de acordo feito com o sindicato à época, acordo este **homologado em juízo, protegido pela coisa julgada**, em que os empregados deram plena, geral e irrestrita quitação.

O processo trabalhista em questão está em anexo, cujo acordo repousa às fls. 47/48.

Destaca-se, por oportuno, que trata especificamente das mesmas verbas trabalhistas (intervalo intrajornada) que se debate nestes autos:



Uma vez que a referida rubrica já foi paga à época, e todos os empregados se deram por satisfeitos, não há por que haver a devolução de quaisquer valores ao erário do Distrito Federal, até porque a CONFEDERAL não teve qualquer proveito com relação ao tema.

O Tribunal Superior do Trabalho, inclusive, já se debruçou sobre a validade e legalidade de homologação de acordo com quitação geral de verbas trabalhistas, considerando-o **válido e legal**, em decisão unânime:

No caso, não há registro de descumprimento das exigências legais, de indícios de prejuízos financeiros para a trabalhadora, de vícios de vontade das partes ou de ofensa ao ordenamento jurídico. **Nesse contexto, não há obstáculo para a homologação, inclusive da cláusula de quitação geral e irrestrita do contrato de trabalho.**(Processo: [RR-11644-98.2020.5.15.0129](#)).

Como dito, há cláusula de quitação ampla e irrestrita no acordo entabulado entre as partes – empresa e representante da categoria profissional envolvida – que está protegida pelo manto da coisa julgada, não havendo, com o devido respeito, porque essa nobre Corte de Contas se imiscuir na questão a ponto de querer cobrar débito inexistente da CONFEDERAL.

3.6. Da prevalência do valor global nas licitações públicas

A CONFEDERAL **apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração**, um dos principais nortes previstos na legislação em vigor regente das contratações públicas:

Lei nº 8.666/1993

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Além da proposta mais vantajosa, a CONFEDERAL, em nenhum momento, ultrapassou **o valor global apresentado na proposta** de preços oferecida à Administração, que é o que de fato importa, também, nas contratações realizadas pelo Poder Público.

O Tribunal de Contas da União, em mais de uma assentada, já estabeleceu que o que interessa à Administração é **o valor global da proposta**, dentro dos parâmetros de mercado, inclusive em decisões recentes, assim:

“9.4. em evolução ao estatuído no item 8.3 da Decisão 907/2001-Plenário, publicada no Diário Oficial da União de 12/11/2001, firmar entendimento de que a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas, com fulcro no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/93, permite a ampla reformulação das propostas anteriores, observados os ajustes necessários a afastar as causas ensejadoras da desclassificação, **cujo resultado não poderá ultrapassar o valor global máximo da proposta anterior de cada licitante**, com exceção dos casos em que a desclassificação tenha ocorrido por inexequibilidade.” (Acórdão nº 1368/2019 – TCU – Plenário)

“A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, pois BDI elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, **de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado**. A análise deve ser feita por meio da comparação do preço contratado com o preço de referência, sendo este último composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência.” (Acórdão nº 1511/2018 – TCU – Plenário)

“Ementa: o TCU deu ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, sobre as seguintes impropriedades, identificadas no edital e na condução da Tomada de Preços 2/2015, o que afronta a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.811/2014, 371/2009 e 187/2014 do Plenário, e 1.401/2014-2ª Câmara), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes: a) a desclassificação da representante, uma construtora privada, ocorreu indevidamente, uma vez que detinha **a melhor proposta global passível de ajuste com ônus suportado exclusivamente pela empresa**, mediante a diminuição do lucro proposto e **a manutenção do valor global da proposta**; b) o edital padrão que norteou os atos da comissão de licitação restringe indevidamente as ações da comissão de licitação, que se vê impossibilitada de abrir oportunidade para que o licitante detentor da melhor proposta, ajuste as planilhas de preços ofertadas, notadamente em itens

isolados e compensáveis, **de maneira a não alterar sua proposta global**” (itens 1.8.1.1 e 1.8.1.2, Acórdão nº 670/2016 – TCU – Plenário).

“Ainda na Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência de supostas irregularidades verificadas em contratos de repasse celebrados entre o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça, e o Governo do Estado do Maranhão, foram citadas, solidariamente, a gestora responsável e a empresa contratada em razão de indícios de dano ao erário decorrentes de: *“a) aplicação de BDI único de 28% para materiais e serviços, gerando suposto prejuízo nos valores de R\$ 1.160.416,55 (Contrato 190/2008) e de R\$ 625.702,40 (Contrato 191/2008); b) inclusão de parcela referente ao IRPJ e à CSLL na composição do BDI dos ajustes, implicando prejuízo de R\$ 93.766,28, no Contrato 190/2008, e de R\$ 33.205,39, no Contrato 191/2008; e c) inclusão de rubrica genérica (‘eventuais’) na composição do BDI, o que acarretou dano ao erário de R\$ 112.945,74 e de R\$ 39.997,40 nos Contratos 190/2008 e 191/2008, respectivamente”*. Analisando o mérito, o relator consignou não ser possível *“afirmar haver sobrepreço apenas com base no exame isolado do BDI ou de suas rubricas. Ainda que se observe alguma inadequação no valor ou na composição do BDI, tal fato pode ser mitigado por um desconto ofertado nos custos diretos praticados pela empresa, de maneira que o preço do serviço, assim entendido como o valor do seu custo direto mais a incidência da taxa de BDI, esteja compatível com parâmetros de mercado”*. Lembrou, também, que *“o TCU tem considerado que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para caracterizar o sobrepreço, pois um BDI contratual elevado pode ser compensado por um custo direto ofertado pela licitante abaixo do paradigma, de forma que o preço do serviço contratado esteja abaixo do preço de mercado”*. Acrescentou ainda que *“durante a fase de licitação, a jurisprudência do TCU entende que a desclassificação de proposta de licitante que contenha taxa de BDI acima de limites considerados adequados só deve ocorrer quando o preço global ofertado também se revelar excessivo, dado que a majoração do BDI pode ser compensada por custos inferiores aos paradigmas ([Acórdão 1.804/2012-Plenário](#))”*. Com base nessas razões e no que restou apurado nos autos, o relator concluiu no sentido de ser *“insubsistente o débito apurado nesta tomada de contas especial, haja vista que a unidade técnica não analisou e cotejou o custo direto dos serviços com valores de referência, limitando-se a apontar supostas inconsistências no percentual e na*

composição do BDI contratual”. Nesses termos, e em face de outros aspectos analisados pelo relator, o Plenário julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação.” (Acórdão nº 648/2016 – TCU – Plenário)

“11. Quanto à alegação de que a proposta possuía vícios insanáveis na planilha de custos, quais sejam, a falta do cálculo da incidência do submódulo 2.2 sobre o submódulo 2.1 e a previsão de fornecimento de vale alimentação para 22 dias mensalmente, ante 26 dias trabalhados, **há de se considerar que a contratação é por menor preço global**, não havendo a possibilidade de pagamentos adicionais em função de alterações nos itens apontados pelo representante.

“12. Assim, promovidos os devidos ajustes na proposta de preços para a adequação de eventuais erros de elaboração, **mantendo-se o valor final ofertado**, não há que se falar em erros insanáveis ou que a proposta é inexecutável. Além disso, eventuais erros ou omissões são de responsabilidade da empresa, devendo ser absorvidos por ela e não repassados à Administração.

“13. Conforme a jurisprudência desta Corte, é indevida a desclassificação antecipada de licitantes por falhas meramente materiais, as quais poderiam ser corrigidas mediante diligência, **sem alteração do valor global da proposta**, conduta que se encontra em descompasso com o atendimento do interesse público de **obtenção da melhor proposta** e com o princípio do formalismo moderado” (Acórdão nº 2.546/2015 – TCU – Plenário)

“A inexecutabilidade de itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta (art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993), pois **o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta**”. (Acórdão 637/2017 – Plenário. Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

O Superior Tribunal de Justiça também pensa do mesmo modo:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO - IMPUGNAÇÃO DO EDITAL - DECADÊNCIA -

COMPATIBILIDADE COM A EXIGÊNCIA DE PREÇOS UNITÁRIOS E COM O VALOR GLOBAL.

[...]

2. A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários **em sintonia com o valor global** - arts. 40, 44, 45 e 48 da Lei 8.666/93.

3. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos **preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global.**

4. Recurso improvido. (RMS 15051/RS, Segunda Turma, Rel^a. Min^a. Eliana Calmon, j. em 1º-10-2002, v.u).

Desse modo, considerando que a CONFEDERAL apresentou o menor valor global no certame e, em decorrência disso, a proposta mais vantajosa para a Administração, **não há fundamento algum** para querer exigir o ressarcimento ao erário, sendo que não há o que ressarcir.

O valor de planilha, que é instrumental, atendeu às exigências do certame e a CONFEDERAL foi contratada dentro dos valores estipulados. Conforme já definido anteriormente nestes autos, o **preço do serviço contratado foi compatível com os parâmetros de mercado à época**, então não há que se falar em devolução de qualquer quantia ao erário.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Vossa Excelência se digne a:

- a) **RECONHECER e DECLARAR A PRESCRIÇÃO** quinquenal que atingiu estes autos inevitavelmente, uma vez que, como demonstrado, só pode haver a interrupção do prazo prescricional uma única vez, nos termos do art. 202 do Código Civil e da maciça jurisprudência do STF e do STJ colacionadas a esta peça de Defesa; e, ato contínuo;

OU, se assim não entender

- b) **RECONHECER e DECLARAR A NULIDADE DO DÉBITO** que vem sendo imputado à CONFEDERAL, uma vez que não se sabe a origem dele e, por conta disso, não é possível exercer a ampla defesa e o contraditório;

OU, se assim não entender

- c) **PROMOVER** o devido **arquivamento** dos autos em relação à CONFEDERAL, em face dos argumentos aqui expendidos.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 15 de março de 2023

LUÍS FILIPE TAVEIRA MOREIRA DA FONSECA

OAB/DF nº 56.408

KARINA AMORIM SAMPAIO COSTA

OAB/DF nº 23.803