



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Excelentíssimo Senhor Juiz da Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal – DF.

(Livre Distribuição)

O **Ministério Público Federal**, pela Procuradora da República signatária, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, perante V. Exa., com fundamento nos artigos 129, III e IX e 37, § 4º da Constituição Federal; no art. 6º, inciso XIV, alínea “f”, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, artigo 1º, inciso IV da Lei 7347/85 e no art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR.

contra:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

1 – DUDA MENDONÇA & ASSOCIADOS LTDA, [REDAZIDA]

[REDAZIDA]
[REDAZIDA]
[REDAZIDA]
[REDAZIDA]

2 – JOSÉ EDUARDO CAVALCANTO DE MENDONÇA, [REDAZIDA]

[REDAZIDA]
[REDAZIDA]
[REDAZIDA]

3 - ZILMAR FERNANDES DA SILVEIRA, [REDAZIDA]

[REDAZIDA]
[REDAZIDA]
[REDAZIDA]

I - DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente ação é ajuizada com a finalidade de que a pessoa jurídica acima indicada e os seus sócios-administradores, arrolados no pólo passivo, sejam condenados ao ressarcimento ao erário do montante de **R\$ 757.834,26 (setecentos e cinquenta e sete mil oitocentos e trinta e quatro reais e vinte e seis centavos).**¹

O valor acima refere-se aos honorários recebidos indevidamente pela agência de publicidade arrolada no polo passivo desta ação pelas subcontratações realizadas fora do objeto

¹ Tabela de cálculo do montante recebido pela empresa Duda Mendonça exclusivamente a título de honorários que consta de fl. 257 do ICP anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

do contrato 51/2003, sem que tenha executado qualquer serviço relativo ao valor acima indicado, limitando-se a intermediar a subcontratação de outras empresas, conforme restou demonstrado nas apurações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do processo TC 012.614/2005-2.

A Tomada de Contas Especial, que deu origem ao Acórdão 814/2007² trata de várias irregularidades no âmbito da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República - SECOM/PR, que em parte já são objeto da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa (autos nº 2006.34.00.035299-2)³ e também objeto de procedimentos investigatórios criminais.⁴

As irregularidades retratadas na presente ação referem-se aos itens 32 a 38 e 44 a 48 do voto do Ministro Relator no Acórdão 814/2007, que trata de subcontratações fora do objeto do contrato, tais como serviços de informática, consultorias, assessorias de imprensa, pesquisa de opinião e monitoramento de imagens realizadas pelas agências de publicidade Duda Mendonça & Associados, Lew Lara e Matisse, que intermediaram a contratação fora do objeto do contrato, recebendo honorários para tal finalidade.⁵

² Acórdão no volume principal às fls. 02/108 do PP.

³ A ação refere-se aos itens 9 e 26 do voto do Ministro Relator – que trata do pagamento de serviços gráficos não executados e sobrepreço na impressão de revistas semestrais de publicidade institucional do governo.

⁴ Os procedimentos criminais que tramitam nesta procuradoria são 1.16.000.001739/2007-06 (1º Ofício Criminal); 1.16.000.1791/2007-54 (2º Ofício Criminal); 1.16.000.1790/2007-18 (3º Ofício Criminal); 1.16.000.1789/2007-85 (6º Ofício Criminal); 1.16.000.1788/2007-31 (5º Ofício Criminal), cujos objetos de investigação encontram-se indicados às fls. 186/202 do Procedimento anexo.

⁵ Como cada agência intermediou serviços em ações distintas do Governo Federal e para evitar o tumulto processual, será ajuizada uma ação civil pública de ressarcimento ao erário dos honorários recebidos indevidamente por cada empresa separadamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

A presente ação civil pública encontra-se instruída pela documentação coligida aos autos do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.001286/2007-18, notadamente relatórios de análise técnica do TCU, decisões e acórdãos desse Tribunal.

II - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A legitimidade para o ajuizamento da presente ação tem fundamento constitucional no art. 129, inc. III, que atribui ao Ministério Público a função de promover, mediante ação civil pública, a defesa do patrimônio público e social, bem como de outros interesses difusos e coletivos.

No mesmo sentido o art. 5º da Lei nº 7.347/85 e os arts. 5º, II, *b* e III, *b* e 6º, VII, *b*, da Lei Complementar nº 75/93.

A constitucionalidade da legitimação ministerial para a defesa do patrimônio público se baseia no inciso III do art. 129 da Magna Carta, “*são funções institucionais do Ministério Público, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (...)*”. O Código de Defesa do Consumidor inseriu o inciso IV no art. 1º da LACP que coloca sob a tutela da ação civil pública de responsabilidade, qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Nesse sentido, entende a melhor doutrina:

“Veja-se que o constituinte de 1988 quebrou o sistema anterior, no qual as ações civis públicas eram conferidas ao Ministério Público caso a caso, por leis expressas, ampliando tal titularidade, destinando a ação civil pública, agora, à proteção do patrimônio público e social, e de outros interesses coletivos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

difusos, consagrando-se norma de extensão na própria Lei 7.347/85.

Não procede, pois, eventual alegação de que ação civil pública da Lei 8.429/92 seria absolutamente incompatível com o alcance da Lei 7.347/85, porquanto esta última contém cláusula que permite sua utilização para defesa do patrimônio público lato sensu.” Fábio Medina Osório, RT 740/113.

Trata-se, portanto, de matéria de atribuição do Ministério Público Federal, em face dos danos ao patrimônio público federal e que, nos termos do art. 109, I, da CF/1988, insere-se na abrangência de competência da Justiça Federal.

Quanto à competência do Foro Federal do Distrito Federal para processamento e julgamento desta ação, necessário observar ainda que o Contrato 51/2003, objeto da ação, foi firmado e executado nesta capital federal, onde tem sede o órgão contratante.

III- PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO
N.º 1.16.000.001286/2007-18

O Procedimento Administrativo em epígrafe foi instaurado a partir do envio ao Ministério Público Federal do Acórdão 814/2007 do TCU⁶, que trata das irregularidades constatadas na auditoria realizada na Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República – SECOM/PR, que teve por objetivo verificar as contratações e execuções dos serviços de publicidade e propaganda celebrados pelo Governo Federal a partir do ano de 2002.

⁶Vide Ofício de fl. 01 do Procedimento Preparatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Por meio da Concorrência nº 01/2003, a SECOM selecionou três empresas para promover a publicidade institucional do Governo Federal, sagrando-se vencedoras as empresas: Duda Mendonça & Associados Ltda., Lew, Lara Propaganda e Comunicação Ltda. e Matisse Comunicação de Marketing Ltda, celebrando-se, respectivamente, os contratos nº 51, 52 e 53/2003.

As irregularidades descritas na presente ação restringem-se às subcontratações realizadas pela agência de publicidade Duda Mendonça & Associados Ltda, que recebeu o total de R\$ 757.834,26 a título de honorários⁷, apenas por intermediar contratações de outras empresas, sem que tenha executado qualquer objeto desses contratos, pois a execução integral dos ficou sob a atribuição da subcontratada.

III.1. Das subcontratações da agência Duda Mendonça

O objeto do contrato nº 51/2003⁸ celebrado entre a União e a empresa Duda Mendonça & Associados Ltda está expresso na cláusula segunda: “*Constitui objeto deste contrato a prestação de serviços de publicidade de interesse da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, doravante denominada SECOM, compreendidos o estudo, a concepção, a execução e a distribuição de campanhas e peças publicitárias, o desenvolvimento e a execução de ações promocionais vinculadas a referidas campanhas e peças publicitárias, a elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual vinculados a referidas campanhas e peças publicitárias e a execução de outras ações destinada a subsidiar e orientar os esforços publicitários*”.

⁷ Tabela de cálculo do montante recebido pela empresa Duda Mendonça exclusivamente a título de honorários às fls. 257 do Vol. II do PP.

⁸ Contrato 51/2003 acostado às fls. 458/473 do Vol. II do PP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

No entanto, o contrato 51/2003 foi indevidamente utilizado para subcontratação de serviços que não estavam abrangidos em seu objeto, em desacordo à determinação do TCU no Acórdão 1805/2003⁹, o qual determinou que a SECOM/PR se abstinhasse de aprovar edital de licitação com objetos múltiplos, situação também configurada no âmbito do Contrato 3/2001¹⁰, que antecedeu à contratação 051/2003, estabelecida entre a União Federal e a empresa Duda Mendonça.

No que se refere, especificamente, às agências de publicidades contratadas para execução da publicidade institucional da Presidência da República, o TCU, no âmbito do contrato nº 3/2001¹¹, já havia determinado a não utilização do contrato de publicidade como uma espécie de “guarda chuva”, para abranger serviços e produtos que não se referem especificamente à atividade desenvolvida pela agência contratada.

Observa-se que o objeto do contrato acima mencionado era bem mais amplo e abrangia serviços diversos, conforme a seguinte cláusula contratual:

“Constitui objeto deste contrato a prestação de serviços de publicidade do CONTRATANTE, compreendidos o estudo, a concepção, a execução e a distribuição de campanhas e peças publicitárias, o assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios, o monitoramento da

⁹ Este Acórdão refere-se às contratações de publicidade da Embratur, sendo constatados gastos superfaturados com eventos comemorativos do V Centenário do Descobrimento do Brasil. Pela referida decisão, o **TCU determinou que a SECOM não aprovasse editais para contratação de serviços de publicidade com objetos múltiplos e cláusulas que atribuam a terceiros a gestão dos recursos públicos**. Cumpre destacar, segundo apurado, que os serviços de assessoramento, criação de anúncios e pesquisa de opinião são de natureza diversas e que devem ser alvo de processos licitatórios distintos.

¹⁰ Este contrato abrangia os serviços de publicidade do Governo Federal.

¹¹ Este contrato antecedeu ao contrato 51/2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

repercussão na mídia das ações do Governo Federal, abrangendo a avaliação de impactos bem como o desenvolvimento de pesquisas de mercado e de opinião e de produtos e serviços, a produção e distribuição de matérias e programas para meios de comunicação, a elaboração e registro de marcas, expressões de propaganda, logotipos e de outros elementos de programação visual, a organização de eventos, o planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições e os demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do CONTRATANTE. “¹²

Comparando-se o objeto do contrato 3/2001 e o do contrato 51/2003, verifica-se que este é bem mais restrito do que o primeiro. No entanto, mesmo com a restrição já imposta contratualmente, a agência de publicidade Duda Mendonça subcontratou serviços não abrangidos pelo respectivo contrato, atuando como mera intermediária na contratação de outras empresas.

As subcontratações da empresa Duda Mendonça encontram-se abaixo elencadas pelo tipo de serviço e de ações governamentais:

Tipo de Serviço	Duda Mendonça;
pesquisas de opinião quantitativa e qualitativa	“Sete de Setembro – Eventos” e “Bolsa Família 2003”
eventos, incluindo serviços de recepcionista, alimentação, hospedagem, transporte, locação de equipamentos de informática	“Unctad”
assessoria de imprensa	“Unctad” e “Desarmamento”
consultoria para serviços de informática	X
serviços de informática	X

¹²Fls. 59 do Acórdão 814/2007 que transcreve a cláusula do contrato 03/2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

auditoria e monitoramento de imagens	X
--------------------------------------	---

Os valores pagos a cada subcontratada, bem como o tipo de serviço e de ação governamental encontram -se discriminados da seguinte forma:

- fls. 259/261 do Vol. II: pesquisas subcontratadas pela agência Duda Mendonça;
- fls. 273/290 do Vol. II: eventos subcontratados pela agência Duda Mendonça;
- fls. 338 do Vol. II: assessoria de imprensa subcontratadas pela agência Duda Mendonça;
- fls. 342 do Vol. II: assessoria de comunicação subcontratadas pela agência Duda Mendonça;

Em razão dessas subcontratações, a empresa Duda Mendonça recebeu um total de **R\$ 757.835,96** a título de honorários, conforme quadro abaixo¹³:

Tipo de serviços	Total da subcontratação	Honorários
Pesquisa	R\$ 1.919.610,00	R\$ 172.764,90
Eventos	R\$ 5.572.033,20	R\$ 462.150,80
Assessoria de imprensa	R\$ 1.045.000,00	R\$ 94.050,00
Assessoria de Comunicação	R\$ 320.780,76	R\$ 28.870,26
TOTAL		R\$ 757.835,96

Além de não constar do objeto do contrato os serviços subcontratados, estes não foram executados pela agência de publicidade contratada pela Secretaria de Comunicação e sim pelas empresas subcontratadas. Portanto, não há fundamento legal ou contratual ao pagamento de vultosa quantia a título de honorários pela intermediação de tais subcontratações.

¹³ Tabela acostada às fls. 257 do Vol II do PP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Cumprе ressaltar que o valor dos honorários auferidos pelas agências de publicidade são mais altos do que o previsto anteriormente no âmbito do contrato 3/2001. No contrato objeto da presente ação, ou seja, contrato 051/2003, o percentual de honorários é de 9%, enquanto que no contrato anterior, contrato 03/01, o percentual praticado era de 5%.¹⁴

Em relação às subcontratações de serviços não abrangidos pelo contrato 051/2003, destaca-se trecho da análise dos Auditores da 6ª SECEX relativamente às razões de justificativa dos responsáveis, evidenciando a total desnecessidade da intermediação ora questionada:

“No caso de eventos, havia na estrutura organizacional da Secom/PR um setor específico para cuidar deles, a Diretoria de Eventos, diretamente subordinada à Secretaria-Adjunta e com atribuição de planejar e acompanhar a realização de eventos dos Ministérios e das Secretarias Especiais do Poder Executivo Federal, nos termos do inciso V do art. 6º da Estrutura Regimental do órgão, aprovada pelo Decreto 4.779/2003. Entretanto, isso não evitou que o órgão se utilizasse dos contratos de publicidade, com a justificativa, segundo a defesa, de que a Diretoria de Eventos não dispunha de pessoal e estrutura suficiente e que seria antieconômico a montagem de equipe específica para o fim de organizar eventos de outros órgãos haja vista não se tratar de eventos constantes”. (fls. 68 do Vol. Principal do PA). Destaquei

¹⁴ Cláusula 8.1.1 do contrato 51/2003: “ Honorários de 9% (nove por cento) incidentes sobre os custos comprovados e previamente autorizados de serviços realizados por terceiros, com a efetiva intermediação da CONTRATADA, que não proporcionem à CONTRATADA o desconto de agência pelos veículos de divulgação, de que trata o item 9.1.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

A situação ora retratada gerou expressivo prejuízo ao erário, pois as agências receberam honorários para a intermediação das subcontratações situação que, por si, já representa um maior custo ao erário, totalmente desnecessário. Ademais, com a possibilidade de se remunerar sobre o montante da subcontratação, houve um estímulo à contratações onerosas, pois quanto maior o valor da subcontratação, maior o valor dos honorários, já que o percentual de remuneração da agência incidia sobre o valor total dispendido com a contratação.

Restou caracterizado no Acórdão do TCU e análises técnicas que o instrui, que as subcontratações ocorreram por preços acima do mercado, onerando o custo do contrato, além de elevar, de forma artificiosa, o valor dos honorários recebidos pela empresa de publicidade.

Cite-se, como exemplo, a contratação da Síntese Pesquisa e Análise, contratada para efetuar pesquisa de opinião do Bolsa Família 2003: *“sempre que foi contratada a Síntese apresentou custo unitário que variou entre R\$ 55,00 e 60,00, entretanto as duas vezes em que a Connection Research foi contratada com a Síntese participando do certame, esta ofereceu propostas bem superiores ao valor máximo apresentado ao longo das outras pesquisas, R\$ 83,33 e R\$ 98,62, com a peculiaridade de ter apresentado propostas inferiores tanto antes quanto depois dessas disputas (...) O resultado mostrou que, na essência, dois dos institutos consultados praticavam preços mais baratos dos que os contratados pelas agências, um praticava preços semelhantes à maioria das contratações e o último, preços superiores à maioria das contratações”*.

Verifica-se, assim, que as empresas de publicidade contratadas pela União¹⁵ fizeram um “comércio paralelo”, subcontratado sem licitação objetos que não eram abrangidos pelo contrato e lucrando com essa intermediação, eis que recebiam honorários por cada serviço

¹⁵No caso a Duda Mendonça.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

subcontratado, o que onerou ainda mais o contrato celebrado com a União, proporcionando-lhes indevido enriquecimento.

A intermediação indevida de agência de publicidade no mesmo formato ora relatado também foi objeto de denúncia do Exmº Procurador Geral da República, devidamente recebida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal¹⁶, tratando-se dos ilícitos retratados no final do item “III.1” da referida peça acusatória, em que se imputou ao ex Presidente da Câmara dos Deputados, ao proprietário da empresa de publicidade SMP&B, Marcos Valério de Souza e a terceiros a prática de peculato em decorrência de subcontratações praticadas pelas agência SMP&B.

Assim, segundo a imputação de desvio de recursos públicos: *“a SMP&B, do núcleo Marcos Valério, participou do contrato apenas para intermediar subcontratações, recebendo honorários de 5% por isso. Referida situação caracteriza grave lesão ao erário, além do crime de peculato¹⁷”*.

VI – DO DIREITO

A obrigação de ressarcir ao erário é clara e decorre fundamentalmente do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa. Segundo o saudoso professor baiano Orlando Gomes:

¹⁶ Trata-se da ação penal nº 470, da qual consta, do polo passivo, o segundo e terceiro requeridos, sob a imputação de crimes de evasão de divisas e lavagem de dinheiro. Tanto a denúncia quanto a decisão de recebimento do Relator encontram-se gravadas no CD juntado à fl. 552 do Vol. II do PP.

¹⁷ A imputação do crime de peculato pela indevida intermediação de subcontratação, com o pagamento de honorários à agência de publicidade, no caso específico, a SMP&B, foi recebida pelo Plenário do c. STF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

*“Para se saber se houve enriquecimento sem causa, indagará o intérprete se a vantagem patrimonial obtida é atribuída por **uma razão justa, por um título legítimo, por um motivo lícito.** (...) Quando, pois, falta a causa, ou é injusta, o enriquecimento é reprovado. A condenação da ordem jurídica se manifesta por uma sanção civil, que consiste na obrigação imposta ao enriquecido de restituir o que recebeu por injusto locupletamento.”¹⁸*

Nos termos narrados no tópico anterior, a hipótese dos autos enquadra-se perfeitamente nos casos de enriquecimento sem causa elencados no trecho acima transcrito, pois não houve justa causa para o pagamento dos honorários recebidos pela intermediação de outras contratações não abrangidas pelo contrato estabelecido entre a agência de publicidade e a União Federal, sendo portanto, ilegítimo e ilícito o pagamento dos honorários nessas situações.

No caso concreto, a vedação ganha maior relevância pois o enriquecimento ilícito da empresa ocorreu em detrimento do patrimônio público, cuja tutela, por expressa disposição constitucional, é imprescritível.

A obrigação de ressarcir os prejuízos causados à administração tem natureza constitucional, reconhecida pela jurisprudência, na linha dos precedente abaixo transcrito:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DANO AO ERÁRIO. LICITAÇÃO. ECONOMIA MISTA. RESPONSABILIDADE.

¹⁸ Obrigações, 12^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, fl. 251.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

1. **O Ministério Público é parte legítima para propor Ação Civil Pública visando resguardar a integridade do patrimônio público (sociedade de economia mista) atingido por contratos de efeitos financeiros firmados sem licitação.** Precedentes.
2. Ausência, na relação jurídica discutida, dos predicados exigidos para dispensa de licitação.
3. Contratos celebrados que feriram princípios norteadores do atuar administrativo: legalidade, moralidade, impessoalidade e proteção ao patrimônio público.
4. Contratos firmados, sem licitação, para a elaboração de estudos, planejamento, projetos e especificações visando a empreendimentos habitacionais. Sociedade de economia mista como órgão contratante e pessoa jurídica particular como contratada. Ausência de características específicas de notória especialização e de prestação de serviço singular.
5. Adequação de Ação Civil Pública para resguardar o patrimônio público, sem afastamento da ação popular. Objetivos diferentes.
6. **É imprescritível a Ação Civil Pública visando a recomposição do patrimônio público (art. 37, § 5º, CF/88).**
7. Inexistência, no caso, de cerceamento de defesa. Causa madura para que recebesse julgamento antecipado, haja vista que todos os fatos necessários ao seu julgamento estavam, por via documental, depositados nos autos.
8. O fato de o Tribunal de Contas ter apreciado os contratos administrativos não impede o exame dos mesmos em Sede de Ação Civil Pública pelo Poder Judiciário.
9. Contratações celebradas e respectivos aditivos que não se enquadram no conceito de notória especialização, nem no do serviço a ser prestado ter caráter singular. Contorno da exigência de licitação inadmissível. Ofensa aos princípios norteadores da atuação da Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

10. Atos administrativos declarados nulos por serem lesivos ao patrimônio público. Ressarcimento devido pelos causadores do dano.
11. Recurso do Ministério Público provido, com o reconhecimento de sua legitimidade.
12. Recursos das partes demandadas conhecidos parcialmente e, na parte conhecida, improvidos.” (STJ RESP403153/SP; Relator: JOSÉ DELGADO).

Segundo demonstrado pelos documentos acostados aos autos e pelo Acórdão do TCU, a empresa de publicidade Duda Mendonça subcontratou serviços que não constavam do objeto do contrato e ainda recebeu honorários pelo simples fato de intermediar a subcontratação, sem executar estes serviços.

Não restam dúvidas no sentido de que o ressarcimento se faz necessário, eis que a empresa recebeu honorários por subcontratações que não eram objeto do contrato que firmou com o órgão público e não executou qualquer serviço, situação ilícita causadora de prejuízo ao erário, pois onerou a contratação celebrada entre a União e a empresa de publicidade Duda Mendonça, diante do pagamento de honorários sobre essa intermediação sem justa causa.

Além da subcontratação dos serviços não estar prevista no contrato, houve afronta ao art. 23, § 1º da Lei n. 8.666/93¹⁹, pois os serviços não abrangidos no escopo do contrato 051/2003, tais como assessoramento, pesquisa de opinião, serviços de informática, dentre outros, devem ser contratados mediante prévia licitação. Houve, portanto, burla ao devido processo licitatório.

¹⁹§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Essas subcontratações constituem-se em atividades que não são desenvolvidas pela contratada Duda Mendonça, sendo imprescindível a realização de um certame específico para cada um desses objetos. Com a intermediação das agências de publicidade, *in casu*, Duda Mendonça, o erário foi duplamente lesado em razão do pagamento de uma onerosa taxa de honorários de intermediação e, o que é pior, não houve disputa entre os licitantes, situação que inevitavelmente ocasionaria significativa diminuição dos preços praticados.²⁰

A realização de certames distintos para cada objeto de intermediação e subcontratação pelas agências de publicidade é a única providência cabível para o caso em análise, pois tais serviços não estão incluídos no objeto de contratação das agências de publicidade. Portanto, para a realização das ações governamentais em eventos tais como assessoramento, pesquisa de opinião, etc, a única opção possível é a licitação desses serviços específicos e não a sua indevida inclusão no escopo de contratação da empresa de publicidade que se limitou a subcontratar outras empresas e ainda cobrar honorários sobre o preço da subcontratação.

A obrigatoriedade de fracionamento e licitação dos demais serviços que não incluem as ações próprias de publicidade já foi objeto de recomendação à Secom/PR por parte da Corte de Contas, e foi novamente reiterada no Acórdão 814/2007: “ *se abstenha de utilizar os contratos de publicidade para a execução de despesas, ainda que vinculadas a dada ação em concreto, relacionadas com pesquisas de opinião quantitativa ou qualitativa, assessoria de imprensa, consultoria, serviços de informática, organização de eventos e auditoria de imagem, em razão da natureza desses serviços que devem, quando necessárias e for o caso, ser objeto*

²⁰ Aliás, conforme já afirmado, o TCU constatou que as empresas, quando subcontratadas pelas agências de publicidade, praticaram preços mais elevados do que em outras situações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

*de licitação, com vistas à obediência ao art. 23, § 1º da Lei n. 8.666/93 e aos princípios inerentes ao procedimento estabelecidos na referida Lei*²¹.

VII - DO PEDIDO

VII.1 – PEDIDO CAUTELAR – INDISPONIBILIDADE DE BENS

A medida assecuratória que ora se pleiteia não exige a certeza de que os réus dilapidarão ou ocultarão o próprio patrimônio para se esquivar da obrigação de ressarcir ao erário. Basta a existência de indícios de responsabilidade pelos atos ilícitos que lhe são imputados. Prevalece, nessas situações, o *in dubio pro societate*.

No caso em exame, o pedido de arresto e indisponibilidade de bens dos réus representa medida acautelatória incidental, que busca assegurar a utilidade de provimento condenatório que venha a determinar o ressarcimento dos danos causados ao erário federal. Nesses termos, a Lei nº 7.347/85 dispõe que **“poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”**.

Vê-se, pois, que a lei não faz nenhuma exigência específica para que seja decretada a indisponibilidade dos bens, a qual se efetiva através das medidas cautelares de indisponibilidade, arresto e/ou seqüestro.

Note-se, aliás, que a própria Constituição Federal, no seu art. 37, § 4º, estabelece a possibilidade da “indisponibilidade dos bens” do autor de ato de improbidade administrativa, tamanha é a preocupação do legislador, inclusive do constituinte, em garantir que o erário seja efetivamente ressarcido. E esta preocupação decorre de um histórico triste de intensas

²¹ Fls. 70 do Vol. Principal do PA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

dilapidações de dinheiro público que ficaram sem reparação devido a atos arditos de seus autores, que dissiparam e ocultaram patrimônio, frustrando o ressarcimento.

Em monografia sobre o tema, Carlos Mário Velloso Filho assim se posiciona:

“Cuida-se a indisponibilidade de bens, portanto, de medida a ser adotada anteriormente ao integral desenvolvimento do devido processo legal em que se pleiteiem o ressarcimento dos danos causados ao erário e a perda do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito, com o objetivo de assegurar o resultado útil do processo e, conseqüentemente, a aplicação das referidas cominações”. (VELLOSO FILHO, Carlos Mário. *A Indisponibilidade de Bens na Lei 8.429, de 1992*. in: *Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais*. Cássio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho – organizadores. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 102).

Por fim, acrescenta-se que, em razão da responsabilidade solidária dos três requeridos, conforme já exposto, a medida cautelar de indisponibilidade dos bens deve recair sobre o patrimônio de todos os Requeridos.

O *fumus boni iuris* resta patente em razão dos fatos descritos nesta exordial, bem como dos documentos acostados aos autos que comprovam a subcontratação fora do objeto do contrato e o recebimento de honorários pela empresa Duda Mendonça apenas por intermediar as subcontratações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Já *periculum in mora* decorre da demora na prestação jurisdicional, eis que o sucesso prático do ressarcimento reside na indisponibilidade dos bens daqueles que causaram lesão ao erário, posto que a sua não concessão é um convite a que estes procurem, imediatamente, ocultar os seus bens, prevendo a possível condenação final no ressarcimento devido.

Ademais, não se pode olvidar que os dirigentes da Agência de Publicidade Duda Mendonça foram denunciados por práticas ilícitas relativas à lavagem de dinheiro e evasão de divisas no processo que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Penal nº 470²², sendo que as investigações também apuraram que esses mesmos dirigentes mantinham recursos financeiros não declarados no exterior, situação que reforça o quadro de insegurança quanto à liberalidade destes em manter bens disponíveis no país para garantir um futuro ressarcimento na presente ação.

Ademais, após a denúncia da quadrilha no caso “Mensalão”, a agência de Publicidade arrolada no polo passivo desta ação não mais atua com a mesma intensidade no seguimento de publicidade de órgãos públicos e, assim como seus dirigentes, encontra-se envolvida em diversas outras investigações que poderão, nos mesmos termos da cautelar que tramita no e. STF, ocasionar outros decretos de indisponibilidade de bens.

Uma vez deferida a medida liminar ora pleiteada, requer o MPF o prazo de 10 (dez) dias para indicação de todos os bens localizados em nome dos requeridos e também dos endereços para a pesquisa de outros eventualmente não declarados às autoridades competentes, consignando-se, nesse *decisum*, a constrição quanto à transferência a terceiros a partir da data do ajuizamento da presente ação.

²² Vide CD juntado à fl. 552 do vol. II do PP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

VIII – PEDIDOS FINAIS

Diante do exposto, requer o Ministério Público Federal:

1. Seja recebida a presente inicial, determinando-se a citação dos requeridos para que, querendo, apresentem contestação;
2. O deferimento do pedido de medida liminar, nos moldes do artigo 12 da Lei nº 7.347/85, para determinar a indisponibilidade e arresto dos bens a serem indicados por este *parquet*;
- 3 – A condenação dos requeridos no ressarcimento dos valores indicados nesta petição que totalizam **R\$ 757.835,96,** devidamente atualizados e corrigidos

Protesta o *Parquet* Federal por todos os meios de prova admitidos, dentre os quais a juntada de novos documentos, perícias e depoimento pessoal.

Dá-se à causa o valor de R\$ 757.835,96.

P. Deferimento.

Brasília-DF, 29 de junho de 2009.

Raquel Branquinho P. Mamede Nascimento
Procuradora da República