

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

TRÂMITE PREFERENCIAL.

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO
REGIMENTO INTERNO.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, por meio da Procuradora de Contas que ora subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos do art. 130 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, do art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 09/1992) e art. 41, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Lei Complementar Estadual nº 81/2012) c/c art. 234, II, do Regimento Interno desta Corte (Ato nº 63), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO

em face da **Secretária de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER**, conforme fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

¹ “Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave”;

1 DOS FATOS

No âmbito dos trabalhos promovidos pela comissão de acompanhamento das contratações públicas decorrentes do enfrentamento à COVID19, a Procuradora de Contas signatária teve acesso ao contrato administrativo celebrado entre o Estado do Pará, por meio da **Secretária de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER**, e a empresa **PROAM PRODUTOS E SERVIÇOS DA AMAZÔNIA LTDA (CNPJ nº 04.373.034/0001-82)**, no dia 23/03/2020, após a dispensa de licitação nº 01/2020 (processo nº 2020/248721), no valor de R\$957.000,00 (novecentos e cinquenta e sete mil), em anexo.

O pacto teve como objeto a prestação do serviço de fornecimento de refeições (café da manhã, almoço, lanche e jantar) às pessoas em situação de rua abrigadas no Mangueirão, em decorrência das medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19, o qual foi rescindido amigavelmente no dia 09/04/2020, tendo em vista, conforme justificativa à fl. 92 do processo de contratação, a edição da Portaria Conjunta nº 170/2020, publicada no DOE/PA do dia 09/04/2020, que impôs a realização de chamamento público em todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei Federal nº 13.979 de 2020 c/c Decreto Estadual nº 609, de 2020 (art. 2º).

Ressalta-se que, durante o período da vigência do contrato supramencionado, aparentemente foi quitada a NF-e nº 2194 (fl. 81), referente ao fornecimento de 6.500 cafés da manhã, 5.900 almoços, 6.700 lanches e 6.500 jantares, no período de 23/03/2020 a 31/03/2020, equivalente ao valor de R\$200.930,00, conforme recibo à fl. 81. Consta, ainda, na fl. 101 do referido processo, que ocorreu o fornecimento de refeições no período compreendido entre 01/04/2020 e 08/04/2020, sem anexação, contudo, dos documentos relativos à despesa.

Após isso, ocorreu a publicação do extrato de um novo contrato administrativo (nº 07/2020/SEASTER) no DOE do dia 15/05/2020, pactuado pelas mesmas partes, o que levou o Ministério Público de Contas a requisitar o processo de contratação correspondente, no bojo no Procedimento Apuratório Preliminar – PAP do MPC/PA nº 2020/0110-6, já que o mesmo não foi incluído no portal da transparência específico das contratações da COVID-19.

Atendendo a requisição, a Secretaria de Estado encaminhou o processo nº 2020/279419, confirmando-se que o contrato administrativo nº 07/2020, após a dispensa de licitação nº 07/2020, foi celebrado no dia 04/05/2020, entre as mesmas partes e com o mesmo objeto, porém, com valor superior ao ajuste anterior, já que previsto o montante de R\$1.069.000,00 (um milhão e sessenta e nove mil reais). Além disso, surpreendentemente, não se constatou indícios da realização de um chamamento público prévio, embora o motivo da rescisão amigável do contrato administrativo nº 01/2020 tenha sido a publicação da Portaria Conjunta nº 170/2020 foi a motivação para a rescisão do contrato administrativo anterior.

Ademais, o MPC/PA tomou ciência da publicação de reconhecimento de dívida em favor da mesma empresa, conforme publicação no DOE 05/06/2020, motivo pelo qual requisitou o processo referido no ato (2020/340227), por meio do mesmo ofício que requereu o contrato administrativo nº 07/2020. Cumprida a requisição pela Secretaria e após a análise processual, verificou-se que o pagamento do valor de R\$665.420,00 (seiscentos e sessenta e cinco mil e quatrocentos e vinte reais), diz respeito ao fornecimento do serviço de entrega de refeições, sem cobertura contratual, pela mesma empresa que figurou como signatária dos dois contratos acima mencionados, durante o intervalo compreendido entre o término da vigência do primeiro contrato e a celebração do segundo.

Além disso, segundo o item 6.1 de ambos os contratos impõe que “as quantidades de refeições devem ser entregues conforme a demanda diária

fornecida pelo servidor que estiver na escala de serviço de coordenação do dia, obedecendo ao crescimento do número de abrigados”. No entanto, as duas notas fiscais a que se teve acesso demonstram o fornecimento, na maior parte, de um número invariável de refeições, o que causa estranheza e confere indícios de possível inobservância da variação dos abrigados nos estádios estaduais, mormente porque as matérias jornalísticas divulgadas na internet fornecem elementos que demonstram incompatibilidade entre o número de refeições fornecidas e a quantidade de abrigados nos estádios do Mangueirão e do Mangueirinho.

Não bastasse isso, observa-se o aumento do valor de R\$1,00 (um real) no valor unitário das refeições de almoço e jantar no 2º contrato administrativo, sem qualquer justificativa. Ressalte-se que, embora possa parecer um valor irrisório considerado isoladamente, a partir da soma dos quantitativos diários tem-se uma grande diferença ao final do contrato. Ressalta-se que a justificativa para a rescisão do contrato administrativo com a PROAM PRODUTOS E SERVIÇOS DA AMAZÔNIA LTDA foi a necessidade de realização de chamamento público, mas o que tivemos no segundo contrato foi aumento de preço, sem qualquer procedimento prévio de seleção.

Para além das irregularidades acima relatadas, há outros vícios processuais no caso em apreço e envolvem desde a ausência de autorização para a abertura do procedimento até a inobservância do dever de publicidade, as quais serão listadas adiante, conforme apontadas nos checklists elaborados no âmbito da comissão de acompanhamento das contratações para o enfrentamento da COVID-19.

Por tudo isso, torna-se imperiosa o exercício da fiscalização por este E. Tribunal de Contas, a fim de apurar os fatos ora especificados e, caso identificadas irregularidades, perseguir a quantificação do dano, bem como a identificação dos responsáveis, possibilitando a recuperação de eventual recurso desviado ou mal aplicado, além da aplicação das sanções correspondentes.

Era o que tinha a relatar.

2 DO DIREITO

2.1 DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui competência para decidir sobre representações em matérias inseridas nas suas atribuições, cuja legitimidade recai sobre qualquer autoridade pública federal, estadual e municipal, de acordo com o previsto no art. 1º, XVII², e art. 41, II³, ambos da Lei Complementar Estadual nº 81/12. No mesmo sentido é o teor dos artigos 1º, XVII⁴, e art. 234, II⁵, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará – RITCE/PA.

Tem-se, portanto, presente a legitimidade ativa para a propositura de representação, uma vez que o membro do Ministério Público de Contas se insere no conceito de autoridade pública estadual, tendo como atribuição a promoção da defesa da ordem jurídica no âmbito do controle externo, como definido no art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 9/92.

Por outro lado, resta justificado o acolhimento da presente representação, já que envolve matéria de competência da Corte de Contas e refere-se a

² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão de controle externo, compete: (...) XVII - decidir sobre denúncias e representações em matéria de sua competência;"

³ "Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso: (...) II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;" (grifo nosso)

⁴ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma da legislação vigente, em especial da sua Lei Orgânica, compete: (...) XVII - decidir sobre denúncias e representações em matéria de sua competência;"

⁵

"Art. 234. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:(NR) (...) II - por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;" (grifo nosso)

administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCE/PA, na forma prevista no art. 234, §2º, c/c art. 227, *caput*, do RITCE/PA.

Isso porque os contratos administrativos estão sujeitos à fiscalização do TCE/PA (art. 38 da LO nº 81/2012) e o artigo 113 da Lei 8.666/93 dispõe que “o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente”, sendo permitido a “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas (...) contra irregularidades na aplicação desta Lei” (art. 113, §2º).

Ademais, não se pode olvidar que os recursos do orçamento estadual que fizeram frente à despesa, atraem a competência do TCE/PA para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos estaduais, como previsto no art. 71, II, c/c art. 75 da CRFB, no art. 115 da Constituição do Estado do Pará – CEPA e no art. 1º, II, a, da LC Estadual nº 81/12.

Frisa-se, ainda, que o objeto da presente representação alcança administrador e responsável sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos do art. 6º da LC Estadual nº 81/12, a seguir colacionado:

“Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 1º, inciso II, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária;

(...)

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante contrato, convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;”

Por fim, oportuno esclarecer que a presente peça está acompanhada das cópias dos processos de aquisição em análise, obtidos por meio de requisição ou encaminhamento pelos representantes do Poder Executivo no âmbito da

comissão de acompanhamento das medidas de enfrentamento a COVID-19, instituída pelo Decreto Estadual nº 658/2020, entre outros documentos, os quais fornecem subsídios acerca dos fatos aqui narrados, a fim de suprir a exigência contida no art. 234, §2º, c/c art. 227, IV, do RITCE/PA.

Por todo o exposto, a presente representação merece ser acolhida, pois proposta por autoridades legitimadas e tem como objeto matéria de competência do Tribunal de Contas do Estado, além de se referir a administrador e responsável sujeito à sua jurisdição, atendendo, assim, aos requisitos previstos nos incisos do art. 227 do RITCE/PA, aplicável às representações por força do art. 234, § 2º do mesmo ato normativo.

2.2 DO MÉRITO

2.2.1 Da rescisão amigável do contrato administrativo nº 01/2020 / inobservância dos requisitos legais / celebração do contrato administrativo n.º 07/2020 / aumento do preço

De acordo com o art. 79 da Lei 8.666/93, a rescisão do contrato administrativo poderá ser unilateral, amigável e judicial. A rescisão amigável, na forma prevista no inciso II, deverá ser feita por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração Pública. Além disso, é necessário que seja precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (art. 79, §1º).

Como se vê, além da **justificativa** e da **autorização** pela autoridade competente, a **conveniência** para a Administração Pública é requisito essencial para a rescisão amigável, já que a indisponibilidade do interesse público é fundamento intransponível do regime jurídico administrativo. Sobre os limites para a rescisão consensual, oportuno trazer à baila as palavras de Ronny Charles Lopes de Torres:

“segundo a Lei 8.666/93, a rescisão consensual ou amigável é admitida, apenas, quando há conveniência para a Administração. Essa restrição faz sentido, uma vez que o agente público que representa a administração deve objetivar o interesse público, ao pactuar uma rescisão com contornos amigáveis.”⁶

Ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU construiu o entendimento de que a rescisão amigável é de uso restrito, não podendo o gestor utilizá-la, discricionariamente, quando a execução do contrato administrativo for imprescindível. Além disso, a rescisão amigável não é a medida adequada quando se estiver diante de outra hipótese de rompimento contratual, como a rescisão unilateral ou anulação. Confira-se:

“Sendo necessária a execução do objeto ajustado, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar a rescisão amigável do contrato, pois tal instituto tem aplicação restrita e não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo a rescisão unilateral ou anulação do ajuste.” (Acórdão 845/2017-Plenário, TCU, Relator: BENJAMIN ZYMLER)

O instituto da rescisão amigável previsto na Lei 8.666/1993 tem aplicação restrita, uma vez que não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo à rescisão e somente pode ocorrer quando for conveniente para a Administração. Por conseguinte, não pode resultar em prejuízo para o contratante. Sendo necessário o serviço, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar o término do contrato. (Acórdão 3567/2014-Plenário, TCU, Revisor: BENJAMIN ZYMLER)

“A rescisão amigável do contrato sem a devida comprovação de conveniência para a Administração e de que não restaram configurados os motivos para a rescisão unilateral do ajuste configura irregularidade, por afrontar o disposto no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 740/2013-Plenário, TCU, Relator: BENJAMIN ZYMLER).

No caso em enfoque, o contrato administrativo nº 01/2020/SEASTER foi rescindido amigavelmente em razão da publicação da Portaria Conjunta nº 170/2020, de acordo com o que consta no despacho (exarado no mesmo dia da publicação da mencionada portaria), a seguir colacionado:

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas / revista, amp. e atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ**
8ª PROCURADORIA DE CONTAS

Belém, 09 de abril de 2020

PROCESSO: 2020/248721

INTERESSADA: Coordenação de Média Complexidade

ASSUNTO: Material de Consumo

DESTINATÁRIO: À GECC

DESPACHO:

De ordem do Sr. Secretário (verbal, via aplicativo de WhatsApp) considerando a edição da Portaria Conjunta N.º 170/2020 (fls. seguintes), encaminho os autos para rescisão contratual e encaminhamento para publicação nesta data.


MARIA EVANEIDE PANTOJA DA SILVA
Diretora de Administração e Finanças
Matrícula 5904057/1

Ressalta-se que na fl. 17 do reconhecimento de dívida (processo nº 2020/340227, em anexo), a Diretora de Administração e Finanças, a Sra. Maria Evaneide Pantoja da Silva, ratificou a justificativa acima e declarou que:

“Em que pese a regularidade dos atos praticados no procedimento aqui citado, determinações superiores levaram a que o contrato 01/2020 fosse rescindido (DOEPA N.º 34.176, de 09 de abril de 2020, fls. 46/47, anexadas aos autos), com fundamento na Portaria Conjunta n.º 170/2020, de 08 de abril de 2020 (publicada no DOEPA n.º 34.176, de 09 de abril de 2020, fls. 8/9, anexada aos autos), a qual vem estabelecer novos procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, nas contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei 13.979, de 2020 c/c Decreto Estadual N.º 609, de 2020”.

A rescisão amigável do contrato administrativo nº 01/2020/SEASTER ocorreu no mesmo dia da publicação da Portaria que fundamentou o ato e do Despacho acima (09/04/2020), sem autorização prévia escrita e fundamentada da autoridade competente (embora assinada pelo Secretário de Estado), e se referiu expressamente à Portaria conjunta 170/2020, de 08 de abril de 2020. Veja:

Os **CONTRATANTES** resolvem celebrar o presente **TERMO DE RESCISÃO**, com amparo no art. 79, inciso II da Lei 8.666/93 e Portaria Conjunta N.º 170/2020-SEPLAD/AGE/PGE, mediante as cláusulas e condições seguintes:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

- 1.1. O presente Termo tem por objeto a **RESCISÃO AMIGÁVEL** do Contrato administrativo n.º 01/2020/SEASTER, a partir de 09/04/2020, conforme dispõe o art. 79, inciso II da lei 8.666/93 e em conformidade com a Cláusula Dezoito do mencionado contrato.

Ocorre que a portaria que serviu como fundamento para a rescisão nada mais fez do que prever a realização de chamamento público prévio às contratações públicas decorrentes das medidas de enfrentamento da COVID-19, produzindo efeitos a partir da data da sua publicação. Observe a íntegra do normativo:

“O AUDITOR GERAL DO ESTADO, A SECRETÁRIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO e O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições legais. CONSIDERANDO o disposto no art. 135, inciso XIX, da Constituição do Estado do Pará; CONSIDERANDO a competência dos Secretários de Estado prevista na Constituição Estadual, art. 138, parágrafo único, inciso II; CONSIDERANDO o Decreto Estadual n.º 21, de 14.02.2019, que regulamenta a Lei Estadual n.º 5.980, de 19 de julho de 1996, institui e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos. CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

CONSIDERANDO as disposições do Decreto Estadual n.º 609, de 16 de março 2020, republicado no Diário Oficial n.º 34.172, de 06 de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do corona vírus COVID-19;

RESOLVEM:

Art. 1º. O chamamento público sendo o procedimento destinado a selecionar órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos para firmar convênio ou contrato de repasse, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, 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.

Art. 2º. Os órgãos e entidades da administração pública estadual devem realizar chamamento público, em todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei Federal nº 13.979, de 2020 c/c Decreto Estadual nº 609, de 2020, proceder em conformidade com as normas fixadas nesta Portaria.

Art. 3º. O chamamento público deverá ter o prazo mínimo de 48hs a partir de sua publicação e na hipótese de ser deserto autoriza a dispensa, na forma da Lei Federal nº 13.979, de 2020 c/c Decreto Estadual nº 609, de 2020 aos órgãos e as entidades do Poder Executivo estadual.

Art. 4º. Esta Portaria Conjunta entra em vigor na data de sua publicação.

No entanto, como dito, o contrato administrativo foi celebrado em 23/03/2020, conforme o regramento de sua época, inexistindo possibilidade de a Portaria retroagir para alcançar os atos jurídicos aperfeiçoados anteriormente, dada a irretroatividade das normas e a proteção dos atos jurídicos perfeitos.

Como é cediço, o ato jurídico perfeito é aquele construído segundo os requisitos das normas vigentes em seu tempo, sem sofrer interferência de eventuais normas que surgirem após a sua formação, com proteção garantida pelo art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB, segundo o qual *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*⁷. A LINDB, por seu turno, refletiu o teor da garantia constitucional, estabelecendo que *“a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”*.

Com isso, mantém-se inalterado o ato jurídico regularmente constituído segundo as leis vigentes no momento da sua elaboração, como no caso dos

⁷ Decreto-Lei nº 4.657/42: “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.”

autos. Quanto ao assunto, oportuno trazer as lições de Ronny Charles Lopes de Torres, que, citando o acórdão n.º 1.499/2006⁸ do Plenário do TCU, assim conclui:

“(…). A superveniência de legislação posterior não prejudica contratos validamente firmados. Acaso a mudança legislativa gere necessária mudança na relação contratual, como se dá, por exemplo, em alterações tributárias ou criações de novas obrigações fiscais ou administrativas que incidam sobre a contratação, as respectivas modificações devem ser acompanhadas do pertinente reequilíbrio econômico, quando cabível.”⁹

A motivação que supostamente fundamentaria à rescisão do contrato afronta as normas mais comezinhas do ordenamento jurídico, já que aparentemente visa adequar a dispensa de licitação e o contrato administrativo a uma portaria posterior à sua ratificação e celebração, respectivamente.

Não se pode olvidar que a execução do contrato era de extrema necessidade, tanto que – conforme será visto adiante – a empresa continuou fornecendo as refeições mesmo sem cobertura contratual, em afronta à legislação, porém, não sendo permitido ao gestor rescindir o contrato administrativo discricionariamente (na forma do entendimento do TCU alhures mencionado), principalmente porque a suposta justificativa para a rescisão amigável não possui respaldo legal, doutrinário e jurisprudencial.

E o mais grave: compulsando os autos do processo referente ao 2º contrato administrativo, com a mesma empresa, não há qualquer menção à publicação de edital de chamamento público. Na verdade, ocorreu cotação de preços, sem, contudo, atender ao verdadeiro sentido da Portaria Conjunta nº 170/2020, qual seja, a realização de um procedimento com ampla publicidade para a participação do máximo de empresas interessadas, a fim de garantir a moralidade, impessoalidade e vantajosidade.

⁸ “9.2.1. observe fielmente as normas e condições do edital quando da celebração de contratos e de seus termos aditivos, abstendo-se de promover alterações permitidas em legislação posterior, de conformidade com os arts. 41 e 54, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;”

⁹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. – revista, amp. e atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, pág. nº 623

Ademais, salta aos olhos que a empresa contratada, no segundo contrato, elevou o preço das refeições (almoço e jantar) comparativamente ao primeiro contrato, sem qualquer justificativa para o incremento de preço.

Veja a cláusula (dos itens e das especificações e quantidades) do primeiro contrato administrativo:

ITEM	DESCRIÇÃO	ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS - ALIMENTAÇÃO	UNID.	QTD.	VALOR UNIT	VALOR TOTAL DIA	Nº DE DIAS 30	VALOR TOTAL
1	Refeição (Café da Manhã)	Café da manhã. Tipo Buffet por pessoa e 1 copo descartável de 180ml: café com leite; 1 pão com acompanhamento (1 ovo ou 100g de salsicha ou 1 fatia de queijo ou 1 fatia de apresentado).	Und.	1.000	4,00	4.000,00	30	120.000,00
2	Refeição (almoço)	Almoço. Refeição embalada (Quentinhas/marmitex). Refeição para entrega em quentinhas contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml. Cardápio poderá ser adaptado conforme necessidade do demandante obedecida a similaridade dos itens constitutivos do mesmo.	Und.	1.000	12,00	12.000,00	30	360.000,00
3	Refeição (lanche da tarde)	Lanche da tarde. Tipo Buffet por pessoa e 1 copo descartável de 180ml: suco; pão com acompanhamento (ovo ou salsicha ou queijo ou apresentado)	Und.	1.000	3,90	3.900,00	30	117.000,00
4	Refeição (jantar)	Jantar. Refeição embalada (Quentinhas/marmitex). Refeição para entrega em quentinhas contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml. Cardápio poderá ser adaptado conforme necessidade do demandante obedecida a similaridade dos itens constitutivos do mesmo.	Und.	1.000	12,00	12.000,00	30	360.000,00
VALOR GERAL						31.900,00		957.000,00

O segundo contrato administrativo, por sua vez, previu o seguinte:

8ª PROCURADORIA DE CONTAS

ITEM	DESCRIÇÃO	ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS-ALIMENTAÇÃO	UNID.	QTD.	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL DIA	Nº DE DIAS	VALOR TOTAL
							30	
1	Refeição: Café da Manhã	Café da manhã. Tipo Buffet por pessoa e 1 copo descartável de 180ml: café com leite; 1 pão com acompanhamento (1 ovo ou 100g de salsicha ou 1 fatia de queijo ou 1 fatia de apresentado).	Und.	1.000	4,00	4.000,00	30	120.000,00
2	Refeição: Almoço	Almoço. Refeição embalada (Quentinhas/marmiteix). Refeição para entrega em quentinhas contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml. Cardápio poderá ser adaptado conforme necessidade do demandante obedecida a similaridade dos itens constitutivos do mesmo.	Und.	1.000	13,00	13.000,00	30	390.000,00
3	Refeição: Lanche da tarde	Lanche da tarde. Tipo Buffet por pessoa e 1 copo descartável de 180ml: suco; pão com acompanhamento (ovo ou salsicha ou queijo ou apresentado)	Und.	1.000	3,90	3.900,00	30	117.000,00
4	Refeição: Jantar	Jantar. Refeição embalada (Quentinhas/marmiteix). Refeição para entrega em quentinhas contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml. Cardápio poderá ser adaptado conforme necessidade do demandante obedecida a similaridade dos itens constitutivos do mesmo.	Und.	1.000	13,00	13.000,00	30	390.000,00
5	Refeição: Almoço de Domingo	Feijoada completa (charque, bacon, costela suína, pé, rabo e orelha de porco, linguiça, paio, feijão preto de 1ª qualidade), couve ou repolho, arroz branco, 450g. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	Und.	1.000	13,00	13.000,00	04	52.000,00
VALOR GERAL						31.900,00		1.069.000,00

A partir de um breve cotejo, percebe-se o aumento de R\$60.000,00 (sessenta mil) em comparação ao primeiro contrato administrativo, em razão da elevação do preço no valor unitário das refeições de almoço e jantar, sem qualquer justificativa para tanto, o que demanda a atuação deste E. Tribunal de Contas para aferir as condições em que se deu a elevação do preço e eventual dano ao erário público estadual, principalmente porque o contrato anterior foi objeto de rescisão amigável, aparentemente distanciada dos requisitos legais e do interesse público.

2.2.2 Da despesa sem cobertura contratual / reconhecimento de dívida

O formalismo é uma das características inerentes aos contratos administrativos, de modo que a celebração do ajuste depende da observância de diversas regras previstas na legislação, tais como a obrigatoriedade de o contrato ser escrito, exceto quando se tratar de pequenas compras de pronto pagamento cujo valor não ultrapasse 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento (art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93¹⁰).

Quanto ao assunto, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira ensina:

“A atuação administrativa, ao contrário da atuação privada, exige maiores formalidades, tendo em vista a gestão da “coisa pública”. Por esta razão, a Constituição e a Lei 8.666/93 exigem o cumprimento de algumas formalidades para a celebração dos contratos administrativos. Ex.: exigência de licitação prévia, salvo os casos excepcionais admitidos pela legislação; forma escrita do contrato, sendo vedados os contratos verbais, salvo os de pequenas compras de pronto pagamento (art. 60, parágrafo único, da Lei); cláusulas necessárias que devam constar do ajuste (art. 55 da Lei); prazo determinado (art. 57, §3º, da Lei).”¹¹

Ademais, para ser efetivada, a despesa pública deve observar as etapas de empenho, liquidação e pagamento, segundo as normas da Lei 4.320/64, sendo que o art. 60 da referida Lei, proíbe, expressamente, a realização de despesa sem o prévio empenho.

Por essa razão, a realização de despesa sem cobertura contratual e sem prévio empenho constitui irregularidade grave e, embora seja possível a

¹⁰ Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

¹¹ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 7. Ed., revista. Atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pag. 259

indenização do serviço prestado (art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93), a responsabilidade de quem deu causa à situação deve ser apurada. Confira a doutrina sobre o tema:

“Por exigência da legislação pátria, as contratações feitas pela Administração Pública devem respeitar o formalismo e, quando necessário, o devido procedimento licitatório, para que seja escolhida a melhor proposta de contratação, objetivando o atendimento do interesse da coletividade e evitando a má utilização do erário. Por tal motivo, **o reconhecimento de dívida, decorrente de préstimo de serviço sem cobertura contratual, demonstra a ocorrência de irregularidade, que pode ser justificável ou não, tendo em vista ser obrigação, do setor competente, prever a necessidade da Administração e toar as providências pertinentes para formalização do respectivo contrato, antes da concretização do negócio.**”

O caput do artigo 60, da Lei nº 8666/93, deixa claro que a regra geral impõe contratos escritos, sendo permitida a contratação verbal apenas excepcionalmente. Assim, fora das hipóteses permitidas pela legislação, contratos verbais ou sem cobertura contratual implicam em irregularidade, que impõe a anulação do negócio e pode ensejar apuração de responsabilidades.’¹² (grifei)

A jurisprudência do TCU não é diferente:

“A realização de despesas sem cobertura contratual é irregularidade grave, que justifica a aplicação de multa aos responsáveis, bem como julgamento pela irregularidade de suas contas.” (Acórdão 2515/2009-Plenário, TCU, Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

“Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária, ressalvando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60).” (Acórdão 7206/2012-Segunda Câmara, TCU, Relator AROLDO CEDRAZ)

No caso em análise, após a rescisão amigável do contrato administrativo, a empresa anteriormente contratada permaneceu prestando o serviço de entrega de refeições sem cobertura contratual, o que a levou a requerer a liquidação de pagamento no dia 18/05/2020 (processo nº 2020/340227), conforme a seguir:

¹² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. – revista, amp. e atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

MP
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
8ª PROCURADORIA DE CONTAS


A PROAM – Produtos e Serviços da Amazônia Ltda – EPP, inscrita sob o CNPJ nº 04.373.034/0001-82, estabelecida à Tv. Joaquim Távora, 526 – Cidade Velha, Belém (PA), vem mui respeitosamente, solicitar sua análise e posterior deferimento ao pedido abaixo descrito.

Nossa empresa através do processo administrativo nº 2020*/248721, Contrato administrativo nº 01/2020/SEASTER, que tem por objeto serviço de alimentação pronta para a população em situação de rua abrigada pelo Governo do Estado nos estádios “Mangueirão e Mangueirinho”, rescindido em 09/04/2020, manteve o fornecimento de refeições no período 09/04/2020 à 03/05/2020.


Ocorre que este período não possuímos termo de contrato, visto que somente agora em 04/05/2020 fora assinado novo termo através do Contrato Administrativo nº 07/2020.

Desta forma temos um fornecimento realizado que solicitamos a liquidação e pagamento, conforme nota fiscal nº 2221, mapa de fornecimento e certidões de regularidade anexos.

Atenciosamente,



PROAM – Produtos e Serviços da Amazônia Ltda – EPP
Marcelo Vicente Marques
Diretor

E-F PROTOCOLO	
GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ	
SEASTER-Sec. de Est. de As. Soc. Trab. Emp. e Renda	
Nº	2020 340227
	18 05 20 
	PROTOCOLISTA

A nota fiscal (fl. 3 do processo nº 2020/340227) referente ao requerimento acima indica o fornecimento de 21.800 (vinte e uma mil e oitocentas) unidades de café da manhã; 21.800 (vinte e uma mil e oitocentas) unidades de almoço; 21.800 (vinte e uma mil e oitocentas) unidades de lanche e 19.300 (dezenove mil e trezentas) unidades de jantar, **no período de 09/04/2020 a 03/05/2020**, correspondente ao valor total de R\$ 665.420,00 (seiscentos e sessenta e cinco mil e quatrocentos e vinte reais), cujo atesto ocorreu no dia 25/05/2020.

O termo de reconhecimento de dívida foi juntado às fls. 27/28, no dia 03/06/2020, o qual foi publicado no dia 05/06/2020 (fls. 35/36), permitindo o pagamento do valor com base no art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

Percebe-se, assim, que os pagamentos realizados sem cobertura contratual afrontam, gravemente, a legislação correlata, o que merece ser objeto de fiscalização por esta Corte de Contas, a fim de aferir eventual irregularidade praticada.

2.2.3 Dos quantitativos das refeições fornecidas

No contrato objeto da presente representação, o termo de referência relacionado com o primeiro contrato administrativo, celebrado pela SEASTER e pela empresa PROAM Produtos e Serviços da Amazônia LTDA, definiu o objeto como a contratação de “serviços de alimentação de 1.000 (mil) refeições/dia para pessoas em situação de rua abrigadas no estádio do mangueirão”. A Secretaria de Estado, segundo consta no referido termo, se comprometeu a conceder quatro refeições diárias para os abrigados, especificando-as do seguinte modo:

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS POR DIA	CÓDIGO SIMAS	Nº DE DIAS	QTD.
ALIMENTAÇÃO						
1	Refeição: Café da Manhã	Unidade	Tipo Buffet por pessoa composto por: 1 copo descartável de 180ml, café com leite; 1 pão com acompanhamento (1 ovo ou 100g de salsicha ou 1 fatia de queijo ou 1 fatia de apresentado) e 1 fruta da época.	21570-8	30	1000
2	Refeição: almoço	Unidade	Refeição embalada contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	21570-8	30	1000
3	Refeição: lanche vespertino	Unidade	Tipo Buffet por pessoa composto por: 1 copo descartável de 180ml: suco; pão com acompanhamento (ovo ou salsicha ou queijo ou apresentado)	21570-8	30	1000
4	Refeição: jantar	Unidade	Refeição embalada contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	21570-8	30	1000

O termo de referência que precedeu o segundo contrato administrativo também previu o fornecimento de 04 (quatro) refeições diárias aos abrigados, da seguinte forma¹³:

¹³ É curioso que, embora a compra seja por unidades, foi incluído o almoço de domingo (quatro dias por mês) no segundo contrato administrativo, sem considerar que todos os dias do mês já estavam totalmente abrangidos pela refeição constante no item 2 da tabela acima (almoço para 30 dias).

3 - DOS ITENS, DAS ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS POR DIA	CÓDIGO SIMAS	Nº DE DIAS	QTD.
ALIMENTAÇÃO						
1	Refeição: Café da Manhã	Unidade	Tipo Buffet por pessoa composto por: 1 copo descartável de 180ml, café com leite; 1 pão com acompanhamento (1 ovo ou 100g de salsicha ou 1 fatia de queijo ou 1 fatia de apresentado) e 1 fruta da época.	21570-8	30	1000
2	Refeição: almoço	Unidade	Refeição embalada contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	21570-8	30	1000
3	Refeição: lanche vespertino	Unidade	Tipo Buffet por pessoa composto por: 1 copo descartável de 180ml: suco; pão com acompanhamento (ovo ou salsicha ou queijo ou apresentado)	21570-8	30	1000
4	Refeição: jantar	Unidade	Refeição embalada contendo no mínimo 700g, composta de arroz, feijão, farofa, carne branca ou vermelha de primeira qualidade, massas e salada crua ou cozida. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	21570-8	30	1000
5	Refeição: Almoço de Domingo	Unidade	Feijoada completa (charque, bacon, costela suína, pé, rabo e orelha de porco, linguiça, paio, feijão preto de 1ª qualidade), couve ou repolho, arroz branco. 450g. Acompanhamento: um suco de 200 ml ou refrigerante de 300 ml.	21570-8	4	1000


No item 6 dos termos de referência, há previsão no sentido de que a quantidade de refeições deve ser entregue conforme a demanda diária, considerando o crescimento do número de abrigados, sendo os produtos inspecionados (qualitativa e quantitativamente) na hora do fornecimento, por um servidor (a) da SEASTER.

A cláusula 6ª dos respectivos contratos prevêem que “as quantidades de refeições devem ser entregues conforme a demanda diária fornecida pelo servidor que estiver na escala de serviço de coordenação do dia, obedecendo o crescimento do número de abrigados”

E é aí que o problema surge. A nota fiscal referente ao primeiro contrato, no período de 23/03/2020 a 31/03/2020, pautou-se no seguinte mapa de refeições:


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
8ª PROCURADORIA DE CONTAS

18/mar					
19/mar					
20/mar					
21/mar					
22/mar					
23/mar	500	0	500	500	
24/mar	500	500	500	500	
25/mar	500	500	700	700	
26/mar	800	700	800	800	
27/mar	800	800	800	800	
28/mar	800	800	800	800	
29/mar	800	800	800	800	
30/mar	900	900	900	800	
31/mar	900	900	900	800	
TOTAL	6500	5900	6700	6500	
PREÇO UNITÁRIO	R\$ 4,00	R\$ 12,00	R\$ 3,90	R\$ 12,00	
VALOR TOTAL	R\$ 26.000,00	R\$ 70.800,00	R\$ 26.130,00	R\$ 78.000,00	R\$ 200.930,00


Paulo Sérgio de Souza Nascimento
 Coordenador
 DISAN/SEASTER
 Matr. 3046524
 07.07.2020


 Representante PROAM

De pronto, causa estranheza a invariabilidade do número de refeições. Embora exista um aumento gradativo, não é crível que elas tenham sido entregues, exatamente, em número que jamais alcança as casas decimais entre as de nº 01 e nº 99. Todas as entregas sempre apresentaram o número fixado em centenas.

O mesmo se repete nos quantitativos entregues durante o período não coberto por contrato administrativo:

MAPA MENSAL DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES - SEASTER

DATA	CAFÉ DA MANHÃ	ALMOÇO	LANCHE	JANTAR	TOTAL/DIA
09/abr	900	900	900	800	
10/abr	900	900	900	800	
11/abr	900	900	900	800	
12/abr	900	900	900	800	
13/abr	900	900	900	800	
14/abr	900	900	900	800	
15/abr	900	900	900	800	
16/abr	900	900	900	800	
17/abr	900	900	900	800	
18/abr	900	900	900	800	
19/abr	900	900	900	800	
20/abr	900	900	900	800	
21/abr	900	900	900	800	
22/abr	900	900	900	800	
23/abr	900	900	900	800	
24/abr	900	900	900	800	
25/abr	900	900	900	800	
26/abr	900	900	900	800	
27/abr	800	800	800	700	
28/abr	800	800	800	700	
29/abr	800	800	800	700	
30/abr	800	800	800	700	
01/mai	800	800	800	700	
02/mai	800	800	800	700	
03/mai	800	800	800	700	
TOTAL	21800	21800	21800	19300	
PREÇO UNITÁRIO	R\$ 4,00	R\$ 12,00	R\$ 3,90	R\$ 12,00	
VALOR TOTAL	R\$ 87.200,00	R\$ 261.600,00	R\$ 85.020,00	R\$ 231.600,00	R\$ 665.420,00


 Representante
 Paulo Sérgio de Souza Bastos
 Coordenador
 JMS/AN/SESTER
 Matr. 590294


 Representante PROAM
 Página 6 / 49

Para além disso, os quantitativos das refeições acima colacionados sequer correspondem ao número de abrigados noticiados na imprensa, inclusive nos sites da Agência Pará e da própria SEASTER, conforme documentos em anexo. Como exemplo, cita-se a reportagem divulgada pela Agência Pará no dia 09/04/2020¹⁴, informando que haviam 700 abrigados nos estádios esportivos neste dia, mas o número de refeições correspondente, segundo a relação acima, alcançou o total de 900 (novecentas). Confira-se:

¹⁴ Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/18916/>

Acolhidos no Mangueirão ganham corte de cabelo em ação social

A ação social do governo beneficiou 35 pessoas que há muito não tinham condições de acessar esses serviços

09/04/2020 15h18 - Atualizada em 09/04/2020 16h23

Por Paula Portilho (SEEL)

Trinta e cinco pessoas em situação de rua, que estão acolhidas no Estádio Olímpico do Pará (Mangueirão) e na Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho) desde o dia 22 de março, como medida de proteção contra o novo coronavírus, ganharam cortes de cabelo ofertados por sete barbeiros da Região Metropolitana de Belém. A ação social do governo, promovida na manhã desta quinta-feira (09), beneficiou pessoas que há muito não tinham condições de acessar esses serviços. Ao todo, 700 albergados provisórios estão recolhidos nas duas praças esportivas.

No dia 16/04/2020, a SEASTER divulgou¹⁵ notícia informando que haviam 640 abrigados no Mangueirão e Mangueirinho, mas o total de refeições entregues no mesmo período chegou novamente a 900 (novecentas) unidades, com exceção do jantar, quando foram entregues 800 (oitocentos) unidades. Veja o recorte da reportagem:

A Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (Seaster) está coordenando uma equipe multiprofissional, composta por técnicos e voluntários, para garantir quatro refeições diárias para as 520 pessoas em situação de rua acolhidas no Estádio Olímpico do Pará, o Mangueirão, e aos 120 atendidos na Arena Guilherme Paraense, o Mangueirinho. A equipe também coordena o Centro de Triagem responsável por selecionar roupas, calçados e cobertores. O objetivo é manter esse segmento social fora das ruas e dos riscos de contaminação pelo novo Coronavírus.

¹⁵ Disponível em: “www.seaster.pa.gov.br/noticia/mangueirão-e-mangueirinho-já-abrigam-mais-de-600-pessoas-em-situação-de-rua”

Ressalta-se que o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/64¹⁶, determina que a liquidação da despesa terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. A simples elaboração de mapa de refeições mensais, desacompanhadas do documento que demonstrem a demanda diária (na forma do item 06 do termo de referência) e fundamentem o atesto, não é suficiente para a correta liquidação de despesa, na forma legal. Não é demais frisar que é necessário que a liquidação esteja amparada em documentos que demonstrem inequivocamente a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, o que não pode ser alcançado por um mapa mensal de refeições feito em data posterior às entregas das refeições.

Confira-se a jurisprudência do TCU sobre o tema, a qual demonstra a necessidade de apresentação de documentos que demonstrem efetivamente a entrega dos bens ou a prestação dos serviços:

A comprovação da efetiva realização de serviços prestados à Administração deve ser efetuada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização. (Acórdão 3240/2011-Plenário, TCU, Relator: MARCOS BEMQUERER)

Somente devem ser liquidadas despesas de serviços prestados mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle dos fiscais do contrato. (Acórdão 1647/2010-Plenário, TCU, Relator: VALMIR CAMPELO)

Para a quitação de obrigação referente a entrega de bens é indispensável a presença de documento que identifique a data, o local e o servidor responsável pelo recebimento. (Acórdão 1213/2014-Primeira Câmara, TCU, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

Constitui irregularidade a ausência de documentação comprobatória da execução dos serviços que ensejaram emissão de faturas de

¹⁶ “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. **§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:** I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo; II - a nota de empenho; **III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.**

pagamento. (Acórdão 1560/2009-Plenário, TCU, Relator: MARCOS BEMQUERER)

Nos contratos de locação de veículos, é irregular a existência de atesto, liquidação e pagamento sem discriminação de datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem dos serviços prestados. (Acórdão 2334/2011-Plenário, TCU, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

A falta de cuidado de checar a efetiva prestação de serviços antes do atesto da despesa pública sujeita ao infrator responsabilização perante a Corte de Contas. (Acórdão 994/2006-Plenário, TCU, Relator: UBIRATAN AGUIAR)

Vale ressaltar, mais uma vez, que a quantidade a ser adquirida deveria estar pautada na demanda diária fornecida pelo servidor escalado no dia do fornecimento, nos termos do contrato administrativo. Assim, no mínimo, a liquidação deveria estar fundamentada nos documentos correlatos às condições de entrega e de recebimento previstas no instrumento de ajuste e não em boletim mensal de fornecimento de refeições. Nesse sentido, oportuno trazer a jurisprudência do TCU a respeito:

“A atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados, sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado em contrato. (Acórdão 5848/2013-Primeira Câmara, TCU, Relator: ANA ARRAES)

Oportuno frisar, ainda, que a pessoa responsável pelo atesto, no primeiro contrato, sequer foi a nomeada como fiscal. Foram designadas as servidoras Riane Reis da Silva (matrícula nº 5946890/1) e Keidilena do Socorro Andrade Teles (matrícula nº 5946569/1) para atuarem, respectivamente, como fiscal titular e suplente do contrato nº 01/2020/SEASTER, por meio Portaria nº 490/2020, de 02/04/2020, publicada no D.O.E do dia 03/04/2020 (página 42), porém, quem atestou a nota fiscal referente à parte do período deste contrato foi o Sr. Paulo Sérgio de Souza Nascimento, que mais tarde veio a ser nomeado como fiscal do contrato n.º 07/2020/SEASTER.

Por tudo o que se expôs, sobreleva forte preocupação a falta de correspondência entre os totais de refeições que constam nos mapas de fornecimento de alimentação e a quantidade de abrigados divulgada na imprensa, o que deve merecer a diligente atuação fiscalizatória da Corte de Contas Estadual, a fim de apurar as circunstâncias do atesto das notas fiscais e a real quantidade fornecida pela empresa contratada, apurando eventual dano ao erário público estadual.

2.2.3 Das fragilidades na contratação.

Mesmo diante do cenário de emergência de saúde pública e com regras mais flexíveis, que favorecem a celeridade, sabe-se que todo procedimento de compra, inclusive as diretas, deve observar um núcleo mínimo de regras e formalidades que visa assegurar o interesse público e afastar riscos de dano para a Administração.

Assim, aquisição direta não é sinônimo de aquisição informal, pois o administrador deve cumprir requisitos inafastáveis – mesmo flexibilizados – para legitimar a pretensão de compra, conforme lição de Marçal Justen Filho:

“[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. Ausência de licitação não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação”.¹⁷ (grifei)

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª Ed. Pág. 295, São Paulo: Dialética.

No entanto, conforme demonstrado no *Checklist* elaborado pela Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, em anexo, além dos itens já tratados nas linhas precedentes, identificou-se uma variedade indícios de vícios nos processos de contratação.

Eis o resumo das constatações feitas pela Comissão em relação ao primeiro contrato (processo n.º 2020/248721):

- ✓ Renumeração da sequência de fls. dos autos, de forma alternada, sem haver justificativa do motivo da renumeração;
- ✓ Não há justificativa para o quantitativo contratado;
- ✓ Não foi apresentada no momento da contratação a certidão do FGTS;
- ✓ Contrato assinado antes da conclusão do procedimento de dispensa;
- ✓ Publicação intempestiva do extrato do contrato;
- ✓ Dotação orçamentária do termo de despesa divergente da informada pelo Núcleo de Planejamento e no Contrato;
- ✓ Não foi disponibilizado a íntegra do procedimento de contratação no portal da transparência específico, apenas as informações pertinentes à contratação e cópia do contrato;
- ✓ Não consta prova da ciência das servidoras designadas para atuarem como fiscal (titular e suplente) do contrato, e a nota fiscal referente à parcela do serviço prestado foi atestada por outro servidor da SEASTER, sem designação formal para tanto;
- ✓ Às fls. 80/82, a Diretoria de Administração e Finanças encaminhou para o setor competente (GEFIN), no dia 06/04/2020, nota fiscal e recibo para pagamento, porém a nota fiscal e o recibo foram emitidos no dia 07/04/2020, ou seja, em tese, no dia do encaminhamento tais documentos ainda não existiam;
- ✓ Não consta nos autos autorização escrita do ordenador de despesa para pagamento da nota fiscal apresentada pelo contratado, ainda assim, o pagamento foi realizado;
- ✓ A nota fiscal paga descreveu quantitativos diários em números cheios, sem qualquer variação e sem embasamento em real demanda, conforme prevê a cláusula 6ª;
- ✓ Contrato rescindido sem justificativa expressa, consta apenas uma informação, à fl. 92, que a Diretora Administrativa recebeu ordem do Secretário, via aplicativo WhatsApp, para rescindir o contrato em razão da publicação da Portaria Conjunta nº 170/2020-AGE/PGE/SEPLAD (estabelece os procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta e indireta, nas contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei Federal nº 13.979/2020 c/c Decreto Estadual nº 609/2020);
- ✓ Não há notícia nos autos acerca dos serviços prestados no período de 1º/04 a 08/04/2020, senão uma manifestação à fl. 101, afirmando que houve regular fornecimento de refeições nesse período. Rememore-se que o contrato foi rescindido em 09/04/2020 e o pagamento realizado referiu-se ao período de 23/03 a 31/03/2020.

Em relação ao segundo contrato administrativo, foram feitas as seguintes observações:

- ✓ Numeração dos autos inadequada (até às fls. 19), não sendo possível, também, identificar o sequencial no PAE referente ao processo de origem, havendo sobreposição de números em algumas páginas.
- ✓ Não há previsão dos requisitos para contratação no termo de referência e responsabilidades das partes no contrato administrativo.
- ✓ Não há justificativa para o quantitativo contratado;
- ✓ Não foi apresentada no momento da contratação os documentos de habilitação, com exceção da declaração para os fins da Lei 9.854/1999 e certidões negativas da SEFA;
- ✓ Não foi disponibilizado a íntegra do processo de contratação no portal da transparência específico;

Assim sendo, os fortes indícios de irregularidades no procedimento em tela e os possíveis prejuízos decorrentes da aquisição, caso confirmados, importam em violação às normas de contratações públicas, podendo ensejar a responsabilidade dos envolvidos e a devolução dos valores pagos a maior, inclusive do fornecedor beneficiado, o que deverá ser aferido em apuração aprofundada pela d. unidade técnica, em ordem de averiguar a existência de dano ao erário estadual, tomando como referência os preços praticados para os mesmos itens à época da compra.

2.2.4 Da atividade fiscalizatória¹⁸. Necessidade de Inspeção.

De acordo com o art. 82 da Lei Orgânica do TCE/PA, a inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações**. A inspeção é, portanto, o meio de

¹⁸ [...] “o que torna a fiscalização factível é a possibilidade de o seu alcance ultrapassar a simplicidade do gasto previsto em lei (legalidade) para ir ao campo da moralidade, legitimidade, dentre outros princípios, pois só com essa abertura normativa é possível haver fiscalização real dos dispêndios públicos”. (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 412).

fiscalização adequado para apuração das aparentes irregularidades aqui narradas, o que se pugna.

3 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expendida, requerer:

- a) o conhecimento, o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) **a realização de inspeção**, nos moldes do art. 82, do Regimento Interno, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, **em especial**:
 - i)* a irregularidade concernente à rescisão amigável em inobservância aos requisitos legais e ao entendimento jurisprudencial do TCU sobre o tema;
 - ii)* A ausência de chamamento público prévio para a celebração do contrato administrativo nº 07/2020/SEASTER, demonstrando que a justificativa para a rescisão amigável não subsiste;
 - iii)* A elevação de preços no contrato administrativo nº 07/2020, sem qualquer justificativa;
 - iv)* A irregularidade decorrente da realização de despesa sem cobertura contratual e sem prévio empenho;
 - v)* a aferição da real quantidade de refeições fornecidas, dada a invariabilidade do quantitativo constante nos mapas de refeições e a incompatibilidade entre o número constante nas notas fiscais e mapas e o número de abrigados divulgados na imprensa;

8ª PROCURADORIA DE CONTAS

- vi) as demais fragilidades apontadas no procedimento de contratação;
- c) no mérito, detectado o dano ao erário, efetuada a sua quantificação, identificados os responsáveis e após assegurar-lhes o direito ao devido processo legal e à ampla defesa, a conversão da presente em Tomada de Contas Especial, com citação de todos os possíveis responsáveis, bem como da empresa fornecedora beneficiada, na forma regimental;
- d) a expedição de determinação para que a Secretaria de Estado:
 - i) se abstenha de realizar rescisão amigável em inobservância aos requisitos legais;
 - ii) se abstenha de realizar despesa sem cobertura contratual e sem prévio empenho;
 - iii) se abstenha de realizar a liquidação de despesa sem os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço, observando o real número de beneficiários, no caso de fornecimento de refeições.
- e) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas previstas na LOTCE/PA, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;
- f) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo;
- g) a oitiva do *Parquet* de Contas em todas as fases do processo;
- h) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação.

Termos em que pede deferimento.

Belém (PA), 28 de agosto de 2020.

Assinado digitalmente
DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA
Procuradora de Contas
Titular da 8ª Procuradoria de Contas

ANEXOS:

1. Decreto 658/2020 que instituiu a comissão de acompanhamento;
2. Portaria de abertura do Procedimento Apuratório Preliminar – PAP;
3. Ofícios enviados à SEASTER;
4. Cópia integral dos processos nº 2020/248721, 2020/279419 e 2020/340227;
5. *Checklists* elaborado pela Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais Previstas no Decreto Estadual nº 619/2020;
6. Reportagens divulgadas na internet sobre os abrigados nos estádios do Mangueirão e Magueirinho.