

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA 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 do RITCE/PA), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO

em face da **Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP/PA**, órgão da Administração Direta, inscrita no CNPJ nº 05.929.042/0001-25, sediada na Rua dos Tamoios, nº 1592, Batista Campos, CEP: 66033-172, representada por seu Secretário, Sr. Samuelson Igaki, conforme fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

I – DOS FATOS

Trata a presente representação sobre a dispensa de licitação nº 02/2020,

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”;

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

realizada pela SEAP/PA, que originou a contratação da empresa CIAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA. para prestar serviços de " *nutrição e alimentação (desjejum, almoço e jantar), mediante a operacionalização de fornecimento, preparo, distribuição e transporte para Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP-PA)*", no valor de R\$ 33.354.005,40 (trinta e três milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, cinco reais e quarenta centavos), consubstanciada no contrato administrativo nº 16/2020/SEAP/PA, conforme publicação no Diário Oficial do Estado do Pará do dia 07/04/2020:

DISPENSA DE LICITAÇÃO

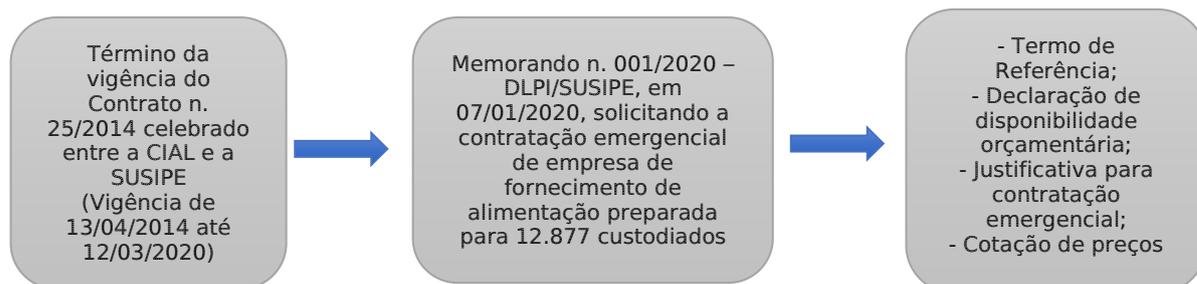
Dispensa de licitação: 02/2020

Data: 03/04/2020
Valor: 33.354.005,40 (trinta e três milhões trezentos e cinquenta e quatro mil cinco reais e quarenta centavos)
Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de nutrição e alimentação (desjejum, almoço e jantar), mediante a operacionalização de fornecimento, preparo, distribuição e transporte para Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP-PA)
Fundamento legal: Art 24, inciso IV da Lei 8.666/93.
Data de Ratificação: 03/04/2020
Orçamento: 97.101 03.421.1502.8283
Natureza da despesa: 339039
Fonte: 0101
Contratado: CIAL COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTOS LTDA
Endereço: Avenida Independência, 2294, Bairro: Vila Nova, CEP: 74.645-010
Município: Goiânia - GO
Ordenador: JARBAS VASCONCELOS DO CARMO

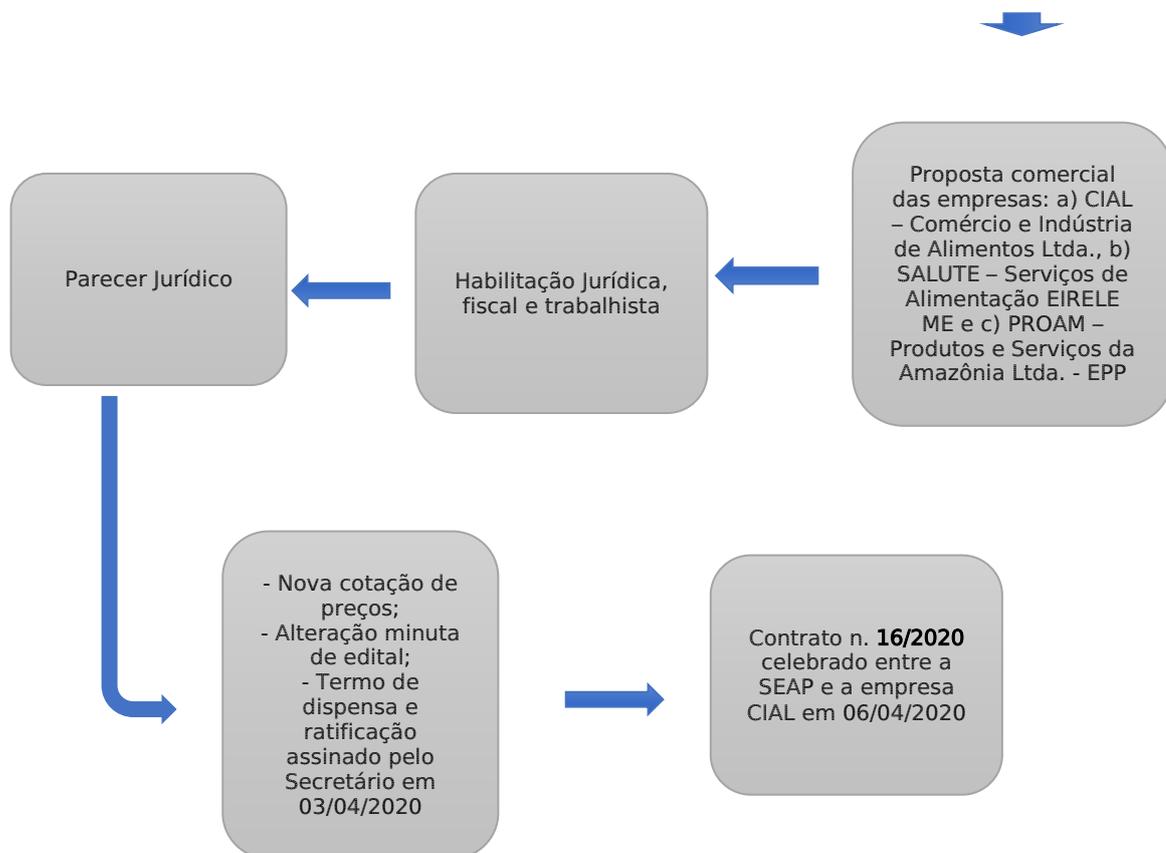
Protocolo: 539727

A fiscalização da mencionada contratação por este *Parquet* de Contas teve início com a Notícia de Fato nº 2020/0116-7, encaminhada ao órgão ministerial pela Auditoria Geral do Estado. Em face da necessidade de maiores esclarecimentos e documentos, a Notícia de Fato foi convertida em Procedimento Apuratório Preliminar, mantendo-se a mesma numeração (protocolo PAE nº 2020/1252182).

De acordo com os documentos colacionados pela SEAP, é possível inferir que a **dispensa de licitação nº 02/2020** tramitou, em síntese, da seguinte forma:



1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN



O contrato nº 16/2020, celebrado com a empresa CIAL – COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTOS LTDA., possuía vigência no período de 06/04/2020 a 03/10/2020, e tinha como objeto o fornecimento de alimentação preparada para as unidades prisionais listadas no Termo de Referência, no quantitativo de 12.877 desjejuns, 12.877 almoços e 12.877 jantares/dia, nos seguintes valores:

LOTE 1

Item	Especificação da refeição	Qtd estimada da/dia	Qtd estimada/mês	Qtd estimada/06 meses	Valor Unit. R\$	Valor Mensal R\$	Valor p/06 meses R\$
01	Desjejum	12.877	2.317.860	13.907.160	1,59	R\$ 614.232,90	R\$ 3.685.397,40
02	Almoço	12.877	2.317.860	13.907.160	6,40	R\$ 2.472.384,00	R\$ 14.834.304,00
03	Jantar	12.877	2.317.860	13.907.160	6,40	R\$ 2.472.384,00	R\$ 14.834.304,00
VALOR TOTAL							R\$ 33.354.005,40

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

Empreendidas as diligências cabíveis e obtidos os documentos relativos à contratação, identificou-se falhas que demandam a atuação desta Corte de Contas, tais como: a possível fabricação da emergência que originou a contratação emergencial e a contratação da empresa CIAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA. no período em que a mesma estava proibida de contratar com a Administração.

Impende consignar que este *Parquet* de Contas expediu recomendação à SEAP indicando que a Secretaria realizasse o competente apuramento e responsabilização dos agentes que deram causa às irregularidades supracitadas. Entretanto, o órgão ficou-se inerte.

Destarte, considerando a ocorrência de falhas graves e a postura da Secretaria perante tais acontecimentos, imprescindível se faz o oferecimento da presente representação, com a consequente apuração aprofundada das possíveis irregularidades pela Corte de Contas.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A representação em tela preenche os pressupostos de admissibilidade, pois proposta por membro do Ministério Público de Contas, que detém legitimidade ativa para a sua propositura², bem como se refere à matéria inserida na competência dos Tribunais de Contas, pois, além dos contratos administrativos estarem sujeitos à fiscalização do TCE/PA (art. 38 da LOTCE/PA nº 81/2012), o controle das despesas dos contratos administrativos pelos Tribunais de Contas é matéria expressamente tratada no art. 113 da Lei nº 8666/93.

Frisa-se, ainda, que o objeto da presente representação alcança administrador sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas, na forma exigida pelo art.

² art. 1º, XVII, e art. 41, II, ambos da Lei Complementar Estadual nº 81/12, c/c os arts. 1º, XVII, e art. 234, II, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará – RITCE/PA

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

234, §2º, c/c art. 227, *caput*, do RITCE/PA, uma vez que o responsável se insere no rol do art. 6º da LOTCE/PA, especialmente o inciso I³.

Por fim, a presente peça está acompanhada da cópia integral do Procedimento Apuratório Preliminar – PAP instaurado nesse *Parquet*, 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 atende aos requisitos previstos nos incisos do art. 227 do RITCE/PA, aplicável às representações por força do art. 234, § 2º, do mesmo ato normativo.

II. 2 – DO MÉRITO

II.2.1 – DA JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

De acordo com o artigo 37, inciso XXI da CF/88 a regra para a aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Pública é a realização do competente processo licitatório, sendo dispensável somente de forma excepcional e em casos específicos.

Dentre as exceções, destaca-se o disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, utilizado como fundamento para a dispensa de licitação ora analisada, que assim preleciona:

*Art. 24. É dispensável a licitação:
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*

³ “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, assuma obrigações de natureza pecuniária;
(...)

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

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

Assim, constata-se que a permissão legal de contratação direta diz respeito aos casos de emergência ou calamidade pública, nas hipóteses em que a urgência de atendimento da situação possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, bens, serviços ou obras e somente para atender ao referido contexto emergencial ou calamitoso.

Sobre o tema, destacam-se as lições de Maria Sylvia Di Pietro:

Em razão de situações excepcionais, a dispensa é possível em certas situações em que a demora do procedimento é incompatível com a urgência na celebração do contrato ou quando sua realização puder, em vez de favorecer, vir a contrariar o interesse público, ou ainda quando houver comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato. Nessa categoria incluem-se as seguintes hipóteses: [...]
2. Os casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento de situação emergencial ou calamitosa. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.)

No caso em tela, é possível inferir que a urgência na realização da contratação direta, sob pena de gerar a descontinuidade na prestação de alimentação aos custodiados, ocorreu basicamente em razão do término da vigência do contrato nº 25/2014, que vigorou no período de 13/03/2014 a 12/03/2020.

Em outras palavras, a Secretaria possuía lastro temporal para organizar e homologar o competente certame durante a vigência do contrato anterior, ainda mais considerando a natureza essencial da referida despesa.

De forma contrária, o que restou verificado nos autos foi a solicitação, em 07/01/2020, de contratação direta em caráter emergencial, sob o fundamento de que o processo licitatório pertinente não seria finalizado de forma tempestiva.

Tais fatos evidenciam que a urgência foi decorrente de falha de planejamento e de desídia por parte da SEAP na condução do serviço de fornecimento de alimentação dos presos, posto que se trata de despesa essencial e permanente, sendo plenamente previsível e devendo ser adequadamente planejada, consoante restou devidamente consignado pela Consultoria Jurídica da SEAP na Manifestação Jurídica nº 083/2020 (Processo nº 2020/8349), itens 40 e 48 do protocolo PAE.

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

Salienta-se que a importância do referido serviço está atrelada não somente aos consideráveis valores contratados, mas também ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, da saúde, alimentação e segurança dos presos.

O entendimento do C. TCU acerca da contratação direta emergencial decorrente de falhas de planejamento, desídia administrativa ou má gestão sofreu modificações ao longo dos anos. Atualmente, a Corte de Contas da União entende que esses motivos, apesar de irregulares, não maculam integralmente a dispensa. Entretanto, torna-se imprescindível a devida apuração e responsabilização do agente responsável por essas falhas.

Nesse sentido:

(...) Pedidos de Reexame interpostos pelos então Diretor-Geral e Coordenador de Administração do Hospital Federal do Andaraí questionaram deliberação pela qual o TCU, ao apreciar processo de representação, aplicara multas aos recorrentes em face de: (i) prorrogação irregular de contrato relativo à prestação de serviços de lavanderia hospitalar, após sessenta meses de sua vigência; e de (ii) sucessivas contratações emergenciais para serviços de brigadas de incêndio, sem justificativa plausível para a não realização de licitação. Analisando o feito, o relator entendeu, quanto à primeira irregularidade, não estar caracterizada a mora culposa do ex-Coordenador de Administração, por compreender que, embora tenha solicitado a prorrogação do contrato ao Diretor-Geral, “a irregularidade não pode ser atribuída a ele, que estava há pouco tempo na função e, portanto, não deu causa a situação de emergência que deu ensejo à prorrogação do ajuste ora questionada”. Nesse ponto, lembrou o relator “o entendimento deste Tribunal, expresso no Acórdão 46/2002-Plenário, de que a contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, ‘a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração’”. No caso concreto, prosseguiu, “o ponto fulcral da presente irregularidade não foi a prorrogação contratual de per si, mas a desídia da instância administrativa do Hospital de Andaraí na adoção de providências visando à conclusão de licitação, de forma a evitar a extensão do contrato acima do prazo máximo estabelecido no art. 57 da Lei 8.666/1993”. No que respeita à segunda irregularidade, entendeu o relator que os dois responsáveis tiveram tempo suficiente para a adoção de providências destinadas a evitar o descumprimento da lei, razão pela qual as razões recursais não deveriam ser providas. Nesses termos, a Primeira Câmara, acompanhando o relator, deu provimento parcial ao recurso interposto pelo Coordenador de Administração do Hospital Federal do Andaraí, reduzindo o valor da multa individual que lhe havia sido imposta, negando, contudo, provimento à peça apresentada pelo Diretor-Geral.” (Acórdão 2240/2015-Primeira Câmara, TC 019.511/2011-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 28.4.2015.) (grifo nosso)

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24 IV, da Lei n 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.” (TCU, TC 006.399/2008-2, Acórdão nº 1138/2011, Relator Min. UBIRATAN AGUIAR).

É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório. (Acórdão 1842/2017-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO)

Sobre a imprescindível necessidade de apuração do responsável pela falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão, dispõe a Orientação Normativa nº 11/2009 da AGU:

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

A doutrina também caminha nesse sentido:

A emergência, como hipótese de dispensabilidade de licitação consignada no inc. IV do art. 24 do Estatuto federal Licitatório, é caracterizada pela necessidade imediata ou urgente do atendimento do acontecido ou por acontecer, pois, se não for assim, será inútil qualquer medida posterior. Só o pronto atendimento pode evitar situações causadoras de prejuízos e salvaguardar a segurança das pessoas, obras, bens e equipamentos ou reduzir as conseqüências quando os fatos já aconteceram. (...) Nessas hipóteses diz-se que a emergência é real, pois seu surgimento não decorreu de qualquer comportamento, comissivo ou omissivo, da Administração Pública. Portanto, não é de emergência real a situação que deve ser resolvida de imediato (compra de distintivos, hoje, para com eles serem agraciados amanhã os funcionários que completaram 20 anos de serviço público), quando dela já se tinha conhecimento muito tempo antes. Nessa hipótese, diz-se que a emergência é ficta, ou fabricada. Em tais casos, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se, e pela negligência responderá

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

a autoridade omissa, depois de devidamente apurados todos os fatos.

Deste modo, considerando que restou demonstrado nos autos que a urgência que motivou a contratação direta ora analisada decorreu de falha de planejamento e desídia administrativa da Secretaria, com fulcro na jurisprudência e na doutrina supracitadas, este órgão ministerial entende como imprescindível a realização da devida apuração e responsabilização do agente causador das referidas falhas, assim como a análise aprofundada pela equipe técnica da Corte de Contas acerca de eventuais prejuízos ao erário gerados com a aludida contratação.

II.2.2 – DA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA CIAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.

Compulsando os autos, infere-se que a empresa CIAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA. prestava o serviço de alimentação preparada dos custodiados desde o ano de 2014, até 12/03/2020 (Contrato nº 025) e 23/03/2020 (Contrato nº 026).

E, conforme alhures explicitado, foi contratada em caráter emergencial em 06/04/2020, por meio do contrato nº 16/2020, oriundo da dispensa de licitação nº 02/2020.

Ocorre que, em 26/11/2015, a empresa foi condenada pelo juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, nos autos da Ação Civil Pública nº 0029154-52.2014.8.07.0018, à pena de *“proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de três anos”*.

O mencionado processo transitou em julgado em **14/02/2019**, iniciando a contagem do prazo de três anos nessa data e perdurando seus efeitos até **14/02/2022**, segundo consta no CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, disponível no Portal da Transparência do Governo Federal:

**1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN**

EMPRESA OU PESSOA SANCIONADA

—
CIAL COMERCIO E INDUSTRIA DE ALIMENTOS LTDA - 00.055.699/0001-97
[CLIQUE AQUI PARA SABER MAIS SOBRE ESSA EMPRESA](#)

—
CIAL COMERCIO E INDUSTRIA DE
ALIMENTOS LTDA

—
CIAL RESTAURANTE EMPRESARIAIS

DETALHAMENTO DA SANÇÃO

—
PROIBIÇÃO - LEI DE IMPROBIDADE

—
ART. 12, LEI 8429/1992

—
INDEPENDENTEMENTE DAS SANÇÕES PENAIS, CIVIS E ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, ESTÁ O RESPONSÁVEL PELO ATO DE IMPROBIDADE SUJEITO ÀS SEGUINTE COMINAÇÕES, QUE PODEM SER APLICADAS ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE, DE ACORDO COM A GRAVIDADE DO FATOS: I - NA HIPÓTESE DO ART. 9º, PERDA DOS BENS OU VALORES ACRESCIDOS ILICITAMENTE AO PATRIMÔNIO, RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO, QUANDO HOUVER, PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE OITO A DEZ ANOS, PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE ATÉ TRÊS VEZES O VALOR DO ACRÉSCIMO PATRIMONIAL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE DEZ ANOS; II - NA HIPÓTESE DO ART. 10, RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO, PERDA DOS BENS OU VALORES ACRESCIDOS ILICITAMENTE AO PATRIMÔNIO, SE CONCORRER ESTA CIRCUNSTÂNCIA, PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE CINCO A OITO ANOS, PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE ATÉ DUAS VEZES O VALOR DO DANO E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE CINCO ANOS; III - NA HIPÓTESE DO ART. 11, RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO, SE HOUVER, PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE TRÊS A CINCO ANOS, PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE ATÉ CEM VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO PERCEBIDA PELO AGENTE E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE TRÊS ANOS.

—
14/02/2019

—
14/02/2022

—
**

—
SEM INFORMAÇÃO

—
14/02/2019

—
00291545220148070018

—
SEM INFORMAÇÃO

** Informação não disponível, favor verificar junto ao órgão sancionador

ÓRGÃO SANCIONADOR

—
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO
FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS / 1º GRAU
- TJDF / BRASÍLIA / 8ª VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DF

—
DF

ORIGEM DA INFORMAÇÃO

—
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)-
DF)

—
SAF SUL QUADRA 2 - LOTE5/6 - BLOCO E
- SALA 303 - CEP: 70070-600
BRASÍLIA/DF

—
(61) 2326-4925

—
CEIS@CGU.GOV.BR;DIRETORIAGERALCNJ
@CNJ.JUS.BR;

—
11/09/2019

ATENÇÃO

Este cadastro visa dar publicidade às sanções administrativas aplicadas contra licitantes e fornecedores. As informações aqui veiculadas são de inteira responsabilidade das entidades que as prestaram, não podendo a União ser responsabilizada pela veracidade e/ou autenticidade de tais informações nem pelos eventuais danos diretos ou indiretos que delas resultem causados a terceiros.

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

Logo, constata-se que a contratação emergencial da empresa CIAL – COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTOS pela SEAP foi realizada durante o lapso temporal em que a empresa já se encontrava impedida de contratar com o Poder Público, posto que o período de aplicação da penalidade ocorreu de 14/02/2019 até 14/02/2022.

Antes de examinar tal fato sob o prisma específico da dispensa nº 02/2020, cabe analisar no presente momento processual o âmbito territorial de aplicação dessa penalidade e a aplicação da sanção aos contratos vigentes à época, na Secretaria.

Preliminarmente, cumpre consignar que a mencionada contratação ocorreu antes da promulgação da Nova Lei de Licitações e da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, as quais explicitaram a abrangência territorial da aplicação da penalidade de proibição de contratar com o Poder Público.

Até então, o entendimento majoritário era de que:

(...) a proibição de contratar com o "Poder Público" (conforme consta da lei 8.429/92) ou com a "Administração" (vocábulo utilizado na lei 8.666/93) seria abrangente, abarcando genericamente a administração pública em âmbito nacional, em qualquer de suas esferas, e não apenas ao âmbito do ente público sancionador." (<https://www.migalhas.com.br/depeso/351301/a-proibicao-decontratar-com-o-poder-publico-no-pl-10-887-18>, acesso em: 25/04/2022)

Na jurisprudência pátria o posicionamento seguia a mesma esteira de raciocínio:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA - LEGALIDADE - LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III. - É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras. - A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum. - A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. (STJ. REsp 151567/RJ.)

(...) A aplicação da sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 impede, em avaliação preliminar, a participação da empresa em certame promovido por outro ente da Administração

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

Pública. Representação de unidade técnica do Tribunal apontou suposta irregularidade na condução pela Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB da Concorrência 1/2011, que tem por objeto a contratação das obras de construção de sistema de esgotamento sanitário, custeadas com recursos de convênio firmado com a Fundação Nacional de Saúde – FNS, no valor de R\$ 5.868.025,70. A unidade técnica noticiou a adjudicação do objeto do certame à empresa MK Construções Ltda e sua homologação em 2/3/2012. Informou que já houve celebração do respectivo contrato, mas as obras ainda não iniciaram. Considerou irregular a contratação, visto que a essa empresa havia sido aplicada, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em 8/6/2011, pena de suspensão do direito de participar de licitação ou contratar com a Administração pelo prazo de 2 anos, com base no inc. III do art. 87 da Lei 8.666/1993, por inexecução contratual. A empresa também veio a ser sancionada, com base o mesmo comando normativo, em 12/3/2012, pela Universidade Federal de Campina Grande. Estaria, pois, impedida, desde 8/6/2011, “de licitar ou contratar com quaisquer órgãos ou entidades da administração pública federal estadual, distrital ou municipal, eis que a apenação dela, pelo TRE/PB, fundamentou-se no art. 87, inciso III, da referida Lei, que, por ser nacional, alcança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Restariam, em face desses elementos, configurados os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora para a concessão da medida pleiteada. O relator do feito, então, decidiu, em caráter cautelar, determinar: a) à Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB que se abstenha, até deliberação do Tribunal, de executar o contrato firmado com a empresa MK Construções Ltda; b) “à Fundação Nacional de Saúde que se abstenha, até ulterior deliberação do Tribunal, de transferir recursos no âmbito do convênio PAC2-0366/2011 (...), firmado com a Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz/PB ...”; c) promover oitivas do Prefeito e da empresa acerca dos indícios de irregularidades acima apontados, os quais podem ensejar a anulação do citado certame e dos atos dele decorrentes. (TCU. Comunicação de Cautelar, TC 008.674/2012-4, Ministro Valmir Campelo, 4.4.2012.)

Dessa forma, no caso em concreto não há que se falar na aplicação restrita da penalidade ao âmbito do órgão aplicador da sanção, haja vista que o entendimento adotado à época, com base na redação da Lei nº 8.429/92 era de aplicação extensiva, irradiante para toda a Administração Pública, já que o Poder Público é uno, fato que pode ser corroborado pela ausência de qualquer restrição territorial no detalhamento da sanção no CEIS acima colacionado.

Acerca da aplicação da penalidade aos contratos vigentes, a doutrina e jurisprudência são firmes no sentido de que os ajustes não são automaticamente afetados pela decisão, posto que os efeitos da sanção são *ex nunc*, consoante aponta Calil Simão:

Necessário registrar, ainda, que a sanção de proibição de contratar, quando do início de sua eficácia, não atinge os contratos, por prazo determinado, já firmados e que não possuam relação com o ato de

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

improbidade impugnado. Preserva-se o ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI). Sendo a relação jurídica de prazo indeterminado, essa sanção rompe o vínculo que liga o condenado ao Estado, fazendo cessar imediatamente os seus efeitos. Cumpre observar, no entanto, que não são permitidos contratos administrativos, onerosos ao Poder Público, por prazo indeterminado (Lei n. 8.666/93, art. 57, § 3º) (Improbidade Administrativa: Teoria e Prática, 2 ed, Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 868-869). (grifo nosso)

Nesta sequência, dispõe o C. TCU:

A sanção de declaração de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, produz efeitos ex-nunc, não afetando, automaticamente, contratos em andamento celebrados antes da aplicação da penalidade. (TCU. Acórdão nº 432/2014)

Assim, os contratos nº 25 e 26/2014 não seriam automaticamente afetados pela penalidade sofrida pela empresa. Entretanto, no que concerne ao contrato nº 16/2020, o cenário é diferente, dado que o processo de contratação direta foi iniciado em 07/01/2020, quando a empresa já se encontrava impedida de contratar com a Administração Pública.

Ao examinar os documentos pertinentes à contratação emergencial, é possível verificar a ocorrência de falhas na tramitação da dispensa nº 02/2020, posto que os responsáveis pela verificação dos requisitos de habilitação da empresa contratada não constataram a existência da penalidade aplicada e vigente no curso do processo da contratação emergencial, obrigação inerente ao agente condutor de qualquer processo licitatório, consoante artigo 51 da Lei nº 8.666/93.

Ademais, pontua-se que chamou atenção deste órgão ministerial a ocorrência de algumas inconsistências cronológicas no decorrer do processo de dispensa ora analisado, como o documento datado de 01/03/2020 no qual a empresa anexa aos autos a Certidão emitida pela SEFA um mês depois, em 01/04/2020, anexados aos itens 47-51.

A atuação diligente e proativa dos agentes condutores das contratações públicas é essencial para que a Administração Pública consiga obter a proposta mais vantajosa, respeitando os limites legais e os princípios públicos basilares. Sobre o tema, colaciona-se excerto de decisão do c. TCU:

(...) 27. De fato, restou assente que os membros da CPL não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, permitindo que inconsistências relevantes e de fácil percepção, tais como cláusulas editalícias em desconformidade com os princípios que norteiam a administração pública e ausência de orçamento

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

detalhado expressando os custos unitários da obra, fossem levadas adiante sem que se procedesse a sua devida correção. Além disso, a mesma comissão não atendeu a contento o princípio da publicidade quando da alteração de data para a realização da visita técnica, dando ensejo, inclusive, à interposição de recurso por parte de uma das licitantes que não tomou ciência do fato. (TCU. Acórdão 1456/2011. Plenário)

Compete destacar que a penalidade aplicada à CIAL sequer é pontuada no decorrer do processo de dispensa, não existindo qualquer fundamentação, ainda que baseada em corrente minoritária, para a contratação de empresa impedida de contratar com o Poder Público.

Destarte, este órgão ministerial considera imperativa a realização de efetiva apuração e responsabilização dos agentes atuantes no processo de contratação da empresa CIAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA. quando a mesma já estava impedida de licitar com o Poder Público.

Por fim, cabe enfatizar que, mesmo após o requerimento deste *Parquet* de Contas, não restou evidenciado no Termo de Referência e tampouco nas propostas ofertadas no bojo da dispensa de licitação nº 02/2020 a composição de custos/formação de preços de forma específica, com o detalhamento e precificação dos insumos utilizados, o que dificulta a aferição do real custo de cada insumo constante na proposta, como tributos, frete, mão de obra, etc.

A especificação de tais custos de forma unitária por meio de planilhas detalhadas é essencial tanto no momento da contratação, dado que permite visualizar e comparar os preços individuais de cada insumo, como também em eventual desequilíbrio econômico, pois admite que o aumento de um insumo seja sopesado de forma separada e aplicado em sua real dimensão e não de forma geral ao custo total.

Em face disso, pugna-se também pela realização de análise técnica do Termo de Referência da dispensa nº 02/2020 e das despesas efetivamente realizadas, especialmente em face da não apresentação dos custos individualizados dos insumos e da possibilidade de ocorrência de danos ao erário.

II. 3 – DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO SOBRE A CONTRATAÇÃO

De acordo com o art. 82 do Regimento Interno 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

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações.**

A inspeção é, portanto, o meio de fiscalização adequado para apuração das aparentes irregularidades aqui narradas, sendo necessário que se verifique todas as circunstâncias em que se deu a referida contratação, desde a justificativa para a dispensa de licitação, sua orçamentação, os preços ofertados, os preços pagos, a condução do processo, a celebração do contrato, o impedimento de contratar da empresa e o eventual dano ao erário.

Em face disso, pugna-se pela realização de inspeção, com base no artigo 82 c/c com o artigo 83, inciso II do RITCE/PA, para que as falhas destacadas sejam devidamente apuradas.

A eventual detecção de danos ao erário estadual ensejará a conversão da presente representação em Tomada de Contas Especial, com a responsabilização dos envolvidos e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

III – DOS PEDIDOS

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

- a) O recebimento e o processamento da presente Representação;
- b) A realização de inspeção nos moldes do artigo 82 c/c com o artigo 83, inciso II do RITCE/PA, com o fito de apurar os fatos aqui narrados;
- c) Detectado prejuízo ao erário, a conversão da presente Representação em Tomada de Contas Especial, com a citação de todos os possíveis responsáveis, em especial da empresa contratada CIAL COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ nº 00.055.699/0012-40;
- d) Detectado superfaturamento e danos ao erário estadual, a decretação da indisponibilidade de bens dos responsáveis, a teor do artigo 89, II da LOTCE/PA;
- e) Vislumbrada a participação de agente público em direcionamento da contratação, a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no artigo 85 da

1ª PROCURADORIA DE CONTAS
PROCURADORA SILAINE KARINE VENDRAMIN

LOTCE/PA, sem embargo da aplicação das multas cabíveis e condenação solidária;

- f) No caso de não ser vislumbrado prejuízo ao erário, requer-se a expedição de determinações corretivas e pedagógicas à SEAP, evitando que casos semelhantes aos listados na presente representação voltem a ocorrer;
- g) A aplicação das multas previstas na LOTCE/PA a cada ilegalidade detectada, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis;
- h) O monitoramento de todas as determinações e recomendações porventura realizadas;
- i) A oitiva do *Parquet* de Contas em todas as fases do processo;
- j) Tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, 11 de julho de 2022.

(assinado eletronicamente)

Silaine Karine Vendramin

Procuradora de Contas

Titular da 1ª Procuradoria de Contas

ANEXOS:

- 1- Cópia integral do Procedimento Apuratório Preliminar – PAP instaurado neste *Parquet* de Contas.