



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
5ª Procuradoria

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO N. 01/2021-MP-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto no artigo 55 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM e tendo em vista a competência positivada no artigo 93 c/c 88, parágrafo único, a, da Constituição Amazonense, vem à presença de Vossa Excelência oferecer

**REPRESENTAÇÃO**

em face do **Serviço de Pronto Atendimento Alvorada – SPA Alvorada** devido à falta de cobertura contratual para prestação de serviços de limpeza e conservação na unidade.

**I - DOS FATOS**

Por meio do **Ofício 73/2020-DG-SPA ALVORADA**, este *Parquet* tomou conhecimento da solicitação por parte do SPA ALVORADA de informações quanto à possível parecer lançado em denúncia formalizada pela empresa Centro Médico Sanvie Ltda. com relação ao Pregão Eletrônico n. 1643/2018, cujo objeto era contratar empresa para a prestação de serviços de conservação e limpeza nas instalações prediais do SPA Alvorada.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
5ª Procuradoria

Nos termos dos fatos narrados ao Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Barroso de Souza, a denúncia se referia à apresentação de documento com falsidade ideológica, visto que a empresa vencedora da licitação **Drincoln Serviços de Escritório Eirelli**, a fim de comprovar a sua capacidade técnica, juntou declaração da empresa Centro Médico Sanvie Ltda. onde havia prestado serviços da mesma natureza do objeto licitado, isto é, conservação e limpeza; sem, contudo, corresponder à verdade.

Sabe-se da existência na esfera cível do processo de apuração de possível falsidade ideológica no documento prestado pela empresa Centro Médico Sanvie Ltda. em favor da Drincoln Serviços de Escritório Eirelli; todavia, tal processo encontra-se extinto sem análise meritória.

Em consulta ao Portal de Transparência do Estado do Amazonas, identificamos que o **Pregão n. 1643/2018** encontrava-se “**aguardando homologação**”, sem a existência de contrato formalizado com a empresa Drincoln Serviços de Escritório Eirelli.

Diante dos fatos narrados o Ministério Público de Contas, por meio de sua 5ª Procuradoria de Contas, **enviou o Ofício n. 123/2020 ao SPA Alvorada com alguns questionamentos.**

Em resposta, o atual Diretor do SPA Alvorada informou que os serviços de limpeza e conservação vêm sendo prestados de forma indenizatória, ou seja, sem cobertura contratual desde a gestão da Sra. Dayana Regina Cerquinho Barreto de Souza, bem ainda informou que não há processo licitatório em curso para a contratação de nova empresa para a prestação de serviços de conservação e limpeza.

## II - NO MÉRITO

O Procedimento Licitatório é o caminho pelo qual o administrador público se obriga a contratar a melhor proposta com o objetivo de realizar obras, serviços, compras e alienações necessárias ao bom e regular funcionamento deste ente público em questão.

Numa brilhante e sucinta definição, José dos Santos Carvalho Filho nos traz:

“Licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato,



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**5ª Procuradoria**

ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.  
(CARVALHO FILHO, 2008, p. 217)

A Constituição Federal especificou, no dizer de José dos Santos Carvalho Filho (Op. Cit. P. 218), o princípio da obrigatoriedade da licitação, que vem enunciado no seu artigo 37, inciso XXI:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo** de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração com a observância dos **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**

No caso ora em análise o que se sabe é que não houve a homologação<sup>1</sup> do processo licitatório. A recusa à homologação deve ser motivada. A adjudicação não é um ato discricionário que permite à Administração adjudicar o objeto da licitação a qualquer licitante. Daí por que a sua recusa deve indicar as razões relacionadas à habilitação e conhecidas após o julgamento capazes de justificar a desclassificação do primeiro colocado na licitação, nos termos da Lei n. 8.666/93 no seu art. 43, parágrafo 5o.

Se mesmo após a extinção do processo judicial de falsidade ideológica do documento de habilitação da empresa vencedora persistisse motivo para a não

<sup>11</sup> Não foi possível consultar o atual status do Pregão n. 1643/2018 em razão de problemas no site do Portal de Transparência do Estado do Amazonas quando da elaboração desta Representação.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
5ª Procuradoria

homologação e contratação do licitante vencedor, a Autoridade Administrativa deveria ter apresentado em ato fundamentado as razões (vícios de legalidade) para justificar a desclassificação da proposta vencedora e não apenas optar pelo pagamento de serviços de conservação e limpeza sem a devida cobertura contratual.

A prestação de serviços à Administração Pública sem a existência de um contrato vigente (sem prévia contratação regular ou contrato extinto) é medida de caráter excepcional.

Se houve o pagamento de serviços sem a cobertura contratual fora das hipóteses legais (Lei n. 8.666/93: art. 59), deve ser apurada pelos órgãos de controle a responsabilidade do agente administrativo.

Prevalece na doutrina a possibilidade de pagamento por indenização quando não se verifica má-fé e desde que haja o percurso legal, também previsto na Lei n° 8.666/93, o que não é o caso dos autos.

A conduta do agente público deve pautar-se pela honestidade, moralidade e eficiência; espera-se que haja com as cautelas necessárias ao bom funcionamento dos entes públicos, mantidos que são pelos impostos pagos pela população, notadamente relativos às cautelas relacionadas aos procedimentos licitatórios.

Ao buscar evitar a celebração de contrato com o licitante vencedor, a Diretora do SPA Alvorada, à época, adotou medidas em total desacordo com o previsto em lei, devendo ser instaurado procedimento para apurar não só a sua responsabilidade, mas também a do atual Diretor, que persiste no pagamento de serviços prestados por indenização.

A Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa AGU n° 04/09, no sentido de que *“a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei n° 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lher causa”*.

Além disso, o pagamento por indenização deve observar alguns critérios como: a) informação, prestada pela autoridade competente, sobre os fundamentos fáticos e jurídicos que autorizam a prestação dos serviços; b) comprovação da efetiva prestação do serviço, por meio de relatório circunstanciado; c) comprovação de que o preço ajustado é coerente com o praticado no mercado; d) informações de como foi fiscalizado o serviço; e) caracterização da circunstância emergencial fática que ensejou a autorização da prestação do serviço; f) comprovação de disponibilidade orçamentária por parte da administração; g) comprovação de regularidade fiscal da empresa



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
5ª Procuradoria

contratada perante as fazendas públicas federal, estadual e municipal, FGTS, além de CND trabalhista; h) demonstração de medidas aptas a demonstrar a regularização da situação.

### III - DO PEDIDO

Portanto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência **ADMITIR** a presente **REPRESENTAÇÃO**, para:

1) em atenção aos princípios inafastáveis da ampla defesa e do contraditório, **NOTIFICAR** a Sra. Dayana Regina Cerquinho Barreto de Souza, diretora à época do SPA Alvorada, e o Sr. Jorge de Sousa Amorim Filho, atual diretor, para, querendo, se pronunciarem sobre os fatos narrados nesta representação;

2) **INSTRUIR** esta Representação, no sentido de apurar se o pagamento por indenização vem observando os seguintes critérios: a) informação prestada pela autoridade competente sobre os fundamentos fáticos e jurídicos que autorizaram a prestação dos serviços; b) Comprovação da efetiva prestação do serviço, por meio de relatório circunstanciado; c) comprovação de que o preço ajustado é coerente com o praticado no mercado; d) informações a respeito da fiscalização do serviço prestado, para fins de pagamento; e) caracterização da circunstância emergencial fática que ensejou a autorização da prestação do serviço; f) comprovação de disponibilidade orçamentária por parte da administração; g) comprovação de regularidade fiscal da empresa contratada perante as fazendas públicas federal, estadual e municipal, FGTS, além de CND trabalhista, e h) adoção de medidas aptas a regularizar a atual situação vivenciada na unidade SPA Alvorada.

3) **ao final, ASSINALAR PRAZO ao atual gestor** para satisfação das irregularidades, sob pena de aplicação de multa;

4) **ALERTAR O ATUAL GESTOR** que a perpetuação da prestação de serviço de limpeza e conservação sem cobertura contratual poderá ensejar reincidência na análise das contas;

5) **APLICAÇÃO DE MULTA** aos gestores responsáveis, caso confirmada a irregularidade no pagamento de serviços de conservação e limpeza por indenização, nos termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Amazonas art. 54, V,VI;

6) **DAR CIÊNCIA** a este Ministério Público de Contas sobre os encaminhamentos e resultados alcançados;



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**5ª Procuradoria**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em  
Manaus(AM), 13 de janeiro de 2021.

**ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES**  
Procuradora de Contas