



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

PROCESSO ELETRÔNICO Nº 137.057

Rio Branco, AC, 12.05.2023.

ASSUNTO: *Inspeção para acompanhar a execução contratual da modalidade Carta Convite nº 001/2019, realizada pela Prefeitura Municipal de Plácido de Castro.*

Trata-se de inspeção, instaurada a partir de denúncia apresentada à Ouvidoria desta Corte de Contas (CI nº 219/2019, fls. 04-05), destinada a apurar supostas irregularidades em processo licitatório realizado pela Prefeitura Municipal de Plácido de Castro (Convite nº 001/2019) para a contratação de empresa de consultoria na área de saúde.

Informa a denúncia (fl. 04), que a Prefeitura de Plácido de Castro contratou empresa de consultoria por valores muito superiores aos valores pagos, por exemplo, pela Prefeitura de Epitaciolândia, para a prestação do mesmo serviço, o que indicaria sobrepreço na licitação. Além disso, o Grupo de Acompanhamento e Fiscalização de Licitações e Contratos desta Corte de Contas apurou que o processo de licitação na modalidade Convite nº 001/2019, foi enviado pela Prefeitura de Plácido de Castro ao sistema LICON intempestivamente, e somente após a abertura das propostas apresentadas, o que pode denotar comprometimento do caráter competitivo do certame, sugerindo a autuação de procedimento para a análise de regularidade da licitação (CI nº 21/2020, fl. 06).

Em sede de análise preliminar (fls. 114-127), o Grupo de Acompanhamento e Fiscalização de Licitações e Contratos desta Corte opinou pelo recebimento da denúncia e pela citação dos Gestores responsáveis, Sr. GEDEON SOUSA BARROS, Prefeito Municipal nos exercícios de 2019-2020, signatário do contrato, Sr. JOÃO LESSA MARTINS, Secretário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Municipal de Saúde e fiscal do contrato¹ nos exercícios de 2019-2020, e Srs. CAMILO DA SILVA e DAVID DA SILVA SOUZA, Prefeito e Secretário Municipal de Saúde, respectivamente, a partir do exercício de 2021, para a apresentação de documentação complementar acerca da execução do contrato e para comprovação da efetiva realização das atividades descritas nos itens 5 e 6 do Termo de Referência (fls. 118-121), opinando, ademais, pela suspensão cautelar da execução contratual, tendo em vista as irregularidades constatadas nos aditamentos à avença firmada (fl. 125).

O Sr. CAMILO DA SILVA foi devidamente citado (fls. 131-133), e se manifestou, após dilação de prazo (fls. 134-135), às fls. 137-147 (anexos às fls. 148-843), apresentando justificativas e a documentação referente à execução do contrato.

O Sr. JOÃO LESSA MARTINS, Secretário de Saúde do Município no período de 2019-2020, e o Sr. DAVID DA SILVA SOUZA, Secretário de Saúde do Município a partir de 2021, também foram citados (fls. 845-851), mas não se manifestaram (fl. 853)².

Encaminhados os autos a este MPC, verificou-se não ter sido realizada análise técnica da defesa apresentada, razão pela qual sugerimos a devolução do feito à DAFO para elaboração de Relatório Conclusivo (fl. 857).

Antes da análise conclusiva, porém, o Sr. JOÃO LESSA MARTINS fez juntada de procuração (fl. 860), mas não se manifestou. Por sua vez, o Sr. DAVID DA SILVA SOUZA se manifestou, intempestivamente às fls. 863-865.

Em sede de Relatório Complementar (fls. 867-874), a 6ª IGCE verificou, de fato, a ocorrência de irregularidades na execução do contrato celebrado no âmbito da licitação – Contrato nº 184/2019 (fls. 77-83) –, sugerindo a autuação de inspeção para apuração específica. Ademais, não tendo vislumbrado elementos suficientes para concluir pela irregularidade da licitação realizada, sugeriu o arquivamento da denúncia.

Encaminhados os autos novamente a este MPC, verificou-se a necessidade de complementação da instrução para a apurar as irregularidades verificadas na execução contratual, procedendo-se à análise da documentação já juntada ao feito (fls. 878-879).

Posteriormente, em dois relatórios complementares (fls. 882-885 e 895-897), a 6ª IGCE considerou que as supostas irregularidades verificadas na execução do contrato configurariam mera “falta de zelo nos procedimentos administrativos e alguns erros formais”,

¹ Conforme Cláusula Décima Quarta do contrato nº 134/2019 (fl. 81).

² O Sr. GEDEON SOUSA BARROS, Prefeito Municipal no período de 2019-2020, faleceu em maio de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

não se verificando, no seu entender, a ocorrência de dano ao erário municipal, opinando, dessa forma, pela improcedência da denúncia e pelo arquivamento do feito.

Remetidos os autos, ainda uma vez, a este *Parquet*, segue pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, cumpre observar que, não obstante a instauração do feito tenha sido motivada por denúncia anônima, esta Corte possui, por óbvio, autonomia para realizar apuração que não esteja adstrita ao conteúdo das informações preliminares apresentadas – mormente porque o foram de modo anônimo.

Assim, embora a denúncia apresentada à Ouvidoria deste Tribunal se refira a irregularidades supostamente ocorridas no processo licitatório realizado pela Prefeitura Municipal de Plácido de Castro (Carta Convite nº 01/2019), o presente feito foi autuado com escopo mais amplo, objetivando apurar não apenas o noticiado à Ouvidoria, mas a própria execução do contrato firmado no âmbito da licitação, conforme CI nº 18/2020, firmada por S. Exa., o Sr. Conselheiro Ouvidor deste Tribunal, à época (fl. 02).

Sendo assim, cabe analisar, de fato, não apenas o noticiado acerca do processo licitatório, mas a ocorrência ou não das irregularidades verificadas na execução contratual.

Com efeito, apurou-se que a Prefeitura Municipal de Plácido de Castro realizou licitação, na modalidade convite (Carta Convite nº 01/2019), cujo objeto era a “contratação de pessoa jurídica especializada em consultoria e assessoria técnica em gestão de saúde pública, pelo período de 12 (doze) meses” (fls. 46-73). A sessão pública da licitação foi realizada em 14.08.2019 (fls. 74-76), tendo sido declarada vencedora a pessoa jurídica J. LOPES CEZAR - ME, que apresentou proposta com o preço de R\$ 12.900,00 (doze mil e novecentos reais) mensais, menor preço entre os apresentados.

Conforme análise preliminar (fls. 114-127), no exercício de 2019 foram cadastradas no sistema LICON 3 (três) licitações para a contratação de objeto similar ao do processo sob análise:

- a) na Carta Convite nº 001/2019, realizada pela Prefeitura de Plácido de Castro, a proposta vencedora apresentou o preço de R\$ 12.900,00 (doze mil e novecentos reais) mensais;
- b) na Carta Convite nº 001/2019, realizada pela Prefeitura de Brasileia, a proposta vencedora estabelecia o preço de por R\$ 11.500,00 (onze mil e quinhentos reais) mensais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

- c) na Carta Convite nº 004/2019, realizada pela Prefeitura de Epitaciolândia, o menor preço cotado foi de R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais mensais).

Quanto a esse último processo, verificou-se que a proposta vencedora na licitação realizada pela Prefeitura de Epitaciolândia foi apresentada pela pessoa jurídica ANDRÉIA C. M. DE ALMEIDA – ME, que participou também da licitação realizada pela Prefeitura de Plácido de Castro, mas, nesse certame, apresentou proposta em valor muito superior, de R\$ 14.500,00 (quatorze mil e quinhentos reais). Sendo assim, havendo apenas dois preços para referência, e se afigurando um deles compatível com o valor contratado pela Prefeitura de Plácido de Castro, a análise técnica entendeu inexistirem elementos suficientes para concluir pela ocorrência de sobrepreço na licitação realizada pela Prefeitura Municipal de Plácido de Castro (fl. 116).

Além disso, a fim de proceder à análise da execução do Contrato nº 184/2019, a DAFO solicitou à Prefeitura de Plácido de Castro a apresentação dos respectivos processos de pagamento, instruídos com toda a documentação pertinente³. Não obstante, embora a unidade gestora não tenha apresentado a documentação em sua integralidade (fl. 117), restou apurado que o contrato firmado foi objeto de aditamentos posteriores que se afiguraram eivados de irregularidades (fl. 123).

Com efeito, apurou-se que a licitação deu origem ao Contrato PMPC/AC nº 184, firmado em 26.09.2019, no valor global de R\$ 154.800,00 (cento e cinquenta e quatro mil e oitocentos reais) (fls. 77-83). Não obstante, foram verificados pagamentos em favor da pessoa jurídica contratada no montante total de R\$ 283.800,00 (duzentos e oitenta e três mil e oitocentos reais), efetuados no período de outubro de 2019 a setembro de 2021 (fl. 117).

Conforme apurou a análise técnica (fl. 123), foram celebrados 3 (três) termos aditivos ao Contrato nº 184/2019:

- a) em 04.05.2020⁴, foi celebrado o “Primeiro Termo Aditivo”, que estabeleceu a redução de 50% (cinquenta por cento) no valor inicial do contrato, passando dos R\$ 154.800,00 (cento e cinquenta e quatro mil e oitocentos reais) estabelecidos inicialmente, para R\$ 77.400,00 (setenta e sete mil e quatrocentos reais);

³ Ofício TCE/AC/DAFO/LICON/OF/Nº 101/2021 (fls. 87-89).

⁴ DOE nº 12.790, de 04.05.2020, p. 69, firmado pelo Sr. GEDEON SOUSA BARROS, Prefeito Municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

b) em 08.09.2020⁵, foi celebrado o também denominado “Primeiro Termo Aditivo”, que, ignorando o estabelecido no termo aditivo anteriormente publicado, pactuou acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) no valor inicial do contrato – desconsiderando a redução pretérita –, estabelecendo-se que o valor total do contrato passaria a ser de R\$ 193.500,00 (cento e noventa e três mil e quinhentos reais), e prorrogando-se a vigência da avença para o dia 26.12.2020; e

c) em 05.01.2021⁶, foi celebrado o denominado “3º Termo Aditivo” ao contrato, estabelecendo-se a prorrogação da vigência da avença até o dia 31.12.2021.

Ocorre que o Contrato nº 184/2019, já havia sido rescindido, unilateralmente, pela Prefeitura Municipal de Plácido de Castro, em 30.04.2020, conforme Extrato de Rescisão Unilateral publicado no DOE nº 12.790, de 04.05.2020, fl. 69, firmado pelo Prefeito Municipal à época, Sr. GEDEON SOUSA BARROS, e a representante da pessoa jurídica contratada, *in verbis*:

ESTADO DO ACRE

PREFEITURA MUNICIPAL DE PLACIDO DE

CASTRO EXTRATO DE RESCISÃO UNILATERAL

Nº DO CONTRATO nº 184/2019

Modalidade: Carta Convite 001/2019

Partes: Prefeitura Municipal de Plácido de Castro e a Empresa J LOPES CEZAR – ME, Pessoa Jurídica inscrita sob o CNPJ nº 33.221.701/0001-00.

OBJETO: Fica neste ato Unilateralmente Rescindido em 30 de abril de 2020, o contrato 184/2019, firmado com a empresa J LOPES CEZAR – ME.

Fundamentação: art.79 da Lei nº 8.666/93

Data da Assinatura: 24 de abril de 2020.

Assinam: Gedeon Sousa Barros (Prefeito) e pela (Contratada) JIZA LOPES CEZAR

Não obstante, em 21.05.2020, a Prefeitura Municipal publicou “Aviso de Revogação”, firmado pelo Presidente da CPL à época, Sr. FRANCELINO ALENCAR DE SOUZA, por meio do qual se pretendeu revogar o Termo de Rescisão do Contrato nº 184/2019⁷.

⁵ DOE nº 12.883, de 18.09.2020, p. 53, firmado pelo Sr. GEDEON SOUSA BARROS, Prefeito Municipal.

⁶ DOE nº 12.977, de 09.02.2021, p. 90, firmado pelo Sr. CAMILO DA SILVA, então Prefeito Municipal.

⁷ DOE nº 12.803, de 21.05.2020, p. 55.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Observa-se, portanto, a ocorrência de uma sucessão de irregularidades na execução do contrato ora sob análise, que não podem, em nosso entender, ser tomadas como meras falhas formais.

Com efeito, a doutrina sobre o tema esclarece que revogação é a “*extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes*” (grifos nossos)⁸. A rescisão é, portanto, faculdade do Gestor, que a exerce, discricionariamente, diante de ato administrativo que, no caso concreto, já não seja conveniente ou oportuno, considerando-se sempre os ditames do interesse público subjacente.

Além disso, o sujeito ativo da revogação deverá ser “o agente que praticou o ato ou o superior no exercício do poder hierárquico”⁹, não se admitindo, desse modo, que a revogação seja determinada por outro Poder estatal, ou por agente que não detinha a competência para a prática do ato que se pretende revogar.

Sendo assim, imperioso concluir que o Presidente da Comissão de Licitação não detinha competência legal para revogar ato praticado pelo Prefeito Municipal, o que conduz à nulidade, por vício de competência, do ato de revogação da rescisão, publicado no DOE nº 12.803, de 21.05.2020 (p. 55).

Ademais, cumpre observar ainda que nem todo ato administrativo pode ser revogado.

Com efeito, os atos exauridos, assim entendidos aqueles que já produziram seus efeitos, ou cujos efeitos já se tenham esgotado, não poderão ser revogados, uma vez que não haverá mais nada a atingir¹⁰. Parece-nos, precisamente, o caso da rescisão do contrato administrativo sob análise. Emitido o ato de vontade da Administração, formalmente hígido, opera-se a rescisão do contrato, encerrando-se o vínculo pactuado com a pessoa jurídica fornecedora dos bens ou prestadora dos serviços. Desse modo, caso a Administração pretendesse obter, novamente, o fornecimento do objeto ou a prestação do serviço, deveria realizar novo procedimento licitatório, ou celebrar contratação direta do objeto, em se tratando de qualquer das hipóteses excepcionais previstas na legislação aplicável.

⁸ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 11. ed.

⁹ Op. cit., p. 393.

¹⁰ Op. cit., p. 395.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Sendo assim, a irregularidade verificada importaria na irregularidade das despesas efetuadas no âmbito da execução do Contrato nº 184/2019, verificadas posteriormente ao ato de rescisão contratual editado pela Administração contratante¹¹, mas por autoridade incompetente. Não obstante, não se verificam dos autos elementos indicativos de que os serviços contratados não tenham sido efetivamente prestados pela contratada – ainda que o vínculo formal sob o qual se fundamentavam tenha se mostrado, como visto, eivado de irregularidades –, de modo que não há elementos para concluir pela ocorrência, *in casu*, de efetivo dano ao erário, sem prejuízo, no entanto, da responsabilização dos Gestores pelas graves infrações à normal legal de regência da matéria.

Ante o exposto, opina este *Parquet* pela condenação do Gestor CAMILO DA SILVA, Prefeito Municipal de Plácido de Castro a partir de 2021, e responsável pela emissão do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 84/2019¹², ao pagamento da multa sanção prevista no art. 89, inciso II, da LCE nº 38/1993, em valor a ser fixado por esta e. Corte de Contas.

Deixamos de propor a responsabilização do Senhor GEDEON SOUSA BARROS, Prefeito Municipal de Plácido de Castro nos exercício de 2019-2020, em razão do caráter pessoal da sanção ora proposta e do seu falecimento, ocorrido em maio de 2021.

João Izidro de Melo Neto
Procurador

¹¹ Ocorrida em 30.04.2020, DOE nº 12.790, de 04.05.2020, fl. 69.

¹² DOE nº 12.977, de 09.02.2021, p. 90.