



## PROCESSO TC 10662/17

**Origem:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano  
**Natureza:** Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão  
**Responsável:** Maria Aparecida Ramos de Meneses  
**Relator:** Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

INSPEÇÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Irregularidades. Direcionamento de Procedimento Licitatório. Pagamento de despesas não comprovadas. Contratação sem exigência de garantias ou caução. Pagamentos contrariando a Lei de Licitações. Medida cautelar administrativa.

**DECISÃO SINGULAR DS2-TC 00019/17****DO OBJETO**

Cuida-se de Processo de Inspeção Especial de Acompanhamento da Gestão formalizado a partir da análise envidada no âmbito do Processo TC 02108/17, cujo conteúdo se reporta ao acompanhamento da gestão do exercício de 2017 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH).

**DO RELATÓRIO DA AUDITORIA**

Ao proceder ao acompanhamento da gestão desenvolvida pela SEDH, no período de 01.01 a 31.03 do corrente exercício, a Unidade Técnica de Instrução, evidenciou as seguintes irregularidades:

**1. Contrato com o Instituto Francisco Mariano:**

- *Direcionamento de procedimento licitatório para prestação de serviços de monitoramento e apoio para a captação de água das chuvas para o consumo humano e a produção de alimentos (Pregão nº 011/2016);*
- *Despesas para pagamento de prestação de serviços não comprovados no valor de R\$ 154.400,00 (cento e cinquenta e quatro mil reais), decorrente do Contrato nº 001/2017.*

A SEDH celebrou o Contrato nº 001/2017 com o Instituto Francisco Mariano, em 11.01.2017, para prestação de serviços de monitoramento e apoio para a captação de água das chuvas para o consumo humano e a produção de alimentos, em conformidade com as instruções operacionais que regulamentam as tecnologias contratadas por meio dos Convênios 001/2012, 045/2012 e 024/2013, nas condições estabelecidas no Termo de Referência em anexo ao Edital, precedido pelo Pregão nº 011/2016 (Documentos TC nº 39296/17 e 39297/17).



## PROCESSO TC 10662/17

Foi fixado o prazo de vigência de 12 meses, a partir da data da assinatura e o valor total da contratação de R\$ 193.000,00 (cento e noventa e três mil reais). A gestão do contrato ficou sob o encargo da servidora Adriana Nóbrega Guimarães, conforme Portaria nº 018/2016 da SEDH.

Ao examinar o termo de ajuste e a execução da despesa dele decorrente, constataram-se graves irregularidades, que inquinam de vícios desde a tramitação do procedimento licitatório até a execução da despesa.

O Contrato nº 001/2017 foi celebrado em 11.01.2017, porém o empenho foi realizado em 26.11.2016, invertendo a ordem de processamento do gasto, com a realização da despesa antes da celebração do termo de ajuste. O mais grave, porém, é que, por meio de um inexplicável e difícil exercício de adivinhação, a Gestora empenhou a despesa antes mesmo do resultado final e homologação do Pregão Presencial nº 00011/2016, publicado no DOE em 13.12.2016.

O Pregão nº 00011/2016 teve o objeto licitado adjudicado e homologado em 09.01.2017, dois meses depois do empenho da despesa em favor do licitante vencedor. Essa situação revela fortes e graves indícios de ilícitos no processo licitatório, em benefício da entidade que restou vencedora, unicamente, participante do certame.

Constataram-se, também, graves irregularidades na execução da despesa, que no entendimento da Auditoria, são capazes de ensejar dano irreparável ou de difícil reparação ao erário e que, portanto, justifica a medida cautelar administrativa determinando a suspensão de todo e qualquer pagamento decorrente da execução do contrato.

O Contrato foi celebrado em 11.01.2017 com prazo de vigência em de 12 meses no valor total de R\$ 193.000,00. Porém, em dois meses de vigência, foi pago ao Instituto Francisco Mariano a quantia de R\$ 154.400,00 (cento e cinquenta e quatro mil reais). Foi pago R\$ 96.500,00 em 09.02.2017 e R\$ 57.900,00 em 24.03.2017, que correspondem a 80,00% do montante total contratual.

Por outro lado, não há qualquer comprovação material da prestação dos serviços por parte do Instituto Francisco Mariano através do Contrato nº 001/2017. O Plano de Trabalho apresentado pela empresa informa que %o processo de monitoramento fará uso de indicadores para medir o contingente de capacitações e a conformidade dos equipamentos efetivamente fiscalizados pela SEDH e entregues aos beneficiados.+ Porém, nos relatórios apresentados não consta qualquer informação atinentes aos indicadores usados para o monitoramento, nem indica os equipamentos fiscalizados pela SEDH e a sua conformidade.

Além disso, o contrato prevê que o monitoramento será feito por 2 (dois) profissionais, um para avaliar questões referentes ao processo produtivo e outro para avaliar questões do processo formativo, que deverão atuar junto à equipe da SEDH durante o processo de liberação das etapas de construção para efetivação do pagamento às instituições executoras. Da mesma forma, o Termo de Referência do Contrato estabelece expressamente que a contratada deverá manter empregado nos horários predeterminados pela Administração, que deverão se apresentar devidamente



## PROCESSO TC 10662/17

uniformizados e identificados. Porém, não há indicação de qualquer empregado disponibilizado pelo Instituto para a execução dos serviços objeto do Contrato.

Foram juntados no processo de pagamento 2 (dois) relatórios assinados pelo presidente do Instituto, Sr. Saint Clair Fernandes de Avelar, datados de 01.02.2017 e 23.03.2017. Em linhas gerais, os documentos são genéricos e não evidenciam, nem comprovam a execução de serviços de monitoramento e apoio a gestão.

No 1º Relatório parcial (janeiro) não consta qualquer informação referentes às cisternas construídas. No 2º Relatório segue um anexo 1 . Relatório de Campo, indicando a Data do Monitoramento, Município, Quantidade de Cisternas, Atividades, Registro, Problemas Encontrados, Encaminhamento e Solução. Nas 488 (quatrocentos e oitenta e oito) cisternas construídas não foram feitos registros, encontrados problemas, nem feitos encaminhamentos.

Conforme o relatório, entre 13 e 17.02.2017, foram monitoradas 269 (duzentos e sessenta e nove) cisternas em cinco municípios (Cajazeiras, Santa Luzia, Cajazeirinhas, São Domingos, Várzea). Dentre as atividades desenvolvidas, consta a realização de reuniões com famílias. Porém, que não há comprovação das referidas reuniões, através de fotografias ou atas assinadas pelos moradores, que evidencie os serviços de monitoramento prestados pelo Instituto.

Ressaltou ainda a Auditoria que, por ocasião da inspeção in loco, foi informada de que a fiscalização em campo era feita por servidores da própria SEDH, sem acompanhamento de empregado ou técnico do Instituto. Essa situação corrobora com o entendimento de não comprovação de prestação do serviço por parte da contratada, através de termos de visitas, fotografias, atas de reuniões, termo de inspeção, etc.

Por tudo que foi dito, tendo em vista os documentos que instruem o processo e as informações obtidas durante a diligência, a Auditoria concluiu que há graves irregularidades desde o procedimento licitatório, com direcionamento do resultado final para o Instituto Francisco Mariano, evidenciado pelo empenho da despesa antes do resultado final do certame.

Outrossim, a Auditoria entendeu que não houve comprovação da prestação do serviço, motivo pelo qual deve ser glosada a despesa, com a devolução dos valores pagos no momento de R\$ 154.400,00. Por fim, o Órgão Técnico vislumbra a necessidade de concessão de medida cautelar desta corte determinando a suspensão de qualquer pagamento ao Instituto Francisco Mariano em decorrência do Contrato nº 001/2017, diante dos riscos que os desembolsos representam de agravar os danos já sofridos pelo erário.

## **2. Contrato com a IT Information Technology Comércio e Serviços de Informática Ltda:**

- *Contratação para repasse de recursos aos beneficiários do programa Pró Alimento no valor mensal contratual de R\$ 1.028.475,00, sem a exigência de garantias ou caução, que assegure o cumprimento do objeto do contrato;*



## PROCESSO TC 10662/17

- *Repasse de recurso acima do estabelecido no termo de contrato, resultando em pagamento a maior de R\$ 39.943,57 no período de 01/01/2017 a 07/06/2017.*

Em 16 de novembro de 2015, a SEDH celebrou o Contrato nº 235/2015 com a empresa IT Information Technology Comércio e Serviços de Informática Ltda., CNPJ nº 12.231.378/0001-85, cujo objeto é a contratação de serviços de empresa especializada na confecção e administração de cartão convênio para os beneficiários do programa Pró-Alimento, com vigência de 12 meses. Em 16 de novembro de 2016, foi celebrado o Termo Aditivo nº 001/2016 prorrogando o prazo de vigência do Contrato nº 235/2015 em 12 meses (Documento TC nº 38970/17).

O contrato informa que serão contemplados cerca de 42.000 beneficiários com cartão no valor de carga individual de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais), e que haverá pagamento de **taxa de administração negativa no importe de -2,05% (dois vírgula cinco por cento)**. O valor anual do contrato é de R\$ 12.341.700,00 (doze milhões trezentos e quarenta e um mil e setecentos reais).

A sistemática de taxa negativa consiste em se conceder ao poder público um desconto sobre determinado montante a ser distribuído ao destinatário do recurso. No caso em tela, a SEDH estabeleceu que cada beneficiário do Programa Pró-Alimento receberá R\$ 25,00 (vinte e cinco reais), por meio da empresa contratada. Nos termos do contrato, tendo em vista a taxa de administração negativa de 2,05%, a empresa deveria receber apenas R\$ 24,4875 (R\$ 25,00 . 2,05%) e completar o restante do valor a ser distribuído a cada beneficiário.

A IT Information Technology fornece cartões individuais aos beneficiários, que são recarregados mensalmente no valor de R\$ 25,00 (vinte e cinco), através dos quais podem realizar compras junto vários estabelecimentos comerciais cadastrados e conveniados à empresa.

A empresa contratada é remunerada pelos estabelecimentos conveniados, que lhe transferem 7% (sete por cento) do valor comprado por cada beneficiado, seguindo a mesma sistemática das administradoras de cartões de crédito, segundo informação verbal prestada pelos servidores do SEDH.

Primeiramente, destacou-se que não há óbice legal a celebração de contratos com administração com taxa negativa, aos moldes do ocorrido entre a SEDH e IT Information Technology, notadamente, para prestação de serviços dessa natureza, correspondente à transferência de recursos financeiros para servidores e/ou beneficiários de programas sociais. Nesse sentido, citou o entendimento do TCU expresso na decisão 38/1996, qual seja: ~~no~~ que tange às licitações destinadas ao fornecimento de vale-refeição/alimentação, a admissão de ofertas de taxas negativas ou de valor zero por parte da Administração Pública não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, por não estar caracterizado, a priori, que essas propostas sejam inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital+.



## PROCESSO TC 10662/17

Examinando a execução do contrato, porém, verificou-se que a SEDH não observou os termos nele estabelecidos, uma vez que repassou para a empresa sob exame o valor de R\$ 25,00 para cada carga individual no cartão convênio, sem descontar a aludida taxa de administração negativa de 2,05%.

A Auditoria entendeu que a SEDH deve tomar em caráter de urgência as medidas necessárias ao cumprimento dos termos estabelecidos no Contrato nº 235/2015, repassando à IT Information Technology o valor de R\$ 24,4875 para cada beneficiário do programa, cabendo à empresa carregar cada cartão no valor unitário de R\$ 25,00.

Além disso, deve reaver o valor pago a maior ao longo da execução do contrato. Conforme consulta no SIAF, entre 01/01/2017 a 07/06/2017, foi repassado R\$ 1.984.466,71 à empresa IT. Deste modo, ela recebeu um valor a maior de R\$ 39.943,57 (2,05% \* R\$ 1.984.466,71), entendendo a Auditoria que este valor deverá ser devolvido em favor da SEDH (Documento TC nº 39430/17). Ressaltar, porém, que a inobservância da taxa de administração negativa advém desde o início da execução do objeto do contrato, que iniciou em 16.11.2015. A Gestora deve proceder à devolução do montante transferido a maior.

O outro ponto que merece destaque é que, durante a diligência in loco, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano informou que o valor repassado à empresa sob exame para ser distribuído aos beneficiários contemplados é efetuado antes do serviço prestado, sendo realizado um abatimento posterior no mês subsequente, conforme pode se observar no Documento TC nº 39430/17.

Entretanto, entendeu a Auditoria que o procedimento de repassar um valor antecipado, sem garantia prestada pela empresa contratada, torna vulnerável à execução do objeto contrato e cumprimento das obrigações por parte da empresa contratada, sendo necessário que a SEDH adote medidas para prevenir eventuais prejuízos ao erário público.

O Acórdão nº 1.614/2013 do TCU afirma que o pagamento antecipado só será admitido apenas em condições excepcionais contratualmente previstas, sendo necessárias ainda garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto. Além de não ter sido verificada nenhuma garantia real da execução do contrato por parte da empresa IT Information Technology, não há nenhuma previsão de pagamento antecipado no contrato nº 235/2015.

Desse modo, a Auditoria sugeriu que deve ser expedida medida cautelar administrativa determinando à SEDH que cumpra em caráter de urgência os termos estabelecidos no Contrato nº 235/2015, repassando os valores à empresa contratada, observando a taxa de administração negativa fixada no contrato. Outrossim, que exija da empresa a prestação de garantia para a execução do objeto do contrato, tendo em vista a repasse de recurso antecipado para a distribuição dos beneficiários do programa.

A Unidade Técnica reconheceu que, *a priori*, o Contrato nº 235/2015 não deve ser suspenso, diante do grande alcance social do programa Pró-Alimento e dos



## PROCESSO TC 10662/17

prejuízos que a medida causará aos beneficiários, pessoas que se encontram em situação de flagrante vulnerabilidade social.

### 3. Contratos com a ATL Alimentos do Brasil Ltda

- *Realização de pagamentos sem base contratual, contrariando a Lei das licitações.*

A SEDH celebrou contratos de cocção de alimentos e distribuição de refeições nos restaurantes populares dos municípios de Campina Grande, João Pessoa, Patos e Santa Rita com a empresa ATL Alimentos do Brasil Ltda. (Documento TC nº 39424/17).

Em 28.12.2010, foi firmado o Contrato nº 409/2010 com a empresa para prestação dos serviços no restaurante popular no município de Campina Grande/PB, com vigência de 12 meses. Seguiram-se ao contrato original, 06 (seis) termos aditivos. O último aditivo contratual foi assinado em 19.12.2015, prorrogando a vigência do ajuste por mais 12 meses e acrescentando ao valor anterior R\$ 2.251.920,00, perfazendo o montante global de R\$ 7.213.680,00.

Em 23 de abril de 2010, foi celebrado o Contrato nº 133/2010 com a empresa para prestação dos serviços restaurantes populares de Patos e Santa Rita, com vigência em 12 meses. O valor global inicial do contrato é R\$ 865.800,00. O último termo aditivo foi assinado em 27 de fevereiro de 2015 prorrogando a vigência do contrato por mais 12 meses.

Durante inspeção *in loco*, constatou-se que a empresa prestou (e ainda presta) serviço para os restaurantes de Campina Grande, Patos e Santa Rita sem cobertura contratual. Os servidores da SEDH informaram verbalmente que a ausência de contrato se deve ao fato de que as licitações realizadas pela Central de Compras para contratação de empresa prestadora do serviço foram fracassadas. Constatou-se, inclusive, a realização de despesa em favor da empresa em decorrência da prestação desses serviços, conforme nota de empenho nº 1297/2017.

Em que pese a justificativa do órgão, a prestação de serviços dessa natureza sem cobertura contratual contraria o disposto na Lei das licitações, que enseja a aplicação das sanções cabíveis, exceto se demonstrada a frustração de procedimento licitatório com esse desiderato, conforme alegado durante a inspeção.

Independentemente da realização de procedimento licitatório, sendo indispensável a prestação dos serviços, o Órgão Auditor concluiu que a SEDH deve celebrar contrato em caráter emergencial por dispensa licitação, conforme prevê a Lei nº 8.666/93, até que se ultime a realização do certame, destinado celebração de contrato com este objetivo, sob pena de violação continua e permanente ao ordenamento jurídico vigente.

Por fim, a Auditoria conclui como gravíssimas as irregularidades detectadas, razão pela qual sugeriu a expedição de cautelar administrativa, ad referendum do Colegiado, determinando as seguintes medidas:



## PROCESSO TC 10662/17

- a) suspensão de pagamentos ao Instituto Francisco Mariano, decorrente do contrato nº 001/2017;
- b) a exigência de garantia por parte da empresa IT Information Technology, para a execução do contrato nº 235/2015, responsável pela distribuição dos recursos aos beneficiários do programa Pró Alimento;
- c) adequação dos valores transferidos à empresa IT Information Technology ao que foi estabelecido no contrato, observando a taxa de administração negativa de 2,05%;
- d) celebração de contrato emergencial para a prestação de serviços de fornecimento de refeições para os restaurantes populares das cidades de Campina Grande, Patos e Santa Rita, até a conclusão do certame licitatório com este objetivo.

**DA MEDIDA CAUTELAR**

O artigo 87, inciso X c/c artigo 195 do RITCE prevê a possibilidade de expedição de medida cautelar pelo Relator, *ad referendum* do Colegiado, determinando a suspensão de procedimentos ou execução de despesas se existentes indícios de irregularidades cujo perigo da demora possa causar dano ao erário.

Nesse sentido, considerando o atual afastamento do Relator, Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, em razão de gozo de férias regulamentares, compete a esta Presidência apreciar e emitir a medida cautelar, consoante aduz o **art. 28 do Regimento Interno** do TCE-PB, *in verbis*:

*Art. 28. Compete ao Presidente:*

*(...)*

*XXXIX determinar, cautelarmente, ad referendum do Pleno, em caso de férias e ausências de Relator, a suspensão de procedimentos de responsabilidade de jurisdicionado do Tribunal em face de denúncia ou representação apresentada, por provocação de Membro do Ministério Público junto ao Tribunal, do Diretor Executivo Geral ou do Diretor de Auditoria e Fiscalização.*

É o relatório. Passo a decidir.

**DA DECISÃO**

A partir do Relatório Técnico, vislumbra-se, numa cognição sumária, a gravidade dos ilícitos e do potencial risco de dano irreparável ou de difícil reparação ao erário.

No caso em tela, constata-se presentes os requisitos autorizadores da medida cautelar, consubstanciados na presença do bom direito e no perigo da demora. Com efeito, há indícios de direcionamento de procedimento licitatório, evidenciado por



## PROCESSO TC 10662/17

realização de empenho da despesa antes do resultado final do certame. Ademais, há irregularidades na execução de despesa . com pagamento decorrente de prestação de serviços não comprovada . fatos capazes de ensejar dano irreparável ou de difícil reparação ao erário e que, portanto, justificam a aplicação de medida cautelar administrativa.

Outrossim, verifica-se a contratação de empresa sem a exigência de garantias ou caução que assegurem o cumprimento do objeto do contrato, tornando vulnerável a execução das obrigações por parte da contratada, o que pode ocasionar eventuais prejuízos ao erário.

Por fim, a Unidade Técnica verificou, ainda, a realização de pagamentos sem abrangência contratual, restando configurada afronta à Lei das Licitações, numa flagrante violação ao ordenamento jurídico vigente.

DIANTE DO EXPOSTO, **CONCEDO MEDIDA CAUTELAR**, para DETERMINAR à **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano**, na pessoa de sua MD Secretária MARIA APARECIDA RAMOS DE MENEZES:

1. **SUSPENDER** os pagamentos ao Instituto Francisco Mariano, decorrente do Contrato nº 001/2017;
2. **EXIGIR** garantia por parte da empresa IT Information Technology, para a execução do Contrato nº 235/2015, responsável pela distribuição dos recursos aos beneficiários do programa Pró Alimento;
3. **ADEQUAR** os valores transferidos à empresa IT Information Technology ao que foi estabelecido no contrato, observando a taxa de administração negativa de 2,05%;
4. **CELEBRAR** contrato emergencial para a prestação de serviços de fornecimento de refeições para os restaurantes populares das cidades de Campina Grande, Patos e Santa Rita, até a conclusão do certame licitatório com este objetivo.

**DETERMINO**, ainda, a **comunicação**, com máxima urgência, à Sr<sup>a</sup>. MARIA APARECIDA RAMOS DE MENEZES, **Secretária de Estado do Desenvolvimento Humano**, informando-lhe do teor desta decisão, assim como facultando-lhe oportunidade para apresentação de justificativas e/ou defesas, no prazo regimental, sobre as conclusões emanadas do relatório de Auditoria.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.  
TCE-Gabinete da Presidência.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
Presidente

Assinado 29 de Junho de 2017 às 15:10



**Cons. André Carlo Torres Pontes**

RELATOR