



PROCEDÊNCIA – POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTERESSADO - DELEGACIA DE INFÂNCIA E JUVENTUDE DA 14ª. DELEGACIA REGIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE TEÓFILO OTONI

DATA 14.267

NÚMERO 24 de dezembro de 2003

EMENTA – PAGAMENTO DE VALORES RELATIVOS A FORNECIMENTO DE ALIMENTOS A MENORES INFRATORES RECOLHIDOS NA DELEGACIA DE REFORMA -

RELATÓRIO

*Amo
Em 23-11-2003
J. Barbosa*

Através do Ofício de nº 1633/AJ-GAB/2003, a POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS encaminha a esta Casa, para fins de exame e parecer, o presente expediente.

Os documentos examinados dão conta que a Sra. Elza Moreira dos Santos forneceu alimentação aos adolescentes infratores recolhidos na Delegacia de Infância e Juventude da 14ª Delegacia Regional de Segurança Pública de Teófilo Otoni, pretendendo receber os respectivos valores acordados a título de pagamento, nos termos do contrato firmado em 06 de maio de 1997 entre o Estado de Minas Gerais, através da extinta Secretaria de Segurança Pública, e aquela contratada, no importe de R\$ 27.189,68 (vinte sete mil, cento e oitenta e nove reais e sessenta e oito centavos), referente ao período de 15/05/97 a 30/04/2000, como requerido pela mesma em 14 de janeiro de 2002, em pedido instruído com nota fiscal avulsa, relação das refeições fornecidas, e os termos aditivos concernentes ao contrato firmado entre as partes. (fls. 73/74)



Relata-se, ainda, nos respectivos documentos, que não há como se comprovar os valores pretendidos pela contraente, por isso que, no âmbito da Administração, não houve controle do quantitativo das alimentações fornecidas, (fls. 76).

Não houve ainda, *in casu*, a adoção dos procedimentos administrativos concernentes à matéria, como normatizados.

Os cálculos realizados pela Secretaria-contratante foram elaborados por presunções, não coincidindo com os valores apresentados pela credora, porquanto foi realizado um levantamento objetivando precisar o número de refeições fornecidas aos detentos pela prestadora dos serviços, concluindo-se, naquele documento, “que não houve pagamento para a alimentação que eventualmente tenha sido fornecida”. (fls. 30)

É a síntese da hipótese sob apreciação.

PARECER

No presente expediente não houve, pela Delegacia interessada, atendimento às respectivas normas administrativas, destacando-se, neste mister, o Ofício circular de nº 021/SRSP/CPD 1/00, endereçado aos Delegados Regionais, disciplinando a matéria.

Dentre outros regramentos, impõe-se, por força daquela circular, que os valores consignados nas notas fiscais, referentes às refeições fornecidas, correspondam com precisão aos dados constantes do talão de solicitação de alimentação, TSA, bem como aos pertinentes mapas de alimentação.

Há de ser ressaltado que os documentos aduzidos pela credora, representados por requerimento de nota fiscal avulsa e relação unilateral das refeições fornecidas, não se prestam à finalidade pretendida, inservíveis que são à comprovação da dívida, não só por força do mencionado ofício, bem como de outras normas da esfera administrativa, como apontadas no parecer de nº 18/AssNt/2002, de fls. 03/08.

Também hão de ser enfatizadas as disposições do edital do certame licitatório atinente à espécie, Tomada de Preço 024/96, quando restaram



disciplinadas as normas para recebimento do objeto da licitação, na forma destacada no aludido parecer, ora reproduzido:

“14.2. O recebimento do objeto da presente licitação será recebido, no órgão ou unidade de destino, como indicado no contrato:

“Caberá ao Diretor da Cadeia Pública observar o seguinte, quando do recebimento do objeto:

a)

b) aprovando, receberá definitivamente o material, mediante recibo apostado na nota fiscal respectiva, emitindo o Mapa, Controle Diário e Talão de Solicitação de Alimentação;

...

15.1. O pagamento somente será efetuado com os documentos fiscais correspondentes, devidamente atestados pela Comissão referida no item anterior e, encaminhada à Delegacia Regional de Segurança Pública com os comprovantes respectivos, (Mapa, Controle Diário e Talão de Solicitação de Alimentação)

15.2. O pagamento será efetuado pela Superintendência de Finanças da Secretaria de Estado da Segurança Pública, no prazo de 10 (dias) úteis da data do recebimento dos documentos fiscais acompanhados dos relatórios indicados no item 15.1. deste edital.”

O certo é que, no caso deste feito, não houve observância dos procedimentos afetos à matéria, na oportunidade em que as refeições teriam sido recebidas, chegando-se à inequívoca conclusão de que não há como se verificar se houve a efetiva prestação dos serviços contratados no período acima apontado, e se, em sendo caso de pagamento, são corretos os valores postulados pela contratada.



Assim, não se trata de verificar se houve ou não o pagamento das aludidas refeições, como pretendido alhures, porque, neste caso, caberia ao devedor se resguardar com o pertinente documento de quitação.

O presente feito resvala-se, pois, para o campo probatório, quer no concernente à efetiva prestação dos serviços no período *retro* assinalado, quer na verificação do *quantum* devido, se comprovada a existência do débito, cingindo-se, pois, a essas pontuações.

Repita-se que, *ab ovo*, verifica-se uma absoluta insubmissão da Administração às normas que regulam a matéria, não sendo adotados os procedimentos próprios pela Delegacia interessada.

Sabe-se, nesse propósito, que o documento que poderia desvendar a questão, representado pelo relatório de menores internados no período de 12/05/1997 à 30/04/1997, (fls. 36/72) não tem validade, pois não faz menção sequer sobre a sua procedência, não se sabendo, por exemplo, se pertine à Delegacia de Teófilo Otoni, não havendo aposição de qualquer assinatura dos responsáveis.

Lado outro, deve ser considerado que a contratada também não se submeteu às instruções contidas no mencionado Ofício Circular de nº 21, (fls. 85/86) e aos ditames do edital da licitação, não apresentando as notas fiscais respectivas, imprescindíveis para o recebimento do aludido crédito, como determinado na **alínea b, do item 14.2.** daquele documento.

Assim, na hipótese sob comento, conclui-se inevitavelmente que, ambas as partes contraentes negligenciaram no que concerne às providências legais relativas à entrega da prestação e do correspondente acertamento.

Há de se fazer registro também à legislação estadual, notadamente o Decreto 37.934, de 16 de maio de 1996, quando estabelece:

“Art. 10 – Toda despesa será liquidada mediante exame prévio de sua legalidade, com base nos documentos comprobatórios exigidos na legislação específica e emissão da respectiva Nota de Liquidação.”



§ 1º - Como comprovantes de despesa só serão aceitas as primeiras vias de Nota Fiscal ou documento equivalente, com certificado datado e firmado por 2 (dois) funcionários responsáveis pelo recebimento dos materiais, bens ou serviços solicitados, declarando que os mesmos foram recebidos ou efetuados em condições satisfatórias para o serviço público estadual.

§ 2º - O recebimento de material de valor estabelecido para licitação, a partir da modalidade convite, deverá ser confiado a comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

§ 3º - Tratando-se de material permanente deverá ser anexada ao documento fiscal a carga patrimonial correspondente.

§ 4º - Ocorrendo a hipótese de extravio da primeira via da Nota Fiscal, será aceita cópia xerográfica da via fixa, autenticada pela repartição fazendária do domicílio do contribuinte.”

É certo que, constatada a prestação de serviço, ocorrendo óbice quanto aos respectivos pagamentos por fato imputável à Administração, não se poderia deixar de reconhecer o legítimo direito da credora de receber o seu crédito.

Contudo, como já realçado, a contratada apresenta como respaldo à sua pretensão creditória um formulário para obtenção de nota fiscal avulsa, preenchido unilateralmente, e um relatório com os quantitativos das refeições que teria fornecido no período compreendido entre 15/05/97 a 30/04/2000, confeccionado da mesma forma, vale dizer, sem a interveniência ou participação da Administração-contratante.

Não se pode negar, assim, que neste caso a contratada incorreu em desídia, descurando da documentação necessária para a aferição e recebimento do seu crédito, valendo gizar o princípio administrativo da *legalidade*, como destacado no preceito constitucional:



“Art. 37 – A administração pública, direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...” (CR/1988)

Explicitando o princípio em destaque, impõe-se anotar que:

“As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores, e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros *poderes-deveres*, irrelegáveis pelos agentes públicos.”¹

Mais, há de ser reconhecer que o *princípio da legalidade* não se antagoniza com o do *enriquecimento ilícito*, pelo contrário, conciliam-se e se completam.

Porém, na esfera pública, não se pode proceder a determinado pagamento sem que tenham sido observadas à legislação própria, e, sobremaneira, sem que haja prova insofismável da prestação do serviço que ao mesmo corresponde.

O administrador público nada mais é do que um representante dos interesses públicos e, nesse exercício, há de ser intransigente *tutor* no trato da coisa pública, sob pena da responsabilização prevista na legislação especial, a exemplo da **Lei 4.717**, ao determinar:

¹ HELY LOPES MEIRELLES, *in* DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, Malheiros Editores, 28ª. edição, 2003, p. 87



“Art. 1º - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público

“Art. 2º - São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;**
- b) vício de forma;**
- c) ilegalidade do objeto**
- d) inexistência dos motivos;**
- e) desvio de finalidade.**

Parágrafo único – Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

....

b) o vício de forma consiste na emissão ou na inobservância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

....” (Lei 4.717 de 29 de junho de 1965)

Ao credor cabe fazer prova do seu crédito, como de resto, é norma elementar que cabe a quem alega determinado direito o ônus de sua prova, na forma expressada no **artigo 333 da lei processual**, bisado no **artigo 25 da lei de nº 14.184, de 31-01-2002.**

“Art. 25 -Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever de instrução atribuído ao órgão competente e do disposto no artigo 26.”



A contratada não conseguiu provar, de forma indubitosa, quer, a prestação dos serviços de fornecimento de refeições, quer os respectivos quantitativos, vale dizer, o número de refeições que teria servido aos infratores recolhidos na Delegacia d Teófilo Otoni.

Assim, como decidido pelo Tribunal de Contas da União, se

“a simples apresentação de uma nota fiscal não é prova suficiente de que os serviços foram feitos, nem de que foram feitos em conformidade com o Plano de Trabalho”²

menos ainda deve prevalecer como meio probatório um mero pedido de nota fiscal avulsa, preenchida, ao depois, pela própria contratante, sem qualquer visto ou chancela de funcionário da repartição interessada.

Portanto, sem essa certeza não se pode proceder ao pagamento pretendido, por isso que no embate entre um interesse individual - ainda mais que *in casu* é inconsistente, por falta de provas - e o interesse coletivo, consubstanciado no zelo do dinheiro público, há de prevalecer o segundo, não se justificando que o acertamento seja realizado com lastro em meras presunções, em documentos unilaterais, em documentos sem firma dos que o confeccionaram. **“Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que dispuser *intentio legis*”³**

² Acórdão 136/2003 – Primeira Câmara – Processo 010963/2001-1 (Tomada de Contas Especial)

³ MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *in* DIREITO ADMINISTRATIVO, Editora Atlas SA, SP, 15ª. edição, 2003, p. 70

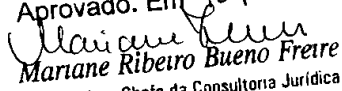


CONCLUSÃO

Em arremate ao que se expôs, nossa conclusão, fundada sobretudo na impossibilidade de se transigir com a coisa pública, é que não se pode realizar os pagamentos pretendidos pela contratada sem a existência de provas idôneas da prestação dos serviços licitados - fornecimento de refeições - e dos valores a eles pertinentes, não havendo neste feito, em nosso sentir, elementos de credibilidade que autorizem o desembolso do dinheiro público, sendo esse o nosso parecer, *sob censura*.

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2003


MARIA ANTÔNIA DE OLIVEIRA CÂNDIDO
OAB-MG 31.909 MASP 263.584

Aprovado. Em 12/12/2003.

Mariane Ribeiro Bueno Freire
Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 363.167-8 OAB/IMG 56566