



PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRELIMINAR: 2020/0110-6

PUBLICAÇÃO: D.O.E. de 16 de março de 2020

OBJETO: Recomenda a avaliação de métodos de pagamento do contrato de remoção de pessoas por veículo adaptado para ambulância de suporte básico, bem como a necessidade de se promover a composição unitária de preços que permita identificar todos os custos envolvidos na execução do serviço

INTERESSADOS: Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda com ciência à Procuradoria Geral do Estado - PGE

## RECOMENDAÇÃO nº 05/2020– 4PC/MPC/PA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (MPC/PA), por intermédio dos Procuradores de Contas signatários, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos nos arts. 127, caput, 129, incisos II e VI, c/c 130 da Constituição Federal; art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/1993; art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 57/2006; e arts. 1º, 11, inciso V; 13 e 15 da Lei Orgânica do MPC/PA, Lei Complementar Estadual nº 09, de 27.01.1992 (com a redação dada pela LC 106, de 21.07.2016) e demais dispositivos pertinentes à espécie;

CONSIDERANDO que a Constituição da República de 1988, em seu art. 127, outorgou ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como o zelo pelo patrimônio público e social, após definir seu papel de guardião permanente da ordem jurídica e do regime democrático como função essencial à concretização da justiça;

CONSIDERANDO que o art. 129 do Texto Fundamental Pátrio, por sua vez, estabelece como função institucional do Parquet, dentre outras, “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;

CONSIDERANDO que o art. 130 também da Carta Cidadã de 1988, estendeu, aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, os mesmos direitos, vedações e forma de investidura, previstos nos dispositivos acima citados;

CONSIDERANDO que, segundo o art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 09, de 27 de janeiro de 1992, com a redação dada pela Lei Complementar nº 106, de 21.07.2016, ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará, compete promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição e das Leis, no que se referir à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, da competência do Tribunal de Contas do Estado;

CONSIDERANDO que a Organização Mundial de Saúde – OMS declarou a situação de pandemia em relação ao novo coronavírus, em 11 de março de 2020;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para o enfrentamento da chamada “emergência de saúde pública de importância internacional” decorrente do novo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a fiscalização, pelo Ministério Público de Contas do Estado do Pará, no exercício do controle externo, sobre as contratações para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 celebradas pelo Governo do Estado;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Pará instituiu Comissão de Acompanhamento dos atos e contratos administrativos vinculados ao combate da COVID por meio do Decreto Estadual nº 658/2020, reservada a presença do Ministério Público de Contas como um dos integrantes;

CONSIDERANDO que o comando expresso do inciso II, § 2º do art. 7º, da Lei 8.666, de 1993, estabelece que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; bem como o art. 40, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal, prescreve que deve constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitário;

CONSIDERANDO que tais exigências abrangem as contratações diretas, uma vez que tem relação clara com a estimativa de custo dos serviços contratados, o que também deve ser objeto de cuidado nas dispensas e inexigibilidades;

CONSIDERANDO a formalização do Contrato Administrativo SEASTER 012/2020, que diz respeito à contratação de empresa especializada na prestação serviço de remoção de pessoas por veículo adaptado para ambulância, com fornecimento de equipe formada por enfermeiro, técnico de enfermagem e condutor, pelo período de 03 meses, nos municípios de Belém e de Ananindeua, sob o protocolo de nº 2020/334122, pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda - SEASTER;

CONSIDERANDO que a aludida contratação engloba a prestação de serviços de mão de obra especializada com dedicação exclusiva, uma vez presentes os requisitos do art. 17, da Instrução Normativa nº 05, de 26/05/2017;

CONSIDERANDO que nos autos do processo administrativo nº 2020/334122 não restou claro qual o planejamento estatal utilizado para demonstrar que o regime de contratação por mão de obra exclusiva é o que melhor atenderia o interesse público;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº 05, de 26/05/2017, ao tratar sobre diretrizes para elaboração do Termo de Referência, no anexo V, pondera que, no caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido a partir da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, a

ser definido, dentre outros, por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços dos itens do serviço;

CONSIDERANDO que o Termo de Referência do processo nº 2020/334122 não exige demonstrativo da composição dos preços apresentados pelos proponentes de modo que fiquem especificados os custos unitários e totais de cada parcela do serviço a ser contratado;

CONSIDERANDO que o item 7.7, Anexo VII-A, da IN nº 5, de 2017, possibilita que o modelo de planilha de custos e formação de preços disposto no Anexo VII-D seja adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante;

CONSIDERANDO que o orçamento proposto pela contratada que consta dos autos do nº 2020/334122 não possibilita análise mais criteriosa dos custos envolvidos, na medida em que expõe apenas o valor total mensal para 02 (duas) ambulâncias;

CONSIDERANDO que a apresentação de planilha de custos e composição de preços permitiria não somente a análise do preço total apresentado pelo interessado, mas também a verificação de existência de custos unitários subdimensionados ou superfaturados, bem como a observância e o ajuste de alguns desses custos aos moldes impostos por normas legais específicas, como as trabalhistas;

CONSIDERANDO que serviços de mão de obra também podem culminar em responsabilidade subsidiária do Estado do Pará, a teor da súmula 331 do TST;

CONSIDERANDO que essas cautelas poderiam reduzir a assimetria de informações decorrente de imprecisão dos custos e reduzir as incertezas quanto aos riscos a serem alocados por ambas as partes, contribuindo inclusive para que a Administração pudesse negociar contratação mais economicamente vantajosa ao Erário;

CONSIDERANDO que a escolha da prestação desses mesmos serviços, só que a partir de regime sem dedicação exclusiva de mão de obra, permitiria remuneração conforme unidade de paciente removido, uma vez que a efetiva execução da atividade contratada seria realizada somente quando provocada a demanda;

CONSIDERANDO que em análise no SIAFEM não foi constatado qualquer empenho relativo a esse contrato, e que o art. 60 da Lei 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho, sendo tal proibição mera decorrência da vedação constitucional de assunção de obrigações;

CONSIDERANDO, ainda, que no bojo da Comissão de Acompanhamento se adota sempre uma prévia linguagem consensual e colaborativa com as autoridades encarregadas do enfrentamento da COVID, ciente este Ministério Público de Contas sobre as dificuldades e o profundo stress a que se submeteu o Poder Executivo, o que faz por prestigiar a atuação pedagógica do controle externo;

E CONSIDERANDO, por fim, a prerrogativa conferida ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA), para expedir RECOMENDAÇÕES sem caráter coercitivo, no exercício da defesa

dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito e aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

RECOMENDA à Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda, com ciência à Procuradoria-Geral do Estado - PGE, na qualidade de órgão coordenador da Comissão de Acompanhamento a que faz menção o Decreto 658/2020; para que:

- a) Pondere a possibilidade e a conveniência de se adotar remuneração do serviço em apreço através de pagamento por remoção, conforme sói ocorrer nesse tipo de contratação, tornando públicas as justificativas da decisão discricionária por um ou outro método de contratação-pagamento, em especial para esclarecer os motivos, inclusive sanitários, da escolha inicial pela prestação indireta com remuneração mensal e mão de obra exclusiva, tendo em vista que, a depender da demanda esperada, seria mais vantajoso para a administração que o serviço fosse realizado de acordo com as remoções efetivamente realizadas;
- b) Acaso a Administração Pública, no bojo de sua discricionariedade fundamentada, continue a adotar método de pagamento mensal, o que configura prestação de serviços terceirizados, exija da empresa contratada a composição de custos unitários de mão de obra, material, insumos e equipamentos referente à contratação nº 2020/334122, bem como se demande o preciso levantamento de seus quantitativos, nos termos do art. 7º, §2º, inciso II, c/c com o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93. Para tanto, recomenda-se o uso do modelo presente no Anexo VII-D da IN nº 5, de 2017, ainda que simplificado, tendo em vista a urgência do atendimento às pessoas infectadas por COVID-19. As informações devem conter, pelo menos:
  - i) Número de pessoas contratadas e suas remunerações (salário-base, gratificação por função, adicional de periculosidade, adicional de insalubridade, adicional noturno, entre outros);
  - ii) Encargos e benefícios (salário, férias e adicional de férias; encargos previdenciários (GPS) E FGTS; benefícios diários e mensais, a exemplo de vale transporte, vale refeição; auxílio saúde, entre outros);
  - iii) Provisão para rescisão (estimativas de um possível encerramento do contrato de trabalho de um empregado);
  - iv) Reposição (custo necessário para substituir, no posto de trabalho, o profissional nas hipóteses de suas ausências legais, dentre outros);
  - v) Insumos (uniformes, materiais, equipamentos de proteção individual, estimativa de combustível, material médico, custo do aluguel do veículo, reparos, entre outros que julgar pertinentes);

- vi*) Custos indiretos (funcionamento e manutenção da sede; supervisão de serviços; seguros; entre outros);
  - vii*) Tributos (federais, estaduais e municipais);
  - viii*) Lucro.
- c) Avalie constantemente a quantidade de remoções realizadas, confrontando com o custo mensal fixo, de modo que a análise da vantajosidade do contrato se renove pelo menos mensalmente;
- d) Promova o devido empenho global do valor do contrato, em observância ao art. 60 da Lei 4.320/64 e o art. 167, II, da CF, sob pena de continuar a assumir obrigações contratuais sem a devida cobertura orçamentária;
- e) Inclua em todos os Termos de Referência futuros que digam respeito a serviços complexos e de valor relevante, em especial os de execução terceirizada ou com relevante impacto de mão-de-obra, o devido detalhamento da formação dos preços unitários e global de cada item, para que a Administração tenha ao seu alcance as informações necessárias para realizar julgamento objetivo sobre a aceitabilidade e a exequibilidade das propostas.

Ressalta-se que, ante a urgência do momento – de combate à pandemia do COVID-19 –, fica estabelecido o prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento, para responder por escrito sobre a adesão ou não às recomendações. Havendo aceitação, assinala-se prazo de 5 (cinco) dias para o início de seu cumprimento, contados a partir do fim do prazo anterior.

Esta Recomendação não dispensa o cumprimento dos demais comandos constitucionais, legais e infralegais e das decisões do controle externo ou judiciais relativos ao tema de que trata.

Publique-se o extrato do presente ato no DOE.

Belém, 02 de julho de 2020.

Patrick Bezerra Mesquita  
PROCURADOR DE CONTAS

Danielle Fátima Pereira da Costa  
PROCURADORA DE CONTAS