

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR(A) CONSELHEIRO(A) PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

**TRÂMITE PREFERENCIAL.**

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,<sup>1</sup> DO  
REGIMENTO INTERNO.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, por meio das Procuradoras de Contas que ora subscrevem, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos do art. 130 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, do art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 09/1992) e do art. 41, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Lei Complementar Estadual nº 81/2012) c/c o art. 234, II, do Regimento Interno desta Corte (Ato nº 63), vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**

em face da **SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA – SESPA**, órgão da Administração Pública Direta do Estado do Pará, inscrita no CNPJ 05.054.929/0001-17, e **PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 4.589.125/0001-03, conforme fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

---

<sup>1</sup> “Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave”;

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

## 1 DOS FATOS

A Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESPA realizou a dispensa de licitação nº 025/SESPA/2020 (processo nº 2020/318713), com fundamento no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, para contratação de empresa especializada na execução de serviços de arquitetura e engenharia para montagem de instalações provisórias de leitos hospitalares, culminando na celebração do Contrato nº 046/2020, firmado entre o Estado do Pará, por meio da SESPA, e a empresa Paleta Engenharia e Construções LTDA (CNPJ nº 14.589.125/0001-03), no valor global de R\$9.753.200,00 (nove milhões, setecentos e cinquenta e três mil e duzentos reais).

O contrato em referência, assinado em 15/05/2020, previu a elaboração de projeto para implantação e manutenção de 4 (quatro) estruturas hospitalares temporárias, durante 120 (cento e vinte) dias, nos municípios de Belém (240 leitos), Soure (60 leitos), Redenção (60 leitos) e Altamira (60 leitos), construídos com estrutura pré-fabricada e modular, para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos por pacientes de baixa complexidade, relacionados com o tratamento de infectados pela COVID-19.

Ato contínuo, em 18/05/2020, o contrato foi alterado por meio do 1º termo aditivo, cujo objeto foi a supressão, por comum acordo entre as partes, das estruturas hospitalares em três municípios: Soure, Redenção e Altamira, ficando apenas a responsabilidade de implantação e manutenção, por 120 (cento e vinte) dias, da estrutura hospitalar temporária no Município de Belém, contendo 240 (duzentos e quarenta) leitos hospitalares. Assim, foi suprimido o valor de R\$4.685.000,00 (quatro milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil reais), permanecendo o valor do contrato em R\$5.068.200,00 (cinco milhões sessenta e oito mil e duzentos reais).

O processo de contratação em referência foi analisado, inicialmente, por ocasião dos trabalhos promovidos pela então vigente Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais Previstas no Decreto Estadual nº 619, de 23 de março de

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

2020, instituída pelo Decreto nº 658, de 1º de abril de 2020, quando restou identificadas diversas falhas, conforme *checklist* em anexo, encaminhado ao órgão competente. Porém, naquela ocasião, não se identificou, por falta de informações no processo, em qual local específico os leitos hospitalares seriam instalados no município de Belém, já que os locais sempre foram citados de forma imprecisa, com menção apenas a “*centro de convenções ou estrutura semelhantes*” nos respectivos municípios referidos.

No entanto, no decorrer do tempo, se teve notícias da instalação de um segundo hospital de campanha no município de Belém. No *site* da Agência Pará foi divulgada a informação, no dia 13/05/2020 (antes mesmo da assinatura do contrato acima citado), de que o segundo Hospital de Campanha de Belém, no Centro de Convenções da Assembleia de Deus, havia atingido 80% (oitenta por cento) de obras concluídas<sup>2</sup>, o qual contaria com 240 (duzentos e quarenta) leitos clínicos para atendimento de pacientes com casos leves e moderados de COVID-19, número que coincide com o objeto do contrato mencionado anteriormente.

Diante disso, no mês de junho de 2020, foi feito questionamento aos representantes do Governo, no âmbito da citada Comissão de Acompanhamento, quanto à conclusão da montagem do 2º hospital de campanha em Belém, obtendo-se a informação de que não foi concluída a montagem, pois não havia necessidade naquele momento e que o hospital ficou de “*back-up*” caso houvesse novo aumento de casos de contaminação, conforme consta no 4º Relatório de execução dos trabalhos conduzidos pela “Comissão de Acompanhamento das medidas administrativas excepcionais previstas no Decreto Estadual nº 619/2020”, em anexo, o qual foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA (ofício nº 18/2020/8PC/MPC/PA).

Ocorre que, no ano de 2021, foi divulgada notícia em jornal de grande circulação<sup>3</sup> de que o espaço destinado ao segundo Hospital de Campanha em Belém teria sido totalmente desmontado, sem o atendimento médico de nenhum paciente, o que levou este

---

<sup>2</sup> Disponível para consulta em: <<https://agenciapara.com.br/noticia/19516/>>. Acesso em 20/09/2021.

<sup>3</sup> Disponível para consulta em: <https://www.oliberal.com/belem/segundo-hospital-de-campanha-de-belem-nunca-foi-inaugurado-e-sequer-atendeu-pacientes-da-covid-19-1.331897>. Acesso em 20/09/2021.

MPC/PA a instaurar o Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, autuado sob o nº 2021/0108-3, a fim de coletar subsídios acerca da contratação e execução de eventuais serviços, obras e aquisições referentes ao citado hospital.

Importa mencionar que, em consulta ao *site* da Transparência Pará, constatou-se a existência, no exercício de 2020, de 2 (duas) notas de empenho em favor da empresa Paleta Engenharia e Construções LTDA (2020NE02768 e 2020NE02898), referentes ao processo nº 2020/318713 e 2020/361807, as quais viabilizaram o pagamento integral de R\$5.068.200,00 (cinco milhões sessenta e oito mil e duzentos reais), coincidente com o valor contratual da montagem dos 240 (duzentos e quarenta) leitos, acima mencionado. Veja:

Nº do empenho	Data do empenho	CPF/CGC/IG	Beneficiário	Empenhado	Anulação	Reforço	Empenhado Final	Pago
2020NE02768	20/05/2020	14588125000103	PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇOES LTDA	2.027.280,00	-0,01	0,01	2.027.280,00	2.027.280,00
2020NE02898	29/05/2020	14588125000103	PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇOES LTDA	3.040.920,00	0,00	0,00	3.040.920,00	3.040.920,00
<b>Total:</b>							<b>5.068.200,00</b>	<b>5.068.200,00</b>

#### Consulta Online das Despesas do Governo do Estado do Pará

Ano: 2020  
 Tipo de Pesquisa: POR PERÍODO ( 0101 a 3112 )  
 Órgão: SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE PUBLICA  
 Unidade Gestora: SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE PUBLICA

Número: 2020NE02768  
 Modalidade: ESTIMATIVO  
 Programa: SAUDE  
 Projeto Atividade: COVIDPARA-ACOES DE SAUDE  
 Tipo de Licitação: DISPENSA DE LICITACAO  
 Número do Processo: 2020/318713  
 Beneficiário: PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇOES LTDA  
 Função Programática:  
 Fonte de Recurso: FES- RECURSOS ORDINARIOS  
 Função: 10 - SAUDE  
 Subfunção: 302 - ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL  
 Elemento de Despesa: 33903920 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA  
 Categoria: 3 - DESPESA CORRENTE  
 Grupo de Despesa: 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES  
 Modalidade: 3390 - APLICACOES DIRETAS

#### Itens do Empenho

Especificação	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitario	Valor Total
SERV. TECNICOS PROFISSIONAIS	UND	1	0	2.027.280,00
<b>Total:</b>				<b>2.027.280,00</b>

#### Anulações / Reforços

Nº Anulação/Reforço	Data Anulação/Reforço	Situação	Valor
2020NE02768	20/05/2020	REFORCO DO EMPENHO.	0,01
2020NE02768	21/05/2020	ANULACAO DE EMPENHO DO PROPRIO EXERCICIO.	-0,01
<b>Total:</b>			<b>0,00</b>

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
 Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
 Telefone: (91) 3241-6555.

**Consulta Online das Despesas do Governo do Estado do Pará**

Ano: 2020  
 Tipo de Pesquisa: POR PERÍODO ( 0101 a 3112 )  
 Órgão: SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE PUBLICA  
 Unidade Gestora: SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE PUBLICA

Número: 2020NE02898  
 Modalidade: ORDINARIO  
 Programa: SAUDE  
 Projeto Atividade: COVIDPARA-ACOES DE SAUDE  
 Tipo de Licitação: DISPENSA DE LICITACAO  
 Número do Processo: 2020/361807  
 Beneficiário: PALETA ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA  
 Função Programática:  
 Fonte de Recurso: FES- RECURSOS ORDINARIOS  
 Função: 10 - SAUDE  
 Subfunção: 302 - ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL  
 Elemento de Despesa: 33903920 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS.PESSOA JURIDICA  
 Categoria: 3 - DESPESA CORRENTE  
 Grupo de Despesa: 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES  
 Modalidade: 3390 - APLICACOES DIRETAS

Itens do Empenho				
Especificação	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
SERV. TECNICOS PROFISSIONAIS	UND	1	0	3.040.920,00
Total:				3.040.920,00

No PAP alhures mencionado, a GTCC/SESPA informou que o contrato administrativo não foi formalizado nem tramitado por aquele setor, e mencionou que o processo eletrônico correspondente era o de nº 2020/318713, os quais se encontram na comissão permanente de sindicância. Asseveraram que o contrato (de nº 46/2020), que tinham a sua disposição, não contava com assinatura do Secretário de Estado à época (Sr. Alberto Beltrame), mas apenas a do Representante legal da empresa contratada, bem como que tinham acesso apenas à publicação do aditivo contratual, que suprimiu parte do objeto contratado.

Apenas diante desses dados é que foi possível confirmar que o contrato nº 046/2020 (analisado anteriormente no âmbito da comissão) se relacionava, de fato, com os 240 (duzentos e quarenta) leitos anunciados para o 2º Hospital de Campanha, o que até então, como dito, não era possível visualizar no respectivo processo de contratação.

Ainda na resposta apresentada pela SESPA, consta informação do Departamento de Engenharia, Saneamento e Saúde Ambiental – DESAM, na qual, supreendentemente, expõe-se que não se teve acompanhamento ou conhecimento do setor de engenharia acerca do contrato administrativo e que foi feita visita em agosto de 2020, evidenciando-se que o serviço foi executado conforme o projeto, estando apto para utilização, mas não foi possível

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
 Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
 Telefone: (91) 3241-6555.

quantificar os serviços executados por não haver planilha orçamentária, nem ocorreu o acompanhamento da montagem e desmontagem.

O Grupo técnico de Controle e Avaliação da Gestão dos Hospitais Metropolitanos e Regionais, por sua vez, asseverou que não foi celebrado qualquer contrato de gestão com Organização Social para administrar o Hospital de Campanha no Centro de Convenções da Assembleia de Deus, o que o levou a concluir que não houve inauguração, tampouco atendimentos no Hospital de Campanha em questão.

Além disso, quanto à despesa, foram fornecidos os seguintes dados, juntando-se as Notas de Empenho e Ordens Bancárias correspondentes. As OB's 2020OB02597 (referente à NF 132) e 2020OB02775 (referente à NF 133) foram emitidas, respectivamente, em 21/05/2020 e 01/06/2020.

Com isso, percebe-se que o contrato foi supostamente executado integralmente, sem fiscalização e sem que a população usufrísse do produto, com pagamento integral dos empenhos, não sendo providenciado mecanismos para suspender/extinguir o contrato administrativos.

Além disso, cumpre registrar que, como a SESPA não apresentou a integralidade dos documentos e informações solicitadas, foi feita nova requisição concernente à apresentação de justificativas quanto aos motivos da não inauguração do hospital de campanha, bem como informações sobre a cessão do espaço de instalação e transparência. No entanto, a Secretaria apresentou as mesmas informações de outrora, sem quaisquer acréscimos, não respondendo, portanto, aos questionamentos feitos.

Por outro lado, também foram solicitados informações e documentos diretamente à empresa contratada, o que foi atendido. A empresa informou que a montagem das estruturas iniciou em 18/05/2020 e foi concluída em 30/05/2020, antes do prazo fixado no contrato (02/06/2020, correspondente a 15 dias), e que recebeu o montante líquido de R\$1.925.916,00, em 21/05/2020, e R\$2.888.874,00, em 01/06/2020, após a retenção dos valores dos impostos correspondentes. Quanto à desmontagem, afirmou que a mesma foi feita em razão da vigência contratual, no período de 15/09/2020 a 25/09/2020, o que foi

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

comunicado à SESPA em 14/09/2020. Dentre os documentos apresentados pela empresa, foram anexadas as notas fiscais do serviço contratado, ambas emitidas no dia 18/05/2021.

Do acervo documental juntado aos autos e pela análise feita no âmbito da comissão de acompanhamento, percebe-se que ocorreram falhas no planejamento e no acompanhamento/fiscalização da contratação pública. Ainda que em situação de emergência, o gestor não poderia se descuidar de providenciar o mínimo do exigido para elaboração do termo de referência, como a descrição adequada do objeto, a descrição resumida da solução apresentada e da estimativa de preços.

Porém, o que se viu, como será tratado ao longo desta peça, é que o gestor abriu mão completamente da descrição do objeto, deixado ao encargo da empresa contratada, em ofensa ao art. 9º da Lei 8.666/93, além de que não há o mínimo de justificativa quanto à necessidade da contratação, a qual, repise-se, não gerou qualquer benefício à sociedade e não foi sequer providenciado os meios para a gestão do hospital temporário.

Ainda quanto ao planejamento, não foi feita estimativa de preços, e a justificativa dos preços contratados carecem da robustez necessária para lhe dar sustentação. Além do mais, não há planilha orçamentária detalhada da obra, tornando difícil a aferição do que foi efetivamente executado pela empresa contratado e a compatibilidade dos preços com o de mercado. O único documento juntado aos autos, referente aos itens supostamente executados, foi um atestado de capacidade técnica, composto por uma lista de itens unitários, o que merece ser aferido por esta Corte de Contas, em especial a compatibilidade com os projetos apresentados, com o valor pago e com o preço de mercado.

No que concerne às fases da despesa, é nítida a falha na liquidação, já que não ocorreu o acompanhamento dos serviços, e no pagamento, pois verificou-se que este se deu de forma antecipada (sinal), e, aparentemente, sem se adequar aos termos da legislação então vigente que admitiria tal modalidade, o que também merece ser objeto de fiscalização. A origem dos recursos também devem ser objeto de apuração, já que foi

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

divulgada no *site* da empresa Hydro S/A a doação de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), destinada à instalação e manutenção dos hospitais de campanha no Pará<sup>4</sup>.

Além disso, outros aspectos foram identificados, como a possível manipulação processual, atos administrativos pré-fabricados, ausência de formalidades obrigatórias, dentre outras possíveis irregularidades que emergem da documentação em anexo e que serão tratadas na presente peça.

Por tudo isso, torna-se imperiosa o exercício da fiscalização por este E. Tribunal de Contas, a fim de apurar os fatos ora especificados e, caso confirmadas estas e outras irregularidades, perseguir a quantificação do dano, bem como a identificação dos responsáveis, possibilitando a recuperação de eventual recurso desviado ou mal aplicado, além da aplicação das medidas corretivas e sanções correspondentes.

Era o que tinha a relatar.

## 2 DO DIREITO

### 2.1 DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui competência para decidir sobre representações em matérias inseridas dentre as suas atribuições, cuja legitimidade recai sobre qualquer autoridade pública federal, estadual e municipal, de acordo com o previsto

---

<sup>4</sup> Disponível para consulta em: <[https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-mais-r\\$-5-milhoes-para-apoiar-a-implantacao-de-hospitais-de-campanha-no-para/](https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-mais-r$-5-milhoes-para-apoiar-a-implantacao-de-hospitais-de-campanha-no-para/)>; <https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/com-apoio-da-hydro-para-ja-conta-com-dois-hospitais-de-campanha/>; [https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-r\\$-5-milhoes-para-apoiar-a-instalacao-de-quatro-hospitais-de-campanha-no-para-para-combate-ao-covid-192/](https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-r$-5-milhoes-para-apoiar-a-instalacao-de-quatro-hospitais-de-campanha-no-para-para-combate-ao-covid-192/). Acesso em 05/11/2021.

no art. 1º, XVII<sup>5</sup>, e art. 41, II<sup>6</sup>, ambos da Lei Complementar Estadual nº 81/12. No mesmo sentido é o teor dos artigos 1º, XVII<sup>7</sup>, e art. 234, II<sup>8</sup>, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará – RITCE/PA.

**Tem-se, portanto, presente a legitimidade ativa** para a propositura da presente representação, uma vez que o membro do Ministério Público de Contas se insere no conceito de autoridade pública estadual, tendo como atribuição a promoção da defesa da ordem jurídica no âmbito do controle externo, como definido no art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 9/92.

Por outro lado, resta justificado o acolhimento da presente representação, já que **envolve matéria de competência da Corte de Contas**, na forma prevista no art. 234, §2º, c/c art. 227, *caput*, do RITCE/PA.

Isso porque os contratos administrativos estão sujeitos à fiscalização do TCE/PA (art. 38 da LO nº 81/2012) e o artigo 113 da Lei nº 8.666/93 dispõe que “*o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente*”, sendo permitido a “*qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas (...) contra irregularidades na aplicação desta Lei*” (art. 113, §2º).

Ademais, não se pode olvidar que os recursos do orçamento estadual que fizeram frente à despesa atraem a competência do TCE/PA para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos estaduais, como previsto no art. 71, II, c/c art.

---

<sup>5</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão de controle externo, compete: (...) XVII - decidir sobre denúncias e representações em matéria de sua competência;”

<sup>6</sup> “Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso: (...) II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;” (grifo nosso)

<sup>7</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma da legislação vigente, em especial da sua Lei Orgânica, compete: (...) XVII - decidir sobre denúncias e representações em matéria de sua competência;”

<sup>8</sup> “Art. 234. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:(NR) (...) II - por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;” (grifo nosso)

75 da CRFB, no art. 115 da Constituição do Estado do Pará – CEPA e no art. 1º, II, a, da LC Estadual nº 81/12.

Frisa-se, ainda, que o objeto da presente representação alcança administrador e responsável sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos do art. 6º da LC Estadual nº 81/12, a seguir colacionado:

“Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 1º, inciso II, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária;

(...)

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante contrato, convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres”;

Por fim, oportuno esclarecer que **a presente peça está acompanhada de cópia do processo de contratação em referência, obtida por meio de requisição ou encaminhamento pelos representantes do Poder Executivo no âmbito da comissão de acompanhamento das medidas de enfrentamento a COVID-19, instituída pelo Decreto nº 658/2020, além dos documentos apresentados pela empresa contratada, encaminhados no âmbito do procedimento apuratório instaurado neste *Parquet*, entre outros documentos, os quais fornecem subsídios acerca dos fatos aqui narrados, a fim de suprir a exigência contida no art. 234, §2º, c/c art. 227, IV, do RITCE/PA.**

Por todo o exposto, a presente representação merece ser acolhida, pois proposta por autoridade legitimada e tem como objeto matéria de competência do Tribunal de Contas do Estado, além de se referir a administrador e responsável sujeito à sua jurisdição, atendendo, assim, aos requisitos previstos nos incisos do art. 227 do RITCE/PA, aplicável às representações por força do art. 234, § 2º, do mesmo ato normativo.

## 2.2 DO MÉRITO

### 2.2.1 Das falhas no planejamento da contratação dos serviços de engenharia para instalação de estrutura hospitalar temporária e suas repercussões

Ministério Público de Contas do Estado do Pará  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

A Lei nº 13.979/2020, a fim de garantir a celeridade necessária para adoção das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, provocada pela COVID-19, previu uma nova modalidade de dispensa de licitação, no seu art. 4º, para a aquisição de bens, serviços, **inclusive de engenharia**, e insumos.

Dentre as diversas regras previstas, importa mencionar, em primeiro lugar, a que estabeleceu a possibilidade de admissão de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, a seguir descrita:

“Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação simplificada da contratação;
- III - descrição resumida da solução apresentada;
- IV - requisitos da contratação
- V - critérios de medição e pagamento;
- VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros
  - a) Portal de Compras do Governo Federal;
  - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
  - c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
  - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
  - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII - adequação orçamentária.”

O projeto básico simplificado, estabelecido pela Lei nº 13.979/2020, mitiga as exigências previstas no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93<sup>9</sup>. Por outro lado, não se pode

---

<sup>9</sup> Art. 6º - IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

olvidar que é dever do gestor público mitigar os riscos inerentes à situação de emergência e à simplificação do projeto básico, conforme ensina Joel de Menezes Niebuhr:

**“De todo modo, quando for o caso, em especial para obras e serviços de engenharia, o projeto básico é obrigatório para licitações e para processos de contratação direta.** Disso resulta que ele se aplica na dispensa de licitação do artigo 4º da Lei nº 13.927/2020 e no pregão simplificado do artigo 4º-G do mesmo artigo, notadamente para os serviços de engenharia considerados comuns e licitados por meio da modalidade pregão.

**Por sua vez, o chamado projeto básico simplificado, na forma do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020, é realmente bem mais simples do que o projeto básico preconizado no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993. Sente-se a falta, entre outros detalhamentos, do estudo de impacto ambiental e “do orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”.**

Essa simplificação do conteúdo do projeto básico justifica-se na emergência provocada pela pandemia de COVID-19. Ocorre que a elaboração de projeto básico, com todo o seu detalhamento, demanda bom tempo, tempo que a Administração Pública não dispõe para o enfrentamento à pandemia, que requer providências céleres. Então, abrevia-se o conteúdo do projeto básico para que ele possa ser concluído mais rapidamente e a Administração Pública consiga partir logo para as contratações.

Registre-se que o artigo 5º da Resolução nº 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) prescreve o seguinte:

Art. 5º – Poderá ser dispensado o Projeto Básico com as características descritas nos artigos anteriores, para os empreendimentos realizados nas seguintes situações:

- I – nos casos de guerra ou graves perturbações da ordem;
- II – nos casos de obras ou serviços de pequeno porte, isolados e sem complexidade técnica de gerenciamento e execução;
- III – nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e privados.

Veja-se que o Confea não dispensa totalmente o projeto básico.

Ele dispensa é o projeto básico “com as características descritas nos artigos anteriores [...]”. Ou seja, o Confea dispensa o projeto básico com conteúdo completo e, por conseguinte, autoriza que, em situações de emergência, sejam utilizados projetos básicos com conteúdo abreviado, na linha do que preceitua o artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020.

Sobre o assunto, o TCU tem entendido o seguinte:

1.6. determinar ao [...] que, mesmo em obras emergenciais, providencie projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº

- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

8.666/1993, em consonância com o disposto no art. 7º, §2º, inciso II e §9º da mesma Lei, sendo admissível, *com a finalidade precípua de afastar risco de dano a pessoas ou aos patrimônios público e particular, que os primeiros serviços sejam iniciados ou executados previamente à conclusão do projeto básico*;

1.6.1. *em casos excepcionais e devidamente justificados, poderão ser utilizados projetos básicos que não apresentem todos os elementos do art. 6º, inc. IX da Lei nº 8.666/1993, devendo constar do processo de contratação as razões que impossibilitam a elaboração do projeto completo*;

Ou seja, a visão do TCU e do Confea está alinhada com as prescrições do artigo 4º-E da Lei nº 13.927/2020, que parece acertada em relação a esse aspecto. **A regra é que os contratos de obras e serviços de engenharia sejam precedidos de projeto básico, mesmo em situações emergenciais. No entanto, em casos excepcionais, que precisam ser justificados, a Administração Pública pode firmar a contratação emergencial com apoio em projeto básico simplificado, sem todos os elementos estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993, a fim de evitar prejuízos ao interesse público caso a contratação emergencial ficasse pendente da conclusão de projeto básico completo, que costuma demandar tempo mais estendido.**

O que deve provocar polêmica mais acentuada é o conteúdo desse projeto básico simplificado. Há concordância sobre a admissão de projeto básico simplificado diante de situações emergenciais, como é o caso das versadas pela Lei nº 13.979/2020, que se dedica ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. Nada obstante, não se tinha clareza do conteúdo mínimo desse projeto básico simplificado, que agora foi externado pelo §1º do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020.

**Pondera-se que os agentes administrativos devem atuar com cuidado em relação a projetos básicos simplificados, porque, a depender do conteúdo deles, é de esperar a ampliação substancial do risco de ocorrerem problemas sérios no futuro, notadamente na execução dos contratos, comprometendo investimentos públicos e a própria integridade física de agentes administrativos e de cidadãos em geral.**

**Admite-se uma espécie de perda qualitativa em razão da emergência, mas se deve fazer todo o esforço para atenuá-la na maior medida do possível**.<sup>10</sup>

Além do mais, não obstante o planejamento simplificado e a existência de presunção de urgência, de necessidade de pronto atendimento, de risco e de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de urgência<sup>11</sup>, o Tribunal de Contas da União - TCU, na análise das contratações relacionadas ao enfrentamento da

<sup>10</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 145p. ISBN 978-65-5518-014-5.

<sup>11</sup> “Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:

I – ocorrência de situação de emergência; [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)”

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**

Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.

Telefone: (91) 3241-6555.

pandemia de COVID-19, entendeu que os processos de contratação devem ser instruídos com a devida motivação, contendo, no mínimo, justificativas específicas da necessidade da contratação e da quantidade dos bens e serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado, nos seguintes termos:

“Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo *coronavírus* (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020)”. (Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER).

Nessa linha de intelecção, o próprio Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual (Auditoria Geral do Estado) fez chegar a todos os gestores públicos, inclusive da Pasta da Saúde, por meio do Ofício Circular AGE nº 10/2020-GAB/AGE<sup>12</sup>, recomendações de boas práticas de instrução e transparência relacionadas a eventuais contratações diretas, com fulcro no art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, onde se instruíra, dentre outras coisas, acerca do planejamento nas aquisições:

“1. Que as aquisições públicas no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, eventualmente procedidas por contratação direta em exceção à regra geral de licitações insculpidas no art., 37, XXI, da Constituição Federal/88, em especial para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do *coronavírus*, deverão ser instruídas e balizadas por preceitos de legalidade, legitimidade, economicidade, prudência, impessoalidade, eficiência, moralidade, zelo, boa-fé, probidade e transparência.

2. Na hipótese de despesas assumidas sem observar o devido processo ordinário de compras e licitações, ainda que pautadas em previsão legal e circunstâncias temporárias que a legitimam para atingir finalidade pública efetiva, estas também devem ser pautadas por mecanismos que garantam a fidedignidade formal e material das instruções, mitigação de riscos e instrumentos da salvaguarda de transparência e governança.

**3. Não obstante a celeridade processual demandada para as situações de emergência, é de imperiosa importância que se proceda cautela nas instruções de contratações diretas nos termos do Art. 4º da Lei nº 13.979/2020, em especial dando importância às seguintes medidas mitigadoras de riscos e de salvaguarda da governança, entre outras previstas**

<sup>12</sup> Reiterado por meio do Ofício Circular AGE nº 012/2020-GAB/AGE.

na legislação aplicável, **que: I – No planejamento da contratação:** a) Possuam indicação dos recursos orçamentários para a despesa, bem como a disponibilidade orçamentária no sentido de que se evite despesas sem cobertura orçamentária ou com dotação diversa do objeto e finalidade pretendida; b) Nas aquisições diretas decorrentes de situações dispostas na Lei 13.797/2020, presumem-se atendidas as condições arroladas nos incisos de I a IV, todos do Art. 4º-B; c) **Nas aquisições emergenciais devem ser considerados apenas os quantitativos mínimos necessários ao atendimento da situação emergencial e no limite desta;** d) **Nos processos administrativos de aquisição, recomendável constar memórias de cálculo das quantidades a serem adquiridas e os documentos que evidenciam as informações nelas utilizadas, tais como histórico de consumo ou outra estimativa razoável de projeção a ser avaliada no caso concreto” [...].**

Dito isso, passa-se a exposição das possíveis violações à mencionada legislação, relacionadas com o planejamento simplificado da contratação, que merecem apuração por este E. Tribunal de Contas do Estado.

#### *2.2.1.1 Da declaração insuficiente do objeto do contrato, da participação do autor do projeto básico e executivo na execução do contrato e do não atingimento dos resultados esperados*

A declaração do objeto, a que se refere o inciso I do §1º do art. 4-E da Lei nº 13.979/2020, deve ser clara, precisa e suficiente, mesmo em se tratando de termo de referência ou projeto básico simplificado, conforme as lições da doutrina:

“No tocante ao desenvolvimento simplificado do termo de referência e do projeto básico, há que se atentar que o objeto a ser adquirido necessitará, no mínimo, de uma descrição clara, precisa e suficiente. **Clara** o suficiente para que a Administração se faça entender sobre o que pretende de fato adquirir, o fim a que se destina, como, quando, quanto, onde e, por quem será utilizado aquele objeto; **precisa**, no sentido de não descrever o item de forma a restringir a competitividade sem um justo motivo, ou de ampliá-la demais em face de um descritivo genérico ou impreciso, ensejando prejuízo à qualidade desejada e; por fim, **suficiente** para que seja descrito o objeto capaz de atender às necessidades precípuas da Administração, sem exageros ou requintes incompatíveis ou que destoem de sua real demanda”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito Provisório e A Emergência do Coronavírus. 1.ED.*. Belo

Ocorre que, no termo de referência<sup>14</sup> da contratação sob enfoque, não se identifica as características necessárias à declaração do objeto, uma vez que não há descrição mínima da composição dos leitos temporários e das instalações, nem a especificação dos locais em que os mesmos seriam instalados, havendo menção apenas aos municípios. Oportuno esclarecer que apenas no curso do PAP é que foi possível identificar que os leitos do município de Belém-PA seriam destinados ao Centro de Convenções da Assembleia de Deus.

Na realidade, a especificação do objeto é completamente genérica, aduzindo que a contratada deveria “realizar o planejamento, construção e gerenciamento da implantação dos leitos temporários e a execução de toda a infraestrutura necessária à montagem e operação dos leitos temporários”, sem maiores esclarecimentos e especificações. Veja:

#### 1 - OBJETO

O presente Termo de Referência/Especificação Técnica tem por objeto **Contratação de empresa especializada na área de engenharia e/ou arquitetura para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para implantação de leitos adicionais temporários, em Estruturas Hospitalares Temporárias**, que oferecerão atendimento temporário com internação em leitos clínicos os quais serão destinados prioritariamente aos pacientes **diagnosticados com o Covid-19**, nos Municípios de Belém, Soure, Altamira e Redenção, no Estado do Pará.

#### Especificação do objeto

Para enfrentamento da emergência de saúde pública, deverá a Contratada realizar o planejamento, construção e gerenciamento da implantação dos leitos temporários e a execução de toda a infraestrutura necessária à montagem e operação dos leitos temporários da seguinte forma:

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CIDADE	QUANTIDADE	DURAÇÃO
1	Centro de Convenções ou estrutura semelhante, para a criação de leitos hospitalares	Belém	240 Leitos	120 Dias
2	Centro de Convenções ou estrutura semelhante, para a criação de leitos hospitalares	Soure	60 Leitos	120 Dias
3	Centro de Convenções ou estrutura semelhante, para a criação de leitos hospitalares	Altamira	60 Leitos	120 Dias
4	Centro de Convenções ou estrutura semelhante, para a criação de leitos hospitalares	Redenção	60 Leitos	120 Dias

Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1647>. Acesso em: 19 out. 2021.

<sup>14</sup> Não se adentrará aqui na distinção entre termo de referência e projeto básico para obras e serviços de engenharia, pois a Lei 13.979/2020 não faz tal distinção, embora seja cediço na Lei 8.666/93 que, para serviços de engenharia, o projeto básico é o instrumento que deve ser utilizado.

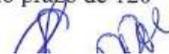
Ministério Público de Contas do Estado do Pará  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Perceba como até o **planejamento** foi inserido como objeto do contrato administrativo, o que demonstra que a Administração Pública não atuou como deveria, pois, como visto, o planejamento até pode ser simplificado nas contratações diretas relacionados com o enfrentamento à COVID-19, mas jamais extirpado completamente.

Aliás, dentre as previsões do termo de referência, consta que seria de responsabilidade da contratada apresentar projeto preliminar, o qual deveria ser aprovado em até 06 (seis) horas pela contratante, consistente no conjunto de documentos mínimos para o início da execução da obra, dentre outros fatores:

#### **Etapas**

- 1ª Etapa:** apresentação pela Contratada de PROJETO PRELIMINAR para as Estruturas Hospitalares Temporárias em até 6 (seis) horas a partir da formalização da contratação, pelo envio por meio eletrônico ou protocolo físico na Secretaria de Estado e Saúde Pública - SESPA;
- 2ª Etapa:** aprovação pelo Contratante, no prazo de 6 (seis) horas, dos PROJETOS PRELIMINARES;
- 3ª Etapa:** implantação das Estruturas Hospitalares Temporárias em até 10 (dez) dias;
- 4ª Etapa:** paralelamente à implantação das Estruturas Hospitalares Temporárias, o Contratante deverá providenciar as autorizações e licenças necessárias nas esferas federal, estadual e municipal;
- 5ª Etapa:** apresentação pela Contratada do as built, uma vez concluída a construção das Estruturas Hospitalares Temporárias;
- 6ª Etapa:** manutenção das infraestruturas físicas hospitalares temporárias (a exemplo das lonas de fechamento e cobertura, instalações elétricas e hidrossanitárias, divisórias, etc) pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias.



#### **Projeto preliminar**

Este projeto compreenderá o conjunto de documentos mínimos para o início da execução da obra, bem como a apresentação de todas as medidas existentes nas edificações, transformando as informações aferidas, em um desenho técnico que irá representar a atual situação das Estruturas Hospitalares Temporárias, seus trajetos de instalações elétricas, hidráulicas, memorial descritivo, materiais utilizados, demonstração de atendimento às normas pertinentes ao uso, segurança, manutenção, com dimensões adequadas, peças gráficas, plantas, projeto de prevenção de incêndio, climatização, comunicação visual, instalação de gases medicinais e o que mais se fizer necessário para adequada comprovação da execução da obra.

Todas as etapas do desenvolvimento serão acompanhadas por técnicos designados pela SESPA, os quais poderão esclarecer as dúvidas e / ou questionamentos que surgirem no decorrer dos trabalhos.

Na matriz de responsabilidade apresentada pela empresa contratada com a sua proposta consta ainda a responsabilidade da empresa em elaborar projetos básicos, conforme a seguir colacionado:

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

#	Escopo / Atividades	Paleta	Gov. do Pará	Operador Hospital
1	Elaboração do Projeto básico Arquitetônico	X		
2	Elaboração do Projeto básico Elétrico	X		
3	Elaboração do Projeto básico TI / Telecom	X		
4	Elaboração do Projeto básico de Infraestrutura (Água, Esgoto, Gás Natural, Ar comprimido, Oxigênio, Vácuo nos leitos de UTI) e Oxigênio em 100% leitos	X		

Registra-se que, mesmo no caso de contratação integrada do Regime Diferenciado de Contratação (Lei 12.462/2011), a qual compreende a elaboração do projeto básico e do projeto executivo em conjunto com a execução da obra, é necessário que a Administração Pública providencie um anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço (art. 9º, §2º, I, da Lei 12.462/2011).

Mas, no presente caso, referente à dispensa de licitação pautada na Lei nº 13.979/2020 (sendo a Lei nº 8666/93 aplicada subsidiariamente), não há nada que caracterize o serviço de engenharia, e os projetos a serem elaborados pela empresa contratada detêm nítida característica do projeto básico a que se refere o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93. Para ilustrar a matéria, oportuno colacionar as lições da doutrina especializada, que expõe, claramente, que o projeto arquitetônico, projetos de instalações e memorial descritivo compõem o projeto básico:

“O importante é entender que o Projeto Básico DEFINE a obra. Quer dizer que, de posse de um projeto básico completo, bem elaborado, qualquer profissional da área conseguirá visualizar perfeitamente como ficará a obra, quais as dificuldades para a sua execução, qual o prazo de construção, quais os materiais e equipamentos necessários etc. Desse modo, não é válido licitar uma obra pública disponibilizando, no instrumento convocatório, exclusivamente o projeto arquitetônico, sob a alegação de que os demais projetos constituiriam o projeto executivo. Não! Se o projeto básico define a obra, como poderemos ter uma obra pública definida sem os projetos complementares (estrutura, instalações, fundação etc)? Nesse mesmo sentido, temos o seguinte posicionamento do TCU:

9.4.2.2. admite-se que sejam entregues à responsabilidade das empresas contratadas, como encargo, e desde que expressamente previsto no edital, apenas a elaboração do projeto executivo da obra, cujo principal escopo é o de continuação e detalhamento do projeto básico, não se admitindo, por isso, que o projeto executivo traga alterações significativas nos quantitativos dos serviços mais relevantes, em termos financeiros,

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

estimados pelo projeto básico e nas principais soluções técnicas nele adotadas (...).

Fundamentalmente, o Projeto Básico é composto pelos seguintes projetos:

- levantamento topográfico;
- sondagem;
- projeto arquitetônico;
- projeto de terraplenagem;
- projeto de fundações;
- projeto estrutural;
- projeto de instalações hidráulicas;
- projeto de instalações elétricas;
- projeto de instalações telefônicas, de dados e som;
- projeto de instalações de prevenção de incêndio;
- projeto de instalações especiais (lógica, CFTV, alarme, detecção de fumaça);
- projeto de instalações de ar condicionado;
- projeto de instalações de transporte vertical;
- projeto de paisagismo.

Outros projetos poderão ser necessários diante de cada caso concreto. Se a situação exigir, os mesmos deverão ser incluídos dentro do Projeto Básico. Além dos projetos acima relacionados, o Projeto Básico é composto, também, por outros documentos, a seguir discriminados:

- memorial descritivo;
- especificação técnica;
- orçamento;
- planilha de custos e serviços;
- composição de custo unitário de cada serviço;
- cronograma físico-financeiro<sup>15</sup>.

Além disso, de acordo com o art. 9<sup>a</sup> da Lei nº 8.666/93, há impedimento legal para o autor do projeto básico ou projeto executivo participar direta ou indiretamente da execução de obra ou serviço, o que pode ser aplicado às contratações direta (e, portanto, subsidiariamente às hipóteses da Lei 13.979/2020), de acordo com as lições de Marçal Justen Filho:

---

<sup>15</sup> REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. *Obras Públicas. 2.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1755>. Acesso em: 19 out. 2021.

Uma questão interessante relaciona-se com as hipóteses de contratação direta. O impedimento do art. 9º. Aplicar-se-ia nos casos de dispensa de licitação e de inexigibilidade? A questão não comporta uma única resposta uniforme.

**O art. 9º estabelece vedação orientada a excluir a possibilidade de que o exercício por um sujeito de uma certa faculdade, que se relaciona à modelagem da futura contratação, conduza ao surgimento de benefícios e vantagens indevidos, frustrantes do cunho competitivo da licitação. Ora, admitir que o sujeito modele o contrato e, desse modo, produza a não aplicação da licitação. Ora, admitir que o sujeito modele o contrato e, desse modo, produza a não aplicação da licitação seria muito mais ofensivo aos princípios jurídicos que o art. 9º, aplica-se também aos casos de contratação direta.**

Mas há de se estabelecer uma ressalva. É possível que a causa jurídica da dispensa ou da inexigibilidade exista antes ou independentemente da elaboração do projeto. Nesse caso, não incide o impedimento. Um exemplo permite compreender o raciocínio. Suponha-se que uma certa tecnologia seja de titularidade privativa de uma determinada empresa. A Administração realizará a contratação direta com fundamento no art. 25, I, da Lei 8.666/1993. Se a Administração contratar o único empresário em condições de executar a obra para elaborar os projetos básicos e executivo, é evidente que o impedimento examinado não se aplicará.<sup>16</sup> (grifos nossos)

No caso, a definição do objeto do contrato pela contratada, embora não seja capaz de definir a modelagem da contratação em si (já que sujeita à urgência decorrente da COVID-19), implica em risco demasiado ao erário e não atende ao interesse público e à segregação de funções, já que a empresa contratada será a responsável por delimitar a pretensão da Administração Pública e custo da obra que ela mesma executará, o que não pode ser admitido. A definição do objeto pela Administração atende ao interesse público e não pode ser deixada de lado:

A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública. Acontece que, por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto, sob pena de frustrar a competitividade. Por outro, ela não pode defini-lo de maneira excessivamente ampla, haja vista que, nesse caso, além de falecerem critérios objetivos para o julgamento das propostas, a própria consecução do interesse público é posta num segundo plano, em virtude de a Administração ter admitido propostas díspares, por força do que, é transparente, não soube ou não envidou os esforços necessários para delimitar, como devido, qual a utilidade que melhor o contempla. E isso porque, se a Administração descreveu o objeto de modo amplo demais, acaba por aceitar soluções díspares, inclusive as que não satisfazem o interesse público. Assim sendo, supõe-se que ela não soube definir

<sup>16</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

bem o que queria e quais as especificidades que pretendia. Por corolário, conclui-se que descurou do interesse público, que demanda ser otimizado.<sup>17</sup>

Outro ponto que chama atenção é que não foi elaborado os Estudo Técnicos Preliminares – ETP previamente ao defeituoso termo de referência simplificado. Saliente-se que o art. 4º-C da Lei 13.979/2020 prevê que “*não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns*”<sup>18</sup>, o que não se enquadra no caso em análise.

Ademais, não há justificativas mínimas que respaldem a contratação e o quantitativo dos leitos hospitalares objeto do contrato. Embora a lei presuma que a contratação está limitada à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (art. 4º-B, IV, da Lei nº 13.979/2020), não podemos nos distanciar do entendimento do TCU acima mencionado, o qual exige a instrução dos processos relacionados com o enfrentamento da COVID-19 contenham, no mínimo, as justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados.

Não obstante isso, na comunicação interna do processo de contratação (oriundo do Gabinete do Secretário de Saúde) apenas expôs-se os dados relativos à contaminação pelo novo Coronavírus em nível mundial, nacional e estadual, e, após citar o arcabouço normativo incidente, que “*as medidas preventivas serão sempre a melhor alternativa em se tratando de saúde pública*”, bem como que “*a importância de se oferecer à população os recursos indispensáveis no efetivo combate ao COVID-19*”, motivo pelo qual foi fixada a instalação de 240 leitos hospitalares em Belém, 60 leitos em Soure, Altamira e Redenção, pelo prazo de 120 dias, sendo que a alteração contratual manteve apenas os leitos de Belém.

Quanto à ocupação da rede hospitalar estadual, asseverou-se que o Estado contava com aproximadamente 10.431 leitos, o que poderia vir a se tornar insuficiente, porém sem

---

<sup>17</sup> Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr. – 4. ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>18</sup> O serviço comum de engenharia é conceituado como “*atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado*” (art. 3º, VIII, do Decreto Federal nº 10.024/2019)

maiores esclarecimentos sobre a taxa de ocupação da rede de saúde pública no período e a projeção dos casos de contaminação. Confira o teor do documento:

Almeja-se, com esta medida, proporcionar aos cidadãos atendimento hospitalar emergencial, levando em consideração que atualmente o Estado conta com um quantitativo de aproximadamente 10.431 leitos, levando em consideração que estes são utilizados por usuários com as mais variadas complicações de saúde, o que pode vir a ser tornar insuficiente, diante do atual contexto de surto do Covid-19 e a sua iminência de propagação no Estado, demonstrando a relevância da ampliação da rede.

Atenciosamente

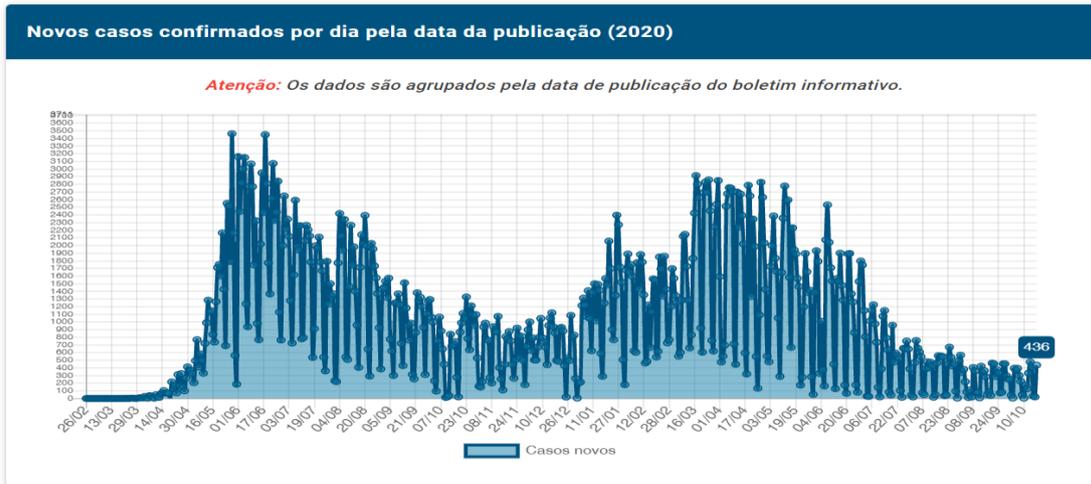
Belém 04 de MAIO de 2020.



**Alberto Beltrame**

*Secretário de Estado de Saúde Pública*

Importa mencionar que não se está aqui a negar a necessidade da instalação de leitos hospitalares, ainda que temporários, no combate à pandemia de COVID-19. Não se desconhece a gravidade da contaminação pelo novo Coronavírus, que ainda nos assola, bem como não se ignora o aumento da contaminação que ocorreu nos meses seguintes ao contrato administrativo ora tratado, nem se pretende desmerecer uma possível tentativa de evitar eventual colapso do sistema público estadual de saúde. Na época, inclusive, os casos confirmados estavam em franco crescimento, de acordo com o gráfico a seguir, retirado do site <https://www.covid-19.pa.gov.br>:



Porém, o gestor deveria expor o mínimo de fatores, do ponto de vista epidemiológico, que o levou à contratação do número de leitos objeto do contrato administrativo, já que o planejamento (ainda que simplificado) é essencial às contratações públicas e os quantitativos devem ser justificados.

Isso se revela de maior relevância principalmente quando o hospital de campanha sequer foi inaugurado e não se chegou a ser viabilizada a gestão do referido hospital, de acordo com o que foi informado pelo Grupo Técnico de Controle e Avaliação da Gestão dos Hospitais Metropolitanos e Regionais – GT-Hospitais:

Diante de tais questionamentos, informamos que não foi celebrado qualquer Contrato de Gestão com Organização Social para administrar o Hospital de Campanha no Centro de Convenções da Assembleia de Deus.

Diante da inexistência de Contrato de Gestão vigente, entendemos que não houve inauguração e, tampouco, atendimentos no Hospital de Campanha em questão.

COMPLETO ELETRONICAMENTE POR MAIS DE UM USUÁRIO (Lei 11.419/2006)  
 ASSINADO ELETRONICAMENTE POR MAIS DE UM USUÁRIO (Lei 11.419/2006)  
 Assinatura: D307C3AC547C41F1.471C88D99616344B.06B42BE37CBAAB8.DD3666E6788FE1B.D

Respeitosamente,

Belém, 11 de junho de 2021.

(Assinado Digitalmente)

**Yuri Ovalles Palmeira**

Assessor Jurídico do GTCAGHMR

(Assinado Digitalmente)

**Albenir Dias da Silva**

ASSINADO ELETRONICAMENTE POR MAIS DE UM USUÁRIO (Lei 11.419/2006)  
EM 2021/06/11 16:09 (Hora Local) - Aut. Última Assinatura: D307C3A547C41F1.471C88D99616344B.06B42BE337CEAAAB8.DD366E6788FE1B1D

Com isso, a indagação que surge é se o desperdício dos recursos públicos ora evidenciada (de mais de R\$5.000.000,00) decorreu da falta de planejamento adequado, com perquirição de dados epidemiológicos que justificassem a necessidade de contratação dos 240 leitos em Belém-PA, ou se a população foi alijada da fruição dos leitos hospitalares, mesmo existindo deficiência na rede pública de saúde estadual, ou se existe outra justificativa para a não inauguração e o pagamento integral dos serviços contratados. A única certeza que se tem é a necessidade de atuação desta Corte de Contas, a fim de apurar as circunstâncias que deram origem à contratação e se ocorreu alguma falha na gestão que impediu que a população usufrísse dos benefícios dos gastos públicos, ou se houve, de fato, desperdício de recursos públicos.

E aqui merece o destaque no sentido de que a gestão pública, para além da observância da mera legalidade, é pautada no princípio da eficiência (elencado a princípio constitucional com a Emenda Constitucional nº 19), o qual está estritamente ligado ao princípio da boa administração e se desdobra em outros princípios, tais como os da eficácia e da efetividade<sup>19</sup>. E, no caso, a eficiência, a eficácia e a efetividade aparentemente restaram prejudicadas, já que a população, embora os gastos empreendidos, não usufruiu de quaisquer benefícios, não atingindo os resultados e os impactos esperados. Se antecipar à

<sup>19</sup> ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e Governança Pública para Resultados*. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1458>. Acesso em: 19 out. 2021.

demanda, ainda mais em uma situação de emergência de saúde pública, não é reprovável, mas fazer isso sem critérios científicos mínimos, o é.

Inclusive, antes mesmo da celebração do contrato administrativo, existia a Nota Técnica nº 069/2020/SEI/GRECS/GGTES/DIRE1/ANVISA<sup>20</sup>, de 13/04/2020, elaborada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que teve a finalidade de fornecer orientações gerais sobre Hospital de Campanha, especificando a estrutura mínima recomendada para as estruturas temporárias, o que poderia guiar o detalhamento do objeto, com especificação da metragem, quantidade e tamanho da área de cada ambiente. É bem verdade que não se trata de documento impositivo, mas reforça a necessidade de especificação da obra e expõe a total ausência de detalhamento daquilo que a Administração desejava contratar *in casu*.

Além disso, na época da celebração do contrato administrativo também existia a Nota Técnica nº 24 do CNJ, aprovada no dia 08/05/2020<sup>21</sup>, na qual apresentou-se uma proposta sobre o uso racional de recursos hospitalares, alertando-se que “*a pandemia exige um gerenciamento contínuo das demandas e necessidades dos recursos disponíveis, pois estes variam constantemente no decorrer da crise*”. Apenas “*quando, e se, os recursos existentes estiverem esgotados, devem ser mobilizados recursos novos, tais como: estruturas hospitalares temporárias, abertura de novas estruturas dentro de hospitais existentes e novos hospitais*”<sup>22</sup>.

O documento, segundo o seu teor, foi encaminhado aos Poderes Executivos Estaduais e Presidente do CONASS (cargo ocupado, à época, pelo então Secretário do Estado do Pará, Sr. Alberto Beltrame). Mas, ao que parece, a norma foi completamente ignorada na celebração do contrato administrativo sob enfoque.

Saliente-se que a referida Nota Técnica ressaltou os hospitais de campanha até então instalados<sup>23</sup>, mas o presente contrato administrativo foi celebrado em 15/05/2020,

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/arquivos-noticias-anvisa/381json-file-1>>. Acesso em

<sup>21</sup> Publicada no DJe/CNJ do dia 13/05/2020.

<sup>22</sup> <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3315>

<sup>23</sup> Consta na Nota Técnica do CNJ que: “Não podemos olvidar que há casos de alguns Estados e Municípios que, premidos pela urgência da situação, já criaram hospitais de campanha, sem lançar mão da ampliação de leitos por meio de contratação ou de requisição da capacidade existente na rede privada. E, nesses casos, não

em período posterior, portanto, e inexistente qualquer menção à eventual adaptação ao modelo de governança previsto pelo CNJ.

Logo após, o Ministério da Saúde definiu critérios técnicos para a implantação de Unidade de Saúde Temporária para assistência hospitalar (hospitais de campanha), por meio da Portaria nº 1.514, de 15 de junho de 2020, definindo que se trata de medida excepcional e temporária, para a ampliação e organização da oferta de leitos e deverá fazer parte dos Planos de Contingência elaboradas pelos governos, bem como que detém natureza complementar às outras estratégias adotadas (art. 2º, *caput* e parágrafo único).

A subsidiariedade da adoção da implantação de hospitais de campanha fica muito bem delimitada no art. 3º da mencionada Portaria:

Art. 3º Para definir a estratégia de organização e ampliação dos leitos por meio da implantação de Hospitais de Campanha, os gestores estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios podem levar em consideração as seguintes estratégias anteriores:

I - priorizar a estruturação dos leitos clínicos e de UTI em unidades hospitalares existentes e permanentes da rede assistencial;

II - ampliar os leitos clínicos e de UTI nas unidades hospitalares existentes e permanentes, aproveitando áreas não assistenciais e assistenciais com menor utilização em relação ao enfrentamento da COVID-19, de preferência, tornando essas áreas exclusivas para esse tipo de atendimento, otimizando as medidas de isolamento e proteção dos profissionais da saúde e a segurança dos demais profissionais e pacientes;

III - dedicar unidades hospitalares existentes e permanentes exclusivamente para o enfrentamento da COVID-19, realizando os ajustes necessários no fluxo de atenção da rede com a realocação dos serviços da unidade dedicada para outras unidades e otimizando as medidas de isolamento e proteção dos profissionais de saúde e a segurança dos demais profissionais e pacientes; e

IV - considerar a contratação de leitos clínicos e de UTI da saúde suplementar, utilizando a infraestrutura existente na esfera privada da rede assistencial.

Não obstante a norma editada pelo Ministério da Saúde seja posterior ao contrato administrativo, não se pode olvidar que a montagem de leitos, independentemente dos normativos citados, dependeriam da necessidade da contratação, tendo como ponto fundamental o nível de comprometimento do sistema de saúde estadual, o que foi completamente omitido no processo de contratação. Além disso, causa estranheza o fato

---

há como desprezá-los, devendo ser utilizados, sem qualquer tipo de responsabilização aos gestores, pois agiram anteriormente à estipulação desse formato de governança, antecipando-se à crise e prevendo o esgotamento dos leitos hospitalares e de UTI”.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

de que houve um completo esquecimento de que o contrato administrativo havia sido celebrado e estava plena execução (o que perdurou até setembro de 2020).

Ademais, ao longo de 04 (quatro) meses não foi adotada nenhuma providência legal para suspender ou até mesmo extinguir a contratação pública, tais como as previstas nos artigos 58, 65, 78 (especialmente os incisos XII, XIII e XIV) e 79 da Lei 8.666/93.

Importante relatar, ainda, que o Ministério Público Federal encaminhou questionamentos a todos os governadores dos estados e do DF, em 12/03/2021, acerca da implantação de hospitais de campanha em sua respectiva unidade federativa, por meio do Ofício Circular nº 02/2021/GIAC/MPF, conforme cópia em anexo<sup>24</sup>.

Eis a íntegra dos questionamentos:

1. Quantos e quais hospitais de campanha foram construídos no Estado?
2. Quais hospitais de campanha foram construídos e não entraram em funcionamento? E, dentre os que entraram em funcionamento, informar a data de inauguração das atividades de atendimento.
3. Listar os hospitais de campanha que estão em funcionamento na presente data e, em relação aos desativados, informar a data da desativação e o motivo do fechamento.
4. Qual a destinação dada aos insumos e equipamentos que compunham a estrutura de eventuais hospitais de campanha que tenham sido desativados no Estado?

O MPF divulgou o resumo das respostas<sup>25</sup>, tendo o Estado do Pará informado o seguinte:

## **RESUMO DAS RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS**

### **1) Quantos e quais hospitais de campanha foram construídos no Estado?**

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/OficioCircular022021GIACHospdeCampgov.pdf>. Acesso em 04/11/2021.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/hospitais-de-campanha-resumos-das-respostas-enviadas-a-1ccr/view>. Acesso em 04/11/2021.

- **PARÁ:** 6 Hospitais de Campanha foram construídos: Hospital de Campanha Marabá; Hospital de Campanha Santarém; Hospital de Campanha Hangar, Hospital de Campanha Breves, Hospital de Campanha Altamira e Hospital de Campanha Santarém;

**2) Quais hospitais de campanha foram construídos e não entraram em funcionamento? E, dentre os que entraram em funcionamento, informar a data de inauguração das atividades de atendimento.**

- **PARÁ:** Os 6 Hospitais entraram em funcionamento: Hospital de Campanha Marabá em 14/04/2020; Hospital de Campanha Santarém em 22/04/2020; Hospital de Campanha Hangar em 10/04/2020, Hospital de Campanha Breves em 11/05/2020, Hospital de Campanha Altamira em 17/07/2020 e Hospital de Campanha Santarém em 18/02/2021;

**3) Listar os hospitais de campanha que estão em funcionamento na presente data e, em relação aos desativados, informar a data da desativação e o motivo do fechamento.**

- **PARÁ:** Atualmente estão em funcionamento Hospital de Campanha Hangar e o Hospital de Campanha Santarém situado na Escola Maria Uchôa Martins). Citou que os outros 4 foram desativados em razão da diminuição da taxa de ocupação nos leitos: Hospital de Campanha Marabá em 30/11/2020; Hospital de Campanha Breves em 31/07/2020, Hospital de Campanha Altamira em 30/09/2020 e Hospital de Campanha Santarém em 27/09/2020. A justificativa para que as estruturas dos Hospitais de Campanha tenham sido desativadas é o alto custo de sua manutenção em período no qual não havia demanda nem funcionários para mantê-las. Assim, somente foi reaberto o Hospital de Campanha Santarém, em 18 de fevereiro de 2021, por meio de Convênio entre a SESPA e o Município de Santarém, em virtude do agravamento da crise sanitária da COVID-19 no Estado do Amazonas (próximo à região), inclusive com falta de oxigênio nos hospitais do Município de Manaus, o que foi amplamente divulgado nos meios de comunicação. Atualmente, não há previsão à reabertura de Hospital de Campanha;

**4) Qual a destinação dada aos insumos e equipamentos que compunham a estrutura de eventuais hospitais de campanha que tenham sido desativados no Estado?**

- **PARÁ:** Após a desativação dos Hospitais de Campanha de Marabá, Breves, Santarém (situado no espaço Pérola do Tapajós) e

LMA/ALAC (PA nº 1.00.000.005341/2021-59)

Altamira, todos os equipamentos e insumos foram redistribuídos para os Estabelecimentos Assistenciais de Saúde do Estado do Pará, os quais mantiveram atendimentos a casos da COVID-19, conforme as respectivas necessidades;

Observa-se que o hospital de campanha construído no Centro de Convenções da Assembleia de Deus sequer foi citado pelo Estado, nem mesmo em resposta ao segundo questionamento, que diz respeito ao caso em análise (hospital construído e que não entrou em funcionamento).

*2.2.1.2. Do termo de referência e da estimativa de preços*

Quanto à estimativa de preços, o citado art. 4-E da Lei nº 13.979/2020 implementou uma estimativa de preços simplificada, com base em, no mínimo, um dos parâmetros constantes nas alíneas “a” a “e” do inciso VI (Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores), a qual pode ser, inclusive, dispensada em casos devidamente motivados, ou até mesmo inobservada, na hipótese de valores superiores decorrentes de oscilações de ocasionadas pela variação de preços, nos termos do §2º e §3º do art. 4º-E do referido diploma, com redação à época dada pela MP nº 926, de 2020.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Tal norma não destoava muito da pesquisa de preços normatizada no âmbito estadual, pela IN nº 02/2018 da SEAD, a qual prevê os seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preço.

“Art. 2º A pesquisa de preços, a que se refere o artigo anterior, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepocos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias”.

Inclusive, o Parecer Referencial nº 02/2020 – da PGE/PA<sup>26</sup>, elaborado com base no permissivo do art. 25 do Decreto Estadual nº 619/2020, estabeleceu, no seu *checklist*, que a definição do preço estimado nas contratações emergenciais para o enfrentamento da COVID-19 deve ocorrer pelos seguintes meios:

“Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada na mídia especializada; sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; pesquisa realizada com potenciais fornecedores. A pesquisa no SIMAS deve observar, no que couber, a IN 002/2018 – SEAD. A pesquisa de preços pode se limitar, excepcionalmente, apenas a um dos meios indicados na Lei. Também excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, a estimativa de preço poderá ser dispensada, quando comprovadamente inviável”, na linha da legislação federal que trata a respeito do tema.

No entanto, na contratação em apreço, não houve elaboração do mapa de preços sob a justificativa de que, devido às peculiaridades da prestação de serviços, haveria dificuldade na localização de prestação de serviços semelhantes, de acordo com o que consta na fl. 103 do processo de contratação, conforme exposto a seguir:

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.pge.pa.gov.br/content/pareceres-referenciais>. Acesso em 05/11/2021.

Processo nº 2020/318713  
Interessado: GABINETE/SESPA

Retorno os autos informando que não foi possível localizar parâmetros capazes de permitir a elaboração de mapa de preços, tendo em vista que a prestação de serviços constante dos autos é muito específica e acopla grande quantitativo de variáveis, o que dificulta ainda mais a localização de prestação de serviços semelhantes.

  
ADRIANO NAHÓN  
Gerência de Compras - SESPA

Não obstante seja possível a dispensa excepcional da estimativa de preços pela autoridade competente, mediante justificativa (art. 4-E, §2º, da Lei 13.979/2020), o que foi apresentado causa estranheza pois, como seria possível afirmar que a prestação de serviços “*seria muito específica e acopla grande quantitativo de variáveis*” se o objeto sequer foi adequadamente definido no termo de referência?

Além do mais, a alegada dificuldade em encontrar contratações semelhantes vai na contramão do cenário da época, em que várias contratações para a implantação de leitos temporários estavam ocorrendo no país, inclusive no Estado do Pará, que já havia firmado outras contratações para implantação dos hospitais de campanha de Belém (Hangar), Marabá e Santarém<sup>27</sup>.

Por outro lado, foi apresentada a justificativa técnica de preços, na qual consignou-se que, além da especificidade da instalação de leitos, foi prevista a prestação de serviços adicionais, tais como climatização e logística de materiais (?), o que dificultaria ainda mais a elaboração de mapa de preços. No entanto, é difícil admitir tal justificativa, pois o termo de referência nada nos forneceu sobre os elementos básicos do objeto, muito menos quanto aos serviços adicionais.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.saude.pa.gov.br/governo-do-para-entrega-em-belem-o-maior-hospital-de-campanha-do-brasil/>>. Acesso em 04/11/2021.

Também na justificativa técnica de preços, citou-se que tentaram e não conseguiram contato com a empresa anteriormente contratada pelo Estado do Pará para instalação de leitos temporários, o que causa estranheza, já que o contrato administrativo estava em curso. Além disso, em determinado momento, a justificativa utiliza como parâmetro de preços o contrato celebrado anteriormente pelo Estado do Pará, embora em momento algum mencione o valor contratado ou junte qualquer documento correlato.

Segue a manifestação justificando o fechamento da pesquisa mercadológica com apenas uma proposta comercial (da empresa contratada), em razão da exiguidade do prazo para finalização do processo, de modo que demora no andamento processual acarretaria incontáveis prejuízos aos cidadãos - exiguidade essa que, diga-se de passagem, não se confirmou, pois o hospital de campanha não foi inaugurado e sequer foi providenciado contrato de gestão para o gerenciamento do local -. E, contraditoriamente, afirma que a única proposta apresentada nos autos traz em seu bojo preço aceitável, mesmo sem ter sido elaborado o mapa de preços ou a citada a cesta de preços aceitável.

O único documento juntado para embasar o preço foi o contrato administrativo firmado no âmbito da União com a empresa Progen Projetos Gerenciamento e Engenharia S/A, referente à implantação e manutenção de 200 (duzentos) leitos com suporte ventilatório e estruturas temporária de áreas de apoio, construídas com estrutura pré-fabricada e modular. Segundo o citado contrato, o objeto era:

1.1.1. O leito com suporte ventilatório é composto de 1 (um) ponto de oxigênio, 1 (um) ponto de ar comprimido, 1 (um) ponto de sistema de vácuo, 1 cama leito e 1 colchão hospitalar impermeável.

1.2. A estrutura hospitalar temporária contém posto de enfermagem e preparo de medicação, farmácia satélite, sala de procedimentos invasivos, sala de processamento e equipamentos, depósito de material de limpeza ("DML"), sala de utilidades, copa para corpo clínico, área de acolhimento, triagem, recepção de ambulância, sanitários do corpo clínico, sanitários de pacientes incluindo PNE (portador de necessidades especiais), área de paramentação, área de desparamentação, 200 (duzentos) leitos e contêiner frigorífico para necrotério provisório.

1.3. A estrutura temporária de áreas de apoio contém almoxarifado, farmácia central, rouparia, depósito de resíduos, paramentação, desparamentação, vestiários, alojamento, cozinha e refeitório.

O valor total do mencionado contrato para a implantação e manutenção da infraestrutura foi de R\$10.538.027,52, sendo R\$8.642.003,06 para implantação e R\$1.896.024,46 para manutenção, no período de 4 meses. De acordo com o item 3.4 do

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

contrato, o valor total do contrato “*também por ser calculado em R\$8.781,69 (oito mil, setecentos e oitenta e um reais e sessenta e nove centavos) por leito, por mês*”.

Contudo, embora contratações similares atenda ao exigido no art. 4-E, §1º, VI, da Lei nº 13.979/2020, os preços praticados pela PROGEN não podem servir de parâmetro para a estimativa do contrato administrativo ora analisado, pois, além de não haver descrição adequada do objeto a ser contratação, **o objeto do contrato celebrado pela União inclui suporte ventilatório**, o que não se vislumbra na proposta apresentada pela Paleta Engenharia.

Agrava a possível irregularidade aqui tratada o fato de a única proposta ter sido apresentada no mesmo dia da assinatura do contrato, 15/05/2020, conforme se constata na data da assinatura eletrônica do documento (fl. 51), muito embora esteja datado de 04/05/2020. Assim, se apresentada no mesmo dia de instauração do procedimento ou no dia da assinatura do contrato, seja qual for a realidade ocorrida *in casu*, só revela a contundente fragilidade em que se pautou a escolha do preço, mormente quando a justificativa técnica de preço sequer está datada, não sendo possível sequer afirmar se foi elaborada posteriormente à proposta.

Ademais, carecem de critérios de definição do valor de logística, que compõe o preço do contrato, conforme consta na cláusula quarta:

**BELEM**- valor mensal leito- R\$ 4.970,00 x 240 leitos x 4 (por 120 dias) = Total parcial R\$ 1.192.800,00  
+ R\$ 297.000,00 de logística de equipe/material = VALOR TOTAL PARCIAL BELEM R\$.  
5.068.200,00.

Todo esse cenário de obscuridade da contratação restou fatalmente agravado pelo fato de a obra ter sido contratada nessas circunstâncias e não ter sido utilizada pelo Estado, permanecendo o hospital montado por quase 4 meses, até ser desmontado no período de 15/09/2020 a 25/09/2020, o que merece ser apurado por esta Corte de Contas.

*2.2.1.3. Da inexistência de orçamento detalhado com demonstração da composição do custo dos serviços contratados e ausência de fiscalização da execução do contrato administrativo*

A Lei nº 13.979/2020 é omissa quanto ao orçamento detalhado em planilhas de preços unitários, sendo cabível, assim, a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93, conforme ensina a doutrina:

“O regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19 da Lei nº 13.979/2020 não estabelece sistemática completa que permita que a estruturação dos processos de contratação ocorra exclusivamente com base em suas regras. As regras da Lei nº 13.979/2020 sobre contratação pública são pontuais, incompletas, que, em hipóteses restritas e determinadas, excepcionam o regime normal de contratação pública.

Dessa sorte, **é preciso aplicar subsidiariamente as regras previstas na legislação normal de regência – especialmente na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 10.520/02** – que não sejam contraditórias às regras da Lei nº 13.979/2020. A contradição, ressalva-se, pode ser explícita ou implícita.

**Logo, se a Lei nº 13.979/2020 dispor sobre dado assunto, é ela que deve ser aplicada nas contratações relativas ao enfrentamento à pandemia. Se a Lei nº 13.979/2020 for omissa, então se aplica a legislação normal de regência.**

As regras da Lei nº 13.979/2020 devem ser compreendidas como medidas anormais de exceção. Daí que, naquilo que não for excepcionado, deve-se aplicar a legislação normal de regência. A Lei nº 13.979/2020 não concedeu competência discricionária aos agentes administrativos para construírem procedimentos e formularem exigências apartadas da legalidade e de forma totalmente livre. A alegação de emergência não desfaz a legalidade, embora lhe demande instrumentos eficazes para que seja enfrentada. É isso, inclusive, que pretende a Lei nº 13.979/2020.

Nesse mesmo passo, também não é o caso de negar abruptamente a jurisprudência dos órgãos de controle construída ao longo dos anos sobre as contratações públicas, notadamente os entendimentos sobre aspectos complementares àquilo que está disposto na Lei nº 13.979/2020. O correto é analisar se os precedentes jurisprudenciais se harmonizam ou não aos fatos concretos que se apresentam e às medidas de emergência. Se não se harmonizarem, o caminho é construir interpretação que excepcione a aplicação do precedente diante dos fatos concretos, tudo com fundamentação racional-lógica balizada pela emergência”.<sup>28</sup>

Nesse campo, a Lei nº 8.666/93 dispõe, no seu art. 7º, § 2º, II, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas

<sup>28</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2020

que expressem a composição de todos os seus custos unitários. De acordo com Joel Nieburh, o orçamento estimativo é instrumento de grande importância para fins de controle do preço contratado, afastando propostas com valores excessivos ou inexequíveis:

“O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público”<sup>29</sup>.

Ressalta-se que o § 9º do mesmo artigo estabelece que o previsto naquele dispositivo se aplica, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. O TCU já enfrentou o tema e assim se posicionou:

“Nos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação para serviços complexos, compostos por itens diversos, a contratante deve, sempre que possível, fazer constar dos respectivos processos a planilha de custos dos itens unitários, em respeito ao que dispõem o art. 7º, § 2º, inciso II e o § 9º do mesmo artigo, todos da Lei 8.666/1993”. (Acórdão 690/2012-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES).

Ocorre que não há nos autos a planilha de custos unitários dos serviços, que deveria ser elaborada pela Administração Pública, em cumprimento ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93. Nem mesmo a proposta apresentada pela empresa contratada contou com planilha de custos unitários.

Novamente, saliente-se o teor genérico do objeto pactuado. Analisando o contrato firmado, verifica-se que o parágrafo segundo da cláusula 2ª remete a especificação do serviço ao termo de referência e à proposta da contratada. O termo de referência, por sua vez, conforme já exposto, apenas informa a quantidade de leitos e as etapas do serviço (cláusula 1ª), sem indicar sequer o tamanho da estrutura e sem maiores detalhes de

---

<sup>29</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

parametrização dos serviços, especialmente da climatização e logística citada na justificativa de preços.

Do mesmo modo, a proposta da contratada não faz minúcias do que compõe o preço ofertado, limitando-se a informar o quantitativo de leitos e os municípios de instalação, indicando valores globais para cada serviço, veja:

<p><b>Prazo de implantação:</b> 15 dias</p> <p><b>Prazo de Operação:</b> 120 dias.</p> <p><b>Forma de pagamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Primeira Parcela - 40% na ordem na aprovação da proposta;</li><li>• Parcela final - 60% na entrega das Estruturas Hospitalares Temporárias.</li></ul> <p><b>Valor mensal por leito:</b> R\$ 4.970,00 (quatro mil novecentos e setenta reais).</p> <p><b>Valor logística Equipe/Material:</b> R\$ 297.000,00 (duzentos e noventa e sete mil reais).</p> <p><b>Valor total do contrato:</b> R\$ 5.068.200,00 (Cinco milhões, e sessenta e oito mil e duzentos reais);</p>	<p>TERA EMBREDO DA FONSECA (Lei 11.419/2006) CPF: 097255286469AC.2DA8012P/0888565.992P3984A497859D</p>
--	--

Na proposta, inclusive, consta que as estruturas hospitalares deveriam seguir as planilhas de quantidades do Anexo I, conforme a seguir transcrito:

A implantação dessas **Estruturas Hospitalares Temporárias soma 240 leitos**, construídos com estrutura pré-fabricada e modular. Porém, alterações no projeto para adequação às localizações indicadas pelo Governo do Pará, ajustes ao atendimento de normas específicas do estado e/ou às demandas operacionais, poderão ser efetuadas sem impactar na quantidade de leitos indicada.

As Estruturas Hospitalares Temporárias, também conhecidas com "Hospitais de Campanha", deverão seguir: (i) especificações técnicas; (ii) planilhas de quantidades; (iii) matriz de responsabilidades, conforme sugere o ANEXO I; respectivamente.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Porém, nos anexos da proposta, vieram apenas a “especificação técnica de arquitetura” e “matriz de responsabilidade”, mas não a planilha individualizada da proposta<sup>30</sup>.

Após a provocação deste MPC, foram apresentados a planta geral e de implantação, além de diversas fotos, porém, nenhum desses documentos especifica os serviços contratados. Interessa, inclusive, expor que a SESPA providenciou visita ao local em agosto de 2020, mas claramente não existiu controle/fiscalização da execução do contrato administrativo.

Isso porque o Departamento de Engenharia, Saneamento e Meio Ambiente – DESAM aduziu que o serviço executado estava de acordo com as plantas, mas não pode quantificar os serviços executados justamente por inexistir planilha orçamentária:

Durante a contratação e execução do serviço, não houve acompanhamento ou conhecimento deste setor de engenharia acerca do contrato. Em meados de agosto de 2020, por solicitação do gabinete, houve visita do DESAM, Diretor Gustavo Lobato e engenheiro Milton Campello, ao estabelecimento para conhecimento do serviço executado. Durante a visita conseguimos uma cópia digital do projeto a ser executado e constatamos que o serviço fora executado conforme projeto, tornando o espaço físico apto a utilização( conforme fotos anexo), não podendo quantificar os serviços executados por não haver planilha orçamentária com os serviços e quantitativos contratados dos mesmo.

Referente à desmontagem, por não termos recebido quaisquer informação acerca deste contrato, não houve acompanhamento da montagem, tampouco desmontagem.

---

<sup>30</sup> A Administração deve exigir das licitantes o orçamento detalhado do *custo* global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, contendo as especificações técnicas dos serviços e dos equipamentos, bem como as correspondentes composições de *custos unitários*, além da avaliação circunstanciada da adequação dos valores de todos os *custos* previstos na forma de “*verba*” ou como percentual de outros *custos*. (Acórdão 3036/2010-Plenário, TCU, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO); Nos casos de contratação por *dispensa* ou inexigibilidade de licitação para serviços complexos, compostos por itens diversos, a contratante deve, sempre que possível, fazer constar dos respectivos processos a *planilha* de custos dos itens unitários, em respeito ao que dispõem o art. 7º, § 2º, inciso II e o § 9º do mesmo artigo, todos da Lei 8.666/1993. (Acórdão 690/2012-Segunda Câmara, TCU, Relator: ANA ARRAES)

A ausência dessas informações fulmina a fiscalização da execução da obra e deixa a fase de pagamento sem parâmetros, pois não será possível aferir se o serviço contratado foi efetivamente entregue<sup>31</sup>. Sem orçamento detalhado, em última análise, a contratação fica completamente obscura, pois nem mesmo a Administração sabe por quanto contratou o serviço, pois nada foi indicado como referência, senão a passiva aceitação da única proposta apresentada pela empresa que foi contratada (com valores genéricos, repise-se).

Não obstante inexistir orçamento detalhado em planilha de valores unitários, nota-se nos autos a existência de Atestado de Capacidade Técnica expedido pela SESP, em favor da contratada, datado de 21/09/2020 - coincidente com o período da desmontagem (de 15 a 25/09/2020) –, no qual há menção ao detalhamento da obra e aos itens executados. Veja as características principais citadas:

#### **1. IDENTIFICAÇÃO DA OBRA E SERVIÇOS**

Estruturas Hospitalares no município de Belém localizado no endereço Av. Centenário (Av. Augusto Montenegro), nº 12.613, Bairro Mangueirão, CEP 66.640-658 – Belém/PA.

#### **2. CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS**

Estudos, levantamentos, planos de obras, anteprojeto, projetos básicos e executivos de engenharia, quantitativos, orçamentos e execução de obras de implantação de Estruturas Hospitalares no município de Belém, com total de 240 leitos, sendo 220 leitos clínicos e 20 leitos de UTI em área total de 11.000,00 m<sup>2</sup>. Hospital composto por salas de recepção, farmácia, depósito, apoio UTI, material esterilizado, DML, vestiários, expurgo, rouparia, enfermagem, sala de reunião, dormitórios, sala de estar, refeitório, copa, almoxarifado, paramentação, desparamentação, banheiro, rouparia, central de abastecimento e administrativo, sistema de gases medicinais, sistema de climatização e elétrica.

<sup>31</sup> Extrai-se da jurisprudência do TCU, que a planilha de contratual, com detalhamento dos serviços, é essencial para a realização da liquidação da despesa no caso de obras, cujo fundamento podemos utilizar nos serviços de engenharia: “Constitui obrigação de qualquer agente público encarregado de atividades de liquidação de despesas (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964), em especial dos engenheiros-fiscais no caso de obras públicas, o adequado exame da planilha contratual do empreendimento, uma vez que tanto o objeto do contrato e seus elementos característicos quanto a vinculação à proposta do licitante vencedor constituem cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, na forma do art. 55, incisos II e XI, da Lei 8.666/1993”. (Acórdão nº 2783/2016 – Plenário. Tomada de Contas Especial. Relator: Min. Benjamin Zymler).

No entanto, não se pode confundir essa especificação (elaborada após as conclusões do trabalho) com a planilha orçamentária que deveria guiar o planejamento da contratação e compor a proposta da empresa, a fim de permitir uma efetiva fiscalização da obra e a consequente liquidação regular da despesa.

Como se vê, é imperiosa a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a fim de apurar os fatos ora expostos, bem como perquirir a compatibilidade do que foi executado com o que foi pago e eventual existência de dano ao erário.

## **2.2.2 Da inexistência de fiscalização da execução contratual e da incorreta liquidação de despesa**

A partir da contextualização explanada no tópico anterior, chega-se a mais uma latente irregularidade: inexistência total de fiscalização da execução contratual e, conseqüentemente, ciclo incompleto da execução da despesa em razão da ausência de liquidação.

A Administração Pública tem o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos que celebra, por meio do acompanhamento da execução por um representante do órgão contratante, devendo a Administração rejeitar, no todo ou em parte, serviço executado em desacordo com o contrato, buscando sempre salvaguardar o interesse público, nos termos da Lei nº 8.666/93<sup>32</sup>:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

<sup>32</sup> Obrigação expressamente prevista também no instrumento contratual: cláusula 8ª, “1” c/c cláusula 9ª.

“Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato”.

A partir da fiscalização contratual é que é possível realizar a liquidação da despesa, para se proceder, com exatidão, o pagamento, nos termos da Lei nº 4.320/64:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação”.

Conforme jurisprudência do TCU, o atesto sem efetiva verificação do direito do contratado ao crédito constitui ato grave, assim, reveste-se de maior gravidade ainda a total ausência de atesto e, conseqüentemente, de liquidação:

“O atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito do contratado ao crédito é ato grave, sujeitando o responsável ao ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação por parte do credor”. (Acórdão nº 6145 – Segunda Câmara. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

No caso em testilha, o contrato em análise foi executado sem qualquer fiscalização pela Administração (já que não se tem notícias da designação de fiscal do contrato), nem mesmo os setores técnicos – contratual e engenharia – tinham conhecimento da contratação, conforme declaração expressa dos responsáveis pelos departamentos Grupo Técnico de Contratos e Convênios – GTCC e Departamento de Engenharia, Saneamento e Saúde Ambiental – DESAM (documentos completos em anexo), respectivamente:

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Considerando o despacho retro, e solicitação da SAGA, antes de anexar os documentos que se fazem presentes neste setor, informamos que há época o contrato foi publicado no diário oficial extra de 15 de maio de 2020, **não tendo sido formalizado e nem tramitado por este setor de contratos e convênios**, originalmente sendo um processo físico, transformado em eletrônico atualmente sob o número 2020/318713.

Cordialmente,

Juliana Santos  
GTCC/SESPA

INSTRUMENTO PUBLICO Nº 011/2020  
Aut. Assinatura: 5808A8F8F

ASSINADO ELETRONICAMENTE POR  
SECRETARIA DE SAUDE

Ao GT Hospitais

Tratam-se os autos de solicitação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, referente ao Procedimento Apuratório Preliminar nº2021/0108- 3, cujo objeto é coletar subsídios acerca da contratação e execução de eventuais serviços, obras e aquisições referentes ao segundo hospital de campanha de Belém-PA, no Centro de Convenções da Assembleia de Deus, com a disponibilização de 240 leitos clínicos para atendimento de pacientes com casos leves e moderados da Covid-19 em Belém e região metropolitana.

Durante a contratação e execução do serviço, não houve acompanhamento ou conhecimento deste setor de engenharia acerca do contrato. Em meados de agosto de 2020, por solicitação do gabinete, houve visita do DESAM, Diretor Gustavo Lobato e engenheiro Milton Campello, ao estabelecimento para conhecimento do serviço executado. Durante a visita conseguimos uma cópia digital do projeto a ser executado e constatamos que o serviço fora executado conforme projeto, tornando o espaço físico apto a utilização( conforme fotos anexo), não podendo quantificar os serviços executados por não haver planilha orçamentária com os serviços e quantitativos contratados dos mesmo.

Referente à desmontagem, por não termos recebido quaisquer informação acerca deste contrato, não houve acompanhamento da montagem, tampouco desmontagem.

Fica evidente que a ausência de conhecimento, acompanhamento e fiscalização da execução da obra pode ter levado, fatalmente, à supressão da correta liquidação. No âmbito do PAP instaurado por este *Parquet*, inclusive, as notas fiscais apresentadas pela empresa contratada (ambas emitidas na data de 18/05/2020), no valor total de R\$5.068.200,00

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

(cinco milhões, sessenta e oito mil e duzentos reais)<sup>33</sup>, se ressentem do necessário atesto pela Administração Pública.

Quanto ao pagamento, oportuno citar ainda que, segundo o contrato administrativo, o pagamento ocorreria da seguinte forma:

**4.2- O pagamento se dará da seguinte forma:**

- a) 40% (quarenta por cento) do valor total do contrato em até 2 (dois) dias da sua assinatura;
- b) 60% (sessenta por cento) do valor total do contrato na data de entrega das Estruturas Hospitalares Temporárias;

As ordens bancárias apresentadas pela SESPA (2020OB02597 e 2020OB02775) evidenciam as transferências dos montantes de R\$1.925.916,00 e R\$2.888.874,00 para a empresa contratada, nas datas de 21/05/2020 e 01/06/2020, respectivamente. A empresa alega que o objeto do contrato teve a execução iniciada em 18/05/2020 e encerrada em 30/05/2020.

É oportuno ressaltar que o preço pago por leito (R\$4.970,00) correspondia ao valor mensal, de modo que o total dos 240 leitos por mês equivalia a R\$1.192.800,00, mas preferiu-se fazer o pagamento integral dos 4 meses de contrato (120 dias), acrescidos de uma parcela de logística, mediante sinal de logo após o término da instalação da estrutura. Veja o contrato:

**BELEM**- valor mensal leito- R\$ 4.970,00 x 240 leitos x 4 (por 120 dias) = Total parcial R\$ 1.192.800,00  
+ R\$ 297.000,00 de logística de equipe/material = VALOR TOTAL PARCIAL BELEM R\$.  
5.068.200,00.

<sup>33</sup> Nota de empenho nº 2020NE02768, de 20/05/2020, no valor de R\$2.027.280,00 paga por meio da Ordem Bancária nº 2020OB02597, de 21/05/2020, no valor líquido de R\$1.925.916,00. Nota de empenho nº 2020NE02898, de 29/05/2020, no valor de R\$3.040.920,00, paga por meio da Ordem Bancária nº 2020OB02775, de 01/06/2020, no valor líquido de R\$2.888.874,00.

Quanto ao pagamento antecipado, a Medida Provisória nº 961/2020<sup>34</sup>, editada em 07/05/2020, admitiu expressamente, para todos os entes federativos, o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos celebrados pela Administração Pública, desde que represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço ou propicie significativa economia de recursos (art. 1º, II). Além do mais, o § 2º do art. 1º da referida MP permitiu a previsão de cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual.

No entanto, não se verifica a indispensabilidade desta forma de pagamento para assegurar a prestação de serviço ou mesmo a economia de recursos públicos, o que sequer é mencionado nos autos. O pagamento de sinal e do restante após o término da instalação da estrutura, embora conste na proposta comercial da empresa, já constava no termo de referência da contratação como norteador de todo o processo de contratação, sem a exposição dos motivos que lhe garantissem a necessidade/economia, a fim de permitir a adequação aos ditames legais. Veja os critérios de pagamento previstos no termo de referência:



- 40% (quarenta por cento) do valor total do contrato no aceite da proposta (sinal);
- 30% (trinta por cento) do valor total do contrato na entrega das Estruturas Hospitalares Temporárias;
- 30% (trinta por cento) em até 30 dias depois da entrega das Estruturas Hospitalares Temporárias.

Nesse ponto, cumpre registrar também que, mesmo a empresa alegando na resposta fornecida no âmbito do PAP, que os serviços iniciaram em 18/05/2020, foi divulgada

---

<sup>34</sup> A MP expressamente previu sua aplicabilidade aos contratos formalizados durante o período da pandemia, inclusive os anteriores à sua edição.

informação no site da agência Pará, no dia 13/05/2020 (antes mesmo da assinatura do contrato), no sentido de que o segundo hospital de campanha havia atingido 80% das obras concluídas<sup>35</sup>, o que causa certa confusão (e séria incredulidade) na cronologia dos atos do procedimento de contratação, bem como os de celebração e execução do contrato.

Ademais, o pagamento dos serviços prestados admitia perfeitamente o pagamento mensal, pois, como visto, o preço contratado era o equivalente à unidade do leito por mês. Isso poderia ter contribuído para evitar que o hospital de campanha fosse mantido sem a utilização pela população.

Além do mais, considerando que o valor do serviço efetivamente empenhado alcança a cifra de R\$5.068.200,00 e que a transferência à empresa contratada, por meio das ordens bancárias já citadas, ocorreu pelo valor líquido de R\$4.814.790,00, temos uma diferença de R\$253.410,00 destinada ao pagamento de tributos, conforme notas fiscais acostadas pela empresa contratada. No entanto, não veio aos autos os comprovantes correlatos, o que também merece apurado por esta Corte de Contas.

Por fim, interessa ainda citar que a empresa Hydro divulgou notícias<sup>36</sup> asseverando que fez doação ao Estado do Pará para o custeio de leitos temporários (total de 10 milhões), inclusive no período e número compatível com os 240 leitos destinados ao Centro de Convenções da Assembleia de Deus (R\$5.000.000,00), conforme a seguir colacionado:

<sup>35</sup> Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/19516/>. Acesso em 04/11/2021.

<sup>36</sup> [https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-r\\$-5-milhoes-para-apoiar-a-instalacao-de-quatro-hospitais-de-campanha-no-para-para-combate-ao-covid-192/](https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-r$-5-milhoes-para-apoiar-a-instalacao-de-quatro-hospitais-de-campanha-no-para-para-combate-ao-covid-192/) ;  
<https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/com-apoio-da-hydro-para-ja-conta-com-dois-hospitais-de-campanha/>; [https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-mais-r\\$-5-milhoes-para-apoiar-a-implantacao-de-hospitais-de-campanha-no-para/](https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-mais-r$-5-milhoes-para-apoiar-a-implantacao-de-hospitais-de-campanha-no-para/) ;  
<https://agenciapara.com.br/noticia/19792/> . Acesso em 04/11/2021.

## Hydro doa mais R\$ 5 milhões para apoiar a implantação de hospitais de campanha no Pará

Esta é a segunda doação feita pela empresa neste valor para apoiar a construção e manutenção de hospitais de campanha no estado, desta vez trazendo mais 240 leitos para tratamento Covid-19.

37

### Governo recebe R\$ 5 milhões da Hydro para auxiliar atendimento de hospitais de campanha no Pará

Recursos serão aplicados pelo Estado na capital Belém, Soure, Redenção e Altamira

| 27/05/2020 12h11 - Atualizada em 28/05/2020 16h57



A Hydro doou R\$ 5 milhões ao Governo do Pará para apoiar a construção e manutenção de novos hospitais de campanha em Belém, Soure, Redenção e Altamira. As unidades vão totalizar 420 novos leitos para tratamento da Covid-19 e foram anunciados pelo Estado como medida emergencial para o combate à pandemia na região.

38

No entanto, não se identifica o correspondente termo de doação no *site* da transparência, relativo às medidas adotadas para o enfrentamento da COVID-19 no Estado do Pará (<https://www.transparenciacovid19.pa.gov.br/>), o que merece ser apurado por esta

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2020/hydro-doa-mais-r-5-milhoes-para-apoiar-a-implantacao-de-hospitais-de-campanha-no-para/>. Acesso em 04/11/2021.

<sup>38</sup> <https://agenciapara.com.br/noticia/19792/>

Corte de Contas, a fim de aferir as circunstâncias da doação, bem como qual a origem dos recursos que custearam o presente serviço.

Ressalta-se que, nos termos do art. 2º, §5º, do Decreto Estadual nº 619/2020, “as doações em dinheiro serão concentradas em uma única conta no Banco do Estado do Pará S/A (BANPARÁ), a ser indicada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA)”, sendo imperiosa a aferição, por esta Egrégia Corte, da conta destinatária da doação e se há compatibilidade com a conta bancária de origem dos gastos empreendidos na execução do presente contrato administrativo.

### 2.2.3 Das demais fragilidades na contratação

Mesmo diante do cenário de emergência de saúde pública e com regras mais flexíveis, que favorecem a celeridade, sabe-se que todo procedimento de contratação, inclusive a direta, deve observar um núcleo mínimo de regras e formalidades que visa assegurar o interesse público e afastar riscos de dano para a Administração.

Assim, aquisição direta não é sinônimo de aquisição informal, pois o administrador deve cumprir requisitos inafastáveis – mesmo flexibilizados – para legitimar a pretensão de compra, conforme lição de Marçal Justen Filho:

“[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. Ausência de licitação não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª Ed. Pág. 295, São Paulo: Dialética.

No entanto, conforme demonstrado no *Checklist* elaborado pela Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, em anexo, além dos itens já tratados nas linhas precedentes, identificou-se uma variedade de indícios de vícios no processo de contratação, tais como:

- ✓ Falta de análise jurídica específica da minuta do contrato. A juntada do parecer normativo Conjur 03/20, a nosso ver, não supre a obrigação legal prevista no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, pois trata de orientações gerais acerca da contratação no contexto do enfrentamento ao novo coronavírus. Além disso, o Decreto nº 619/2020, no art. 25, dispõe que “a procuradoria-Geral do Estado (PGE) deverá elaborar Pareceres Referenciais para listas de verificação para orientar a correta instrução dos procedimentos previstos no Decreto”, de modo que o parecer que deveria servir de parâmetro para as contratações são os referenciais emitidos pela PGE, no caso, o Parecer referencial nº 02.
- ✓ Omissão quanto ao *checklist* do Parecer referencial nº 02 da PGE/PA.
- ✓ Diversos documentos não datados.
- ✓ Aparentemente, em alguns documentos as datas não foram preenchidas contemporaneamente à elaboração do documento, pois há diferença entre a tinta utilizada para o a inclusão da data e a da assinatura, bem como há diferença entre as letras os dois campos, conforme se verifica às fls. 03, 45, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, do processo de contratação.
- ✓ Não juntada da declaração de que a empresa contratada não emprega menor.
- ✓ Não publicação do termo de ratificação da dispensa.
- ✓ Justificativa da alteração contratual baseada na Lei nº 8.666/93, quando o contrato regeu-se pela Lei nº 13.979/20.
- ✓ Inexistência de manifestação do controle interno.
- ✓ Inobservância do dever de transparência previsto na Lei 13.979/20. Ressalte-se que, em consulta ao *site* <https://transparenciacovid19.pa.gov.br/>, verifica-se que consta atualmente o contrato administrativo e a sua respectiva publicação.

- ✓ Indícios de que houve a inserção de assinatura do Sr. Secretário de Saúde em atos dos autos a partir da colagem da imagem da sua firma, o que pode ser observado nas fls. 03, 117, 118, 120, 121, 122, inclusive no próprio contrato e no aditivo (fl. 132 e 170), conforme a seguir:

Belém, 04 de Maio de 2020.



**Alberto Beltrame**  
*Secretário de Estado de Saúde Pública*

Belém, 11 de Maio de 2020.



**ALBERTO BELTRAME**  
Secretário de Estado de Saúde

Belém, 11 de Maio de 2020.



**ALBERTO BELTRAME**  
SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA DO PARÁ

Belém (Pá), 11 de Maio de 2020.



**ALBERTO BELTRAME**  
Secretário de Estado de Saúde Pública do Pará

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Belém (Pá), 11 de maio de 2020.



ALBERTO BELTRAME  
Secretário de Estado de Saúde Pública do Pará

Belém (Pá), 11 de maio de 2020.



ALBERTO BELTRAME  
Secretário de Estado de Saúde Pública do Pará



ALBERTO BELTRAME  
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA  
CONTRATANTE



ALBERTO BELTRAME  
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE  
PÚBLICA  
CONTRATANTE

Ressalte-se que causa estranheza as assinaturas na forma como postas nos documentos, pois observa-se que elas são idênticas e da mesma cor, como se fossem oriundas de digitalização ou carimbo, o que não pode ser admitido no âmbito da gestão pública, na medida em que causa grave insegurança jurídica no trato da coisa pública.

Registre-se, ademais, que mesmo a SESPÁ sendo instada em duas oportunidades para apresentar documentos relativos à cessão do Centro de Convenções da Assembleia de

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

Deus ao Estado, informando a natureza da cessão, se gratuita ou onerosa, nada foi apresentado ou informado a este Órgão Ministerial.

Por fim, nota-se que algumas das constatações acima demandam maiores aprofundamentos, a fim de que a Corte de Contas proceda com a apuração dos fatos e, assim, perquirir eventual responsabilidade.

#### 2.2.4 Da atividade fiscalizatória e da necessidade de Inspeção

Diante de todo o exposto, os fortes indícios de irregularidades no procedimento em tela apontados neste e nos demais tópicos desta peça, o possível prejuízo decorrente da inutilização do hospital de campanha e a possível prática de ato de gestão contrários ao ordenamento jurídico, podendo ensejar a responsabilidade dos envolvidos, inclusive do fornecedor beneficiado<sup>40</sup>, demanda a apuração aprofundada, por meio de inspeção, em ordem de averiguar os fatos expostos ao longo desta peça processual, e, se for o caso, a responsabilidade e a existência de danos ao erário estadual.

À vista disso, de acordo com o art. 82 do Regimento Interno do TCE/PA, a inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para apurar denúncias ou representações. A inspeção é, portanto, o meio de fiscalização adequado para apuração das aparentes irregularidades aqui narradas, o que se pugna.

### 3 DOS PEDIDOS

---

<sup>40</sup> “O fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que **a obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas**” (TCU, Acórdão 1392/2016 – Plenário). *Grifos nossos*

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expendida, requerer:

- a) o conhecimento, o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) **realização de inspeção**, nos moldes do art. 82, do Regimento Interno do TCE/PA, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, **em especial**:
  - i) o planejamento da contratação sob enfoque e as repercussões de eventual falha na não utilização do produto e/ou desperdício de recursos públicos.
  - ii) a ausência de estimativa de preços e de orçamento detalhado, com a demonstração da composição dos custos dos serviços contratados;
  - iii) aferição da imprestabilidade da justificativa técnica de preços;
  - iv) inexistência de fiscalização da execução contratual e de liquidação da despesa, bem como o pagamento antecipado e a origem dos recursos que fizeram frente à despesa;
  - v) regular pagamento dos tributos incidentes sobre a prestação dos serviços;
  - vi) as demais fragilidades apontadas no procedimento de contratação.
- c) no mérito, **caso detectado o dano ao erário**, a conversão da presente em Tomada de Contas Especial, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento, com citação de todos os possíveis

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.

- responsáveis, bem como de empresas e pessoas beneficiadas, na forma regimental;
- d) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas e demais sanções, tais como a declaração de inidoneidade e inabilitação para exercício de função e cargo em comissão, aos responsáveis identificado, previstas na LOTCE/PA, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;
  - e) Comunicação ao MPE/PA, para os fins que entender de direito;
  - f) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo;
  - g) a oitiva do *Parquet* de Contas em todas as fases do processo;

Termos em que pede deferimento.

Belém (PA), 12 de novembro de 2021.

**DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA**

Procuradora de Contas

Titular da 8ª Procuradoria de Contas

**DEÍLA BARBOSA MAIA**

Procuradora de Contas

Titular da 6ª Procuradoria de Contas

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.