

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO 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 dos Procuradores 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 art. 41, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Lei Complementar Estadual nº 81/2012) c/c 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 Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER**, 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.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

## 1 DOS FATOS

O Estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, celebrou o Contrato Administrativo nº 09/2020/SEASTER com a empresa Kapa Capital Facilities Ltda., CNPJ nº 13.279.768/0001-98, por meio de Dispensa de Licitação nº 09/2020-SEASTER (Processo nº 2020/279419), cujo objeto é a *“contratação emergencial de pessoa jurídica especializada em Serviço de Agente de Portaria para atuar conjuntamente aos servidores da SEASTER junto à População em Situação de Rua ali abrigada pelo Governo do Estado, como forma de contenção à propagação do COVID-19”*.

Ocorre que, conforme será demonstrado ao longo da presente representação, a dispensa de licitação e o quantitativo da contratação não foram devidamente justificados.

Além disso, o preço contratado não possui respaldo em pesquisa de preços, e, ainda, não se constatou a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todo os seus custos unitários, inclusive no que tange às propostas (na realidade, a falta delas), em afronta à legislação correlata.

Para além das falhas acima relatadas, as impropriedades processuais no caso em apreço são numerosas, tais como a ausência de solicitação do setor interessado para abertura do processo e autorização do gestor, de parecer jurídico, de análise do controle interno, bem como não disponibilização da íntegra do procedimento de contratação no portal da transparência específico e não formalização, por portaria, da designação de fiscal constante da cláusula 13ª do contrato, com a respectiva publicação no D.O.E.

Destaca-se, ainda, que foi requisitada à SEASTER cópia integral do procedimento de contratação em tela, por meio do ofício nº 07/2020-8ªPC/MPC, via PAE (2020/395705), no âmbito do Procedimento Apuratório Preliminar-PAP nº

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

2020/0110-6, porém, os documentos enviados pela Secretaria se referiam a outro processo de contratação, relativa à contratação dos serviços de fornecimento de refeições prontas à populações em situação de rua abrigados nos Estádios Mangueirão e Mangueirinho), motivo pelo qual foi determinada a reiteração da requisição.

Logo após, a Secretaria respondeu espontaneamente (antes de encaminhada a reiteração), por meio do PAE nº 2020/494157, no entanto, percebeu-se que os documentos estavam dispostos de forma desorganizada e incompleta, além de conter documentos relativos a outro processo de dispensa e contratação.

Em razão disso, e afim de evitar prejuízo na análise da dispensa e do contrato administrativo, foi reiterada a requisição por meio do Ofício nº 24/2020-8ªPC/MPC, também via PAE (protocolo nº 2020/800096), com o objetivo de envio do referido processo de forma completa e organizada, mas, até a presente data, não se obteve resposta.

Assim sendo, a presente representação está arriada nos documentos encaminhados pela SEASTER até a data em que esta peça está sendo protocolizada.

Ressalte-se que, em consulta ao site da transparência Pará, constatou-se que o contrato administrativo foi rescindido amigavelmente, no dia 06/07/2020, o que não impede o recebimento da presente representação para fins de apuração, por esta Corte de Contas, dos atos praticados pelos responsáveis.

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 identificadas irregularidades, sejam os responsáveis responsabilizados. Ademais, caso identificado o dano, é oportuna a conversão do processo em Tomada de Contas Especial – TCE, a fim de apurar os fatos, quantificar o dano, identificar os

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

responsáveis e obter o respectivo ressarcimento, além da aplicação das sanções correspondentes.

Era o que tinha a relatar.

## 2 DO DIREITO

### 2.1 DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui competência para decidir sobre representações em matérias inseridas nas suas atribuições, cuja legitimidade recai sobre qualquer autoridade pública federal, estadual e municipal, de acordo com o previsto no art. 1º, XVII<sup>2</sup>, e art. 41, II<sup>3</sup>, ambos da Lei Complementar Estadual nº 81/12. No mesmo sentido é o teor dos artigos 1º, XVII<sup>4</sup>, e art. 234, II<sup>5</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 de 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

---

<sup>2</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>3</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>4</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>5</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)

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

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 e refere-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCE/PA, na forma prevista no art. 234, §2º, c/c art. 227, *caput*, do RITCE/PA.

Isso porque o artigo 113 da Lei 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, do mesmo diploma legal).

Ademais, não se pode olvidar que os recursos que fizerem frente à despesa são oriundos do orçamento estadual, atraindo 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. 75 da CRFB, art. 115 da Constituição do Estado do Pará – CEPA e art. 1º, II, a, da LC Estadual nº 81/12.

Por fim, oportuno esclarecer que presente peça está acompanhada de cópia do processo de aquisição (nº 2020/279419), a que se teve acesso, o qual fornece provas acerca dos fatos aqui narrados, além de outros documentos, a fim de suprir a exigência contida no art. 234, § 2º, c/c art. 227, IV, da LC Estadual nº 81/12.

Frisa-se, ainda, que o contrato administrativo em questão foi rescindido amigavelmente, mas, ainda assim, o interesse para a representação está presente, não impedindo o seu conhecimento.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

O interesse público é que rege os processos de controle externo, de modo que compete ao Tribunal de Contas aferir a legalidade, legitimidade e economicidade de atos efetivamente praticados, ainda que o fruto do procedimento tenha sido rescindindo unilateralmente. A Corte de Contas possui inúmeras funções, tais como a função fiscalizadora, jurisdicional, corretiva, sancionadora e reparadora, que não se perdem pela rescisão contratual do contrato administrativo. Afinal, atos foram praticados e merecem ser avaliados na esfera controladora.

Eventual ausência de interesse gira em torno apenas da própria anulação do contrato (o que não é o objetivo da presente representação). Em outras palavras, a rescisão unilateral ensejaria a perda do objeto da representação somente se esta tivesse como pleito a anulação do contrato administrativo, o que não é o caso.

Sendo assim, o exaurimento do contrato administrativo em si jamais importará na cessação da atuação controladora do Tribunal de Contas, sob pena da própria autoridade controlada ter domínio sobre o controle exercido sobre si, já que bastará a ela rescindir *per si* o contrato firmado para escapar da fiscalização do TCE, o que não pode ser admitido.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU construiu o entendimento de que a revogação ou anulação da licitação não conduz, por si só, à perda do objeto de representação, o que pode ser aplicado ao caso para garantir a existência de interesse na presente representação. Confira-se:

“A revogação ou a anulação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto da cautelar que determinou a suspensão do certame, mas não da representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas.” (Acórdão 2470/2018-Plenário TCU | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

“A anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados.” (Acórdão nº 828/2018 - Plenário - Relator Ministro-Substituto André de Carvalho.)

O interesse processual, portanto, se faz presente.

Por todo o exposto, a presente representação merece ser acolhida, pois proposta por autoridades legitimadas 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 MÉRITO

### 2.2.1 Da justificativa inadequada da dispensa de licitação e do quantitativo contratado

Na fase preparatória da licitação ou da dispensa desta, a Administração Pública deve **definir o objeto** a ser contratado, o que pode ser feito por meio do Termo de Referência, quando não se tratar de obra ou serviço de engenharia, como ensina Joel de Menezes Niebuhr:

“Pois bem, antes de qualquer outro ato, a Administração Pública deve definir o objeto da contratação direta e as condições técnicas que sejam relevantes para sua execução, até para que ela possa saber se é caso de inexigibilidade, de dispensa ou de licitação pública. A Administração Pública precisa saber com toda precisão o que pretende com o contrato, o que o contratado será obrigado a realizar e em quais condições. (...) Para os demais casos, embora não seja obrigatório, sugere-se a confecção de termo de referência, com o mesmo propósito: definir o objeto do futuro contrato e demais condições técnicas que sejam relevantes para sua execução.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19/ Joel de Menezes Niebuhr.– Belo Horizonte : Fórum, 2020. Pág. 83.



Ademais, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei nº 8.666/93, bem como pelos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público, **as dispensas de licitação devem ser necessariamente justificadas**, expondo as razões que levaram ao ato de excepcionalidade em matéria de contratação pública.

A definição do objeto e a justificativa da contratação são, portanto, essenciais ao planejamento da contratação pública e o gestor não pode delas se eximir, vez que devem obediência às leis e aos princípios que regem a atuação da Administração Pública.

No contexto das medidas de enfrentamento da Covid-19, importa esclarecer que a Lei nº 13.979/20 previu a elaboração de um termo de referência simplificado, a fim de conferir maior celeridade ao procedimento de contratação emergencial, da seguinte forma:

“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.”

Deve-se frisar que, em se tratando de dispensa de licitação fundada em emergência constante na Lei Geral de Licitações (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93), o Tribunal de Contas da União – TCU possui o entendimento no sentido de que a contratação “*deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução*

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



*definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal*” (Acórdão 6439/2015), o que foi considerado presumidamente atendido pelo art. 4º-B, IV, da Lei nº 13.979/20.

Sobre o tema, oportuno colacionar as linhas adiante:

“(…) as contratações emergenciais, regidas pela Lei n.º 8.666/93, exigem que o gestor demonstre cabalmente que só está adquirindo parcela mínima, necessária e suficiente para atender a emergência ou afastar o risco de emergência. Por se tratar de exceção à regra geral de licitar, devem ser utilizados com muita cautela, limitadas ao atendimento específico para aquela condição excepcional. Aqui, presume-se que o gestor da Administração Pública atender a essa exigência e fez a aquisição mínima necessária. Ou, mínima ao risco que apresentava. (…)”<sup>7</sup>

Isso, contudo, não afasta a obrigação da elaboração adequada do termo de referência, ainda que simplificada, com justificativa e descrição resumida da solução apresentada, em homenagem aos ditames legais e principiológicos acima expostos, mormente através da exposição dos dados que levaram à necessidade da contratação e ao quantitativo pretendido.

Outro não foi o entendimento do TCU quando este se deparou com a análise das contratações relacionadas ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus, pautadas na Lei nº 13.979/20, o qual ratificou a necessidade de justificativa específica – mesmo no caso de combate à pandemia – da contratação e dos quantitativos adquiridos, com a destinação do objeto contratado. Confira-se:

“Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus devem ser instruídos com a devida motivação dos atos por meio da inclusão nos autos, no mínimo, de justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado” (Acórdão 1335/2020-PLENÁRIO-TCU).

---

<sup>7</sup> JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, MURILO JACOBY FERNANDES, PAULO R. TEIXEIRA; RONNY CHARLES L. DE TORRES. DIREITO PROVISÓRIO E A EMERGÊNCIA DO CORONAVÍRUS: ESPIN. – COVID -19 – CRITÉRIOS E FUNDAMENTOS. Ed. Fórum. 1 ed. Pág. 78.

Nessa linha de inteligência, 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 SEASTER, por meio do Ofício Circular AGE nº 10/2020-GAB/AGE<sup>8</sup> – inclusive expressamente indicado pela própria Secretaria na cláusula primeira, do Contrato nº 09/2020/SEASTER, como fundamento da contratação –, 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 instruía, 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 na legislação aplicável, que: I – **Nono 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****

<sup>8</sup> Reiterado por meio do Ofício Circular AGE nº 012/2020-GAB/AGE.

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**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” [...].**

*In casu*, consta no termo de referência anexado ao processo e no contrato assinado a previsão de contratação de serviços terceirizados de 60 (sessenta) agentes de portaria, durante três meses, para prestação de serviços nos estádios do Mangueirão e Mangueirinho (locais de abrigo para as pessoas em situação de rua), **sendo 30 (trinta) para o turno da manhã e 30 (trinta) para o turno da noite**, conforme a discriminação do objeto prevista na cláusula segunda do Contrato nº 09/2020/SEASTER:

2.3 Discriminação do objeto:

ITEM	CATEGORIA	UNIDADE SEASTER	POSTO/HORA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO R\$
1	Agente de Portaria	Mangueirão	12 horas diurna	15	R\$ 56.016,00
		Mangueirinho	12 horas diurna	15	R\$ 56.016,00
	Agente de Portaria	Mangueirão	12 horas noturna	15	R\$ 65.696,55
		Mangueirinho	12 horas noturna	15	R\$ 65.696,55
VALOR GLOBAL					R\$ 243.425,10

Ocorre que não vieram aos autos quaisquer justificativas acerca dos quantitativos de prestadores de serviços necessários à execução do serviço, nem quais os critérios utilizados para se chegar ao total de 30 (trinta) agentes de portaria, por turno (sendo 15 para cada estádio, provavelmente em regime de trabalho de 12x36).

A única justificativa para a contratação, que se verifica nos autos, é a de que havia necessidade de abrigo, por período indeterminado, das pessoas em situação de rua, o que demandaria a contratação de pessoal para os serviços de agente de Portaria, de capatazia, estiva e pesagem, e motorista, nos seguintes termos (Item 2 dos TR's):

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

## 8ª PROCURADORIA DE CONTAS

“2.4 (...) por determinação do excelentíssimo Governador do Estado, ficou ao encargo desta SEASTER a responsabilidade da ação que recebe pessoas em Situação de Rua para a prevenção da propagação do Corona Vírus, neste sentido deve-se prover o necessário à sobrevivências das pessoas abrigadas, o que requer um contingente de pessoal que a SEASTER não dispõe em seu quadro de pessoal, sendo necessário contratar tal serviço.

2.5 Para as atividades de controle de entrada e saída de pessoas, recepção, cadastramento de pessoas, organização e entrega de kits de roupas, kits de materiais de higiene pessoal, organização do ambiente, distribuição de refeições. Também, apresenta-se a necessidade de locomoção de pessoas, sejam elas abrigadas aquelas que prestam serviço no local e, ainda pelo fato de que os servidores efetivos de tal cargo nesta Secretaria são em número limitado, além de, em decorrência da pandemia, ter diminuído mais ainda em virtude de vários serem do grupo de risco.

Para tanto é necessário dispor Serviço de Agente de Portaria; Serviço de Capatazia, Estiva e Pesagem e; Serviço de Motorista para atuar junto à população em situação de rua abrigados nos Estádios Mangueirão e Mangueirinho”.

A justificativa foi repetida no despacho exarado por Maria Evaneide Pantoja da Silva:

### FOLHA DE DESPACHO

#### A COMISSÃO CENTRAL DE PESQUISA MERCADOLÓGICA

De ordem do Senhor Secretário de Assistência Social Trabalho Emprego e Renda, Senhor Inocencio Renato Gasparim.

Considerando o estado de calamidade pública, o Governador do Estado determinou à SEASTER o abrigamento das pessoas em Situação de Rua, nos Estádios do Mangueirão e Mangueirinho, como medida de contenção à propagação do COVID-19, na Região Metropolitana de Belém

O citado abrigamento ocorrerá por **período indeterminado**, sendo que, por determinação do excelentíssimo Governador do Estado, ficou ao encargo desta SEASTER a responsabilidade da ação que recebe pessoas em Situação de Rua para a prevenção da propagação do Corona Vírus, neste sentido deve-se prover o necessário e cuidar do bem estar das pessoas abrigadas, o que requer um contingente de pessoal que a SEASTER não dispõe em seu quadro de pessoal, sendo necessário contratar tal serviço. São atividades que vão do controle de entrada e saída de pessoas até a recepção, cadastramento de pessoas, organização e entrega de kits de roupas, kits de materiais de higiene pessoal, organização do ambiente e distribuição de refeições. Em observância ao Decreto N.º 684, DE 14 DE ABRIL DE 2020, submete-se à análise desta comissão no que concerne à cotação de preços e as orientações que esta Comissão entender necessárias ao bom andamento do processo.

Cordialmente,

**MARIA EVANEIDE PANTOJA DA SILVA**

Diretora de Administração e Finanças

5904057/1

Matrícula

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

Contudo, isso não é suficiente para satisfazer a diligência necessária no trato dos recursos públicos que a legislação impõe, uma vez que a justificativa detém conteúdo explicitamente genérico, não contemplando a real necessidade de contratação, ainda que simplificada. Como dito, as justificativas devem ser específicas, tanto para a dispensa quanto para a quantitativa, devendo existir, no mínimo, a exposição de dados para subsidiar a quantidade de agentes de portaria a serem contratados pela prestadora de serviços, conforme se depreende do entendimento do TCU acima citado.

Cumpra registrar que, aparentemente, há uma certa indefinição do objeto da contratação na fase de planejamento. Isso porque a nota técnica, referente a análise dos preços (que cita o número de outro processo - PAE n.º 2020/269581), faz menção aos postos de agente de segurança patrimonial interativos, serviços auxiliares de serviços gerais e motorista, enquanto os termos de referência citam os serviços de agente de portaria; capatazia, estiva e pesagem; e motorista, não sendo possível identificar qual foi o motivo que levou à contratação apenas da prestação de serviços de agente de portaria.

Ou, então, é possível que existam vários processos misturados no que foi enviado, já que existem vários documentos fazendo referência ao número de outro processo, como mencionado alhures. Vale destacar que a Secretaria não atendeu a requisição de envio do processo integral e organizado, referente ao contrato administrativo para contratação de empresa para prestação de serviços de agente de portaria.

Por tudo o que se expôs, sobreleva forte preocupação com a ausência de parâmetro adequados na justificativa da contratação e na definição do quantitativo do serviço contratado no procedimento em referência, além da celeuma em torno do objeto da contratação, em prejuízo à motivação e ao interesse público, e,

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



possivelmente, ao erário estadual, o que demanda a atuação desta Corte de Contas.

### **2.2.2 Inexistência de estimativa de preços para os serviços de agente de portaria**

Os preços nas contratações diretas devem ser justificados (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) e compatíveis com o mercado<sup>9</sup>, à semelhança do que ocorre nas licitações pela redação contida no art. 43, IV, da Lei 8.666/93. Nesse contexto, a pesquisa de preços surge como instrumento para garantir que o valor do contrato seja condizente com a realidade comercial.

De um modo geral, a justificativa de preços nas dispensas de licitação deve ser realizada preferencialmente por meio da cotação com, no mínimo, três empresas do ramo, consoante entendimento do TCU<sup>10</sup>. No âmbito estadual, a normatização da matéria ocorreu com a edição da IN nº 02/2018 da SEAD, a qual prevê os parâmetros para a realização da pesquisa de preço, a seguir especificados:

“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://paineldeprecos.planejamento.gov.br>  
II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

<sup>9</sup> “Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços. (Acórdão 1607/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

<sup>10</sup> A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. Acórdão 1565/2015-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



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.”

No que tange às contratações emergenciais para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, a Lei nº 13.979/2020 implementou uma estimativa de preços simplificada, que pode ser, inclusive, dispensada em casos devidamente justificados, ou até mesmo inobservada, na hipótese de variações de preços. *In verbis*:

Art. 4º-E, §1º, 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; e

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do **caput**.

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos

Interessa, ainda, que o Decreto Estadual nº 619, de 2020, preleciona, no seu art. 25, que a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) deverá elaborar Pareceres Referenciais e listas de verificação para orientar a correta instrução dos procedimentos previstos neste Decreto (entre eles, as contratações emergenciais).

Com base nisso, o Parecer Referencial n. 02/2020 – da PGE/PA<sup>11</sup>, estabeleceu, no checklist, que a definição do preço estimado deve ocorrer por meio:

---

11

[https://transparenciacovid19.pa.gov.br/sites/default/files/docs\\_oficiais/parecer\\_referencial\\_00002-2020.pdf](https://transparenciacovid19.pa.gov.br/sites/default/files/docs_oficiais/parecer_referencial_00002-2020.pdf). Destaca-se que o parecer referencial é datado de 26/03/2020, depois, portanto, da emissão de nota de empenho, mas a legislação correlata já estava vigente.


**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

“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 por se liminar, 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 caso em apreço, os únicos mapas de preços constantes nos autos referem-se aos postos de motorista e agente de segurança patrimonial interativo, que não se confundem, por óbvio, com os serviços objeto da contratação (agente de portaria).

Os mapas de preços constantes nos autos são os a seguir colacionados:

  
 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
 SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO, EMPREGO E RENDA  
 COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS - CPSMC/DAS (Processo: 2020/263851)

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNIDADE SEASTER	QTDE	POSTO	ESCALA/TRABALHO	Painel de preços: COORDENAÇÃO REGIONAL CENTRO-LESTE DO PARÁ		Painel de preços: PHSAN 2A COORDENAÇÃO REGIONAL - BELÉM/PA		PAINEL DE PREÇOS: LABORATORIO NACIONAL AGROPECUARIO NO PARA		PREÇO MÉDIO UNITÁRIO DO PAINEL DE PREÇOS	PREÇO MÉDIO MENSAL DO PAINEL DE PREÇOS
						PU	PT	PU	PT	PU	PT		
						PREGÃO Nº 13/2019 UASG: 194010 C. 15008		PREGÃO Nº 07/2019 UASG: 343022 C. 15008		PREGÃO Nº 01/2019 UASG: 130017C. 15008			
	MOTORISTA CATEGORIA "B"	MANUEIRÃO	2	44 HORAS	44 HORAS DIURNAS	R\$3.434,51	R\$13.658,04	R\$3.317,13	R\$13.268,57	R\$3.435,60	R\$13.742,40	R\$3.389,08	R\$13.658,04
		MANUEIRINHO	2		44 HORAS DIURNAS								

Responsável por elaboração de preço: Ana Lívina Dias  
 Responsável por elaboração da planilha: Paulo Gil  
 Coordenador: Paulo Gilberto Pinheiro Góes  
 Data: 16/04/2020

Ana Lívina Dias  
 Administradora  
 Mat. 5895793/1  
 CAD/SEASTER

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
 Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
 Telefone: (91) 3241-6555.  
 E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**MPC**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
 SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO, EMPREGO E RENDA  
 COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS EPDMC/DAS (Processo: 2020/263851)

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNIDADE SEASTER	QTDE	POSTO	ESCALA/TRABALHO	Painel de preços: SECULT/PA		Painel de preços: IASEP/PA		PAINEL DE PREÇOS: SECULT/PA		PAINEL DE PREÇOS: ESCRITÓRIO REGIONAL ANATEL/PA		PREÇO MÉDIO UNITÁRIO DO PAINEL DE PREÇOS	PREÇO MÉDIO MENSAL DO PAINEL DE PREÇOS
						PU	PT	PU	PT	PU	PT	PU	PT		
						PREGÃO Nº 09/2019 UASG: 925480 C. 23647		PREGÃO Nº 01/2015 UASG: 925480 C. 23647		PREGÃO Nº 02/2019 UASG: 925480 C. 23647		PREGÃO Nº 07/2019 UASG: 413011 C. 23647			
1	AGENTE DE SEGURANÇA PATRIMONIAL INTERATIVO	MANGUEIRÃO	37	24 HORAS	12 HORAS DIURNAS	R\$13.470,00	498.300,00	R\$8.864,50	327.986,50	R\$8.432,90	312.017,30			R\$11.167,25	413.188,25
			37		12 HORAS NOTURNAS	R\$13.470,00	498.300,00	R\$10.364,76	390.785,12			R\$11.236,10	R\$415.735,70	R\$11.755,95	434.970,27
		LAZARQUEIRINHO	29	24 HORAS	12 HORAS DIURNAS	R\$13.470,00	390.630,00	R\$8.864,50	257.070,50	R\$8.432,90	R\$244.554,10			R\$10.235,80	297.418,20
			29		12 HORAS NOTURNAS	R\$13.470,00	390.630,00	R\$10.364,76	305.291,04			R\$11.236,10	R\$325.866,90	R\$11.755,95	340.522,65
	TOTAL MENSAL						1.778.940,00		1.202.132,16		R\$526.571,40		R\$741.582,60		1.486.499,37

Responsável por pesquisa do preço: Ana Livia Maria Dias  
 Responsável por elaboração da planilha: Ana Livia Maria Dias  
 Coordenador: Paulo Gilberto Pinheiro Góes  
 Data: 15/04/2020

Ana Livia Dias  
 Administradora  
 Mat.: 5895793/1  
 CAD/SEASTER

Inclusive, os dois mapas de preços referem-se ao processo nº 2020/263851, que não corresponde ao citado no contrato administrativo para a contratação de serviços de agente de portaria (2020/279419). A adequação orçamentária também faz menção a outro número de processo (2020/263733), embora seja compatível com o somatório da média dos dois mapas de preços acima, além de fazer menção às mesmas funções.

Tais constatações demonstram que, em relação ao processo de contratação de empresa para o serviço de agente de portaria, não constam dados relativos à estimativa de preços para embasar a contratação (ao menos, não formalmente enviada a este MPC). Importa registrar que o ofício encaminhado pela 8ª Procuradoria de Contas fez menção expressa à requisição do processo nº 2020/2279419 (Dispensa nº 09/2020), o que, como se vê, não foi atendido.

Vê-se que o caso em destaque careceu por completo da necessária estimativa de preços para balizar a contratação do serviço de agente de portaria,

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
 Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
 Telefone: (91) 3241-6555.  
 E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

o que merece ser apurado pela Corte de Contas, mesmo que o contrato tenha sido rescindido amigavelmente.

No que tange aos dados relativos aos serviços de agente de segurança, embora não tenha sido objeto da requisição, saltou aos olhos a existência de duas médias de preços completamente díspares para o mesmo serviço, que, a despeito de não ter sido acostado aos autos a respectiva cotação, a nota técnica da Coordenadoria de Logística e Gastos Públicos constante dos autos nos revela tal fato:

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO  
SECRETARIA ADJUNTA DE MODERNIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA



#### Nota técnica

**Assunto:** Análise ao processo nº 2020/263851.

Belém, 22 de abril d 2020.

#### I - DO OBJETIVO

A presente Nota Técnica produzida pela Coordenadoria de Logística e Gastos Públicos, tem como objetivo descrever a análise feita no processo nº 2020/263851, frente ao Decreto Estadual nº 684, DE 14 DE ABRIL DE 2020 e demais legislações correlatas;

[...]

No outro mapa temos as três propostas de empresa para os serviços de agente de segurança patrimonial interativos, e média do painel do banco de preços que totalizam o valor de R\$ de 610. 584,48;

Mais adiante, na mesma nota técnica, a Coordenadoria revelou um novo mapa de preços para o mesmo serviço:

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

Para o serviço de Agente de segurança patrimonial interativo, o novo mapa trás como valor médio mensal do Painel de Preços temos o valor de R\$ 1.486.499,37, no caso em comento, há de se ressaltar que conforme já informado anteriormente o serviço cotado no painel de preços não corresponde ao objeto do termo de referência, logo resta prejudicado a análise deste mapa;

Observa-se que a primeira cotação realizada para o serviço de agente de segurança patrimonial alcançou-se o valor médio de R\$610.584,48 e a segunda cotação revelada pela referida nota técnica estimou o valor médio em R\$1.486.499,37, o qual representa uma diferença espantosa de 143% maior que a primeira média.

Frisa-se que não possui qualquer outra informação sobre o processo, nem se a contratação chegou a ser concluída, porém, como houve declaração de adequação orçamentária para a contratação da prestação de serviços terceirizados para a função, junto com a de motorista, no valor de R\$1.500.157,17, a atuação da corte também se faz necessária, para apurar as condições e etapas do referido processo (2020/263851), além do relacionado com o agente de portaria (portaria (2020/279419)).

### **2.2.3 Ausência de demonstração da composição dos custos unitários do preço contratado.**

A Lei 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 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

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

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>12</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.

Por outro lado, a justificativa de preços nas contratações diretas é medida impositiva prevista no art. 26, III, da Lei nº 8.666/93 (inclusive no contexto das contratações para o enfrentamento da pandemia de COVID-19), de modo que as planilhas de composição de custos servem, justamente, para fundamentá-la.

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).

Oportuno citar que a obrigação legal de demonstração dos custos unitários em planilhas foi regulamentada, no âmbito federal, na Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que pode servir como parâmetro de boa prática nos Estados<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>13</sup> Como bem orienta a doutrina de Weberson Silva acerca do assunto, em obra coordenada pelo professor Ulisses Jacoby: “A IN nº 5/2017 inicia abordando o seu âmbito de aplicação e o que deve ser observado como diretrizes. O âmbito da norma compreende a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ou seja, *a priori* não estão abarcadas as empresas públicas, sociedades de economia mista, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União, Ministério Público, Estados ou Municípios.

Há de se ressaltar que apesar dos demais órgãos não estarem obrigados a seguir a norma, sua leitura é altamente recomendável, mesmo aos órgãos que não estão abarcados diretamente por ela, haja vista ser comum a replicação dos dispositivos pelos demais poderes e órgãos anteriormente citados a exemplo do que ocorre com a Instrução Normativa nº 2/2008.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)



No âmbito do Estado do Pará, inclusive, foi editada a Instrução Normativa nº 004, de 26 de dezembro de 2018, a qual, à semelhança do normativo federal, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, **autorizando expressamente a aplicação das disposições da IN nº 5/2017, no que couber, de forma supletiva e subsidiária**<sup>14</sup>.

Dado o panorama dos normativos aplicáveis à espécie, urge destacar, quanto ao tema em debate, que a IN nº 05/2017, em seu Anexo V, estabelece diretrizes para a estimativa de preços e preços referenciais pela Administração contratante, *in verbis*:

- 2.9 Estimativa de preços e preços referenciais:
- a) Refinar, se for necessário, a estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais realizados nos Estudos Preliminares;
  - b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:**
    - b.1.** por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, **observados os custos dos itens referentes ao serviço**, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;
    - b.2.** por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e
    - b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes,**

---

Um fator importante a se destacar é que a ausência de obrigatoriedade da norma para os órgãos fora do seu âmbito traz a possibilidade de uso das boas práticas ali preconizadas, com eventuais adaptações dos dispositivos e de acordo com a realidade de cada órgão”. (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses (Coord.). Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág. 185).

<sup>14</sup> “Art. 30. Na ausência de regulamentação estadual que discipline demais aspectos da matéria objeto desta IN, poderão ser aplicadas supletiva e subsidiariamente, no que couber, as disposições da Instrução Normativa - MPOG nº 05, de 26 de maio de 2017”.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço. (*grifei*)

Ocorre que nada consta nos autos sobre o referido orçamento detalhado em planilha de composição de custos unitários, em relação aos serviços de agente de portaria, não sendo possível aferir o parâmetro para o preço contratado.

Por isso que, na espécie, a atividade fiscalizatória dessa Corte de Contas é premente, a fim de esquadriñar a atuação da SEASTER na contratação do serviço de agente de portaria – quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade – apurar e quantificar eventuais danos ao erário e identificar os responsáveis.

Ressalte-se que, embora rescindido, foram realizados pagamentos à empresa contratada, conforme processo extraído do site da transparência COVID-19 (<https://transparenciacovid19.pa.gov.br>), em anexo.

#### **2.2.4 Inexistência de proposta da empresa contratada**

Além do que foi exposto até aqui, a Administração Pública também deve exigir dos interessados propostas também detalhadas, com a especificação de todos os custos que compõe seu preço final, de modo a possibilitar a aferição da aceitabilidade e exequibilidade da proposta.

Essa, aliás, a determinação da IN nº 05/2017 (aplicável ao caso por força da Instrução Normativa Estadual nº 004, de 26 de dezembro de 2018), a seguir transcrita:

“Anexo VII-A

6.2. As disposições para **apresentação das propostas** deverão prever que estas sejam apresentadas de forma clara e objetiva, estejam em conformidade com o ato convocatório, preferencialmente na forma do modelo previsto Anexo VII-C, **e contenham todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:**

- a) os preços unitários, o valor mensal e o valor global da proposta;**
- b) os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento do modelo de planilha de custos e formação de**

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**preços;**

c) a indicação dos sindicatos, Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que regem as categorias profissionais que executarão o serviço e as respectivas datas-bases e vigências, com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO);  
d) a produtividade adotada e, se esta for diferente daquela utilizada pela Administração como referência, ou não estiver contida na faixa referencial de produtividade, mas admitida pelo ato convocatório, a respectiva comprovação de exequibilidade;  
e) a quantidade de pessoal que será alocado na execução contratual;  
f) a relação dos materiais e equipamentos que serão utilizados na execução dos serviços, indicando o quantitativo e sua especificação; e  
g) nas licitações tipo “técnica e preço”, os critérios de julgamento para comprovação da capacidade técnica dos licitantes.

**6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, o modelo de planilha de custos e formação de preços, Anexo VII-D, constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade prevista do subitem 7.6. deste Anexo;**

[...]

**7.6. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;**

7.7. O modelo de planilha de custos e formação de preços previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço, e constituirá anexo do ato convocatório a ser preenchido pelos proponentes”;

A jurisprudência do TCU confirma os elementos necessários para a composição de preços, de forma detalhada, na linha do disposto na legislação e na Instrução Normativa em comento:

“O edital do certame deve exigir dos licitantes a apresentação de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, sob pena de afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993”. (Acórdão nº 2341/2020-TCU-Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro).

“[...] a mera elaboração de listas de profissionais vinculados a programas e seus respectivos salários, acompanhadas de resumo com o valor total por programa, não atende a exigência legal da necessidade de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. **É necessário evidenciar no salário de cada categoria a composição dos encargos sociais aplicáveis, os encargos complementares a considerar, as despesas**

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**administrativas e operacionais, o lucro e os tributos incidentes sobre o total dos custos.”** (Acórdão 1755/2013-Plenário/ Relatora: ANA ARRAES).

Não se pode olvidar, conforme já mencionado anteriormente, que o disposto no art. 7º, §2º, II, da Lei 8.666/93 aplica-se também aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, de acordo com o estabelecido no §9º do mesmo artigo.

No caso sob exame, não se localizou, nos documentos encaminhados pela SEASTER, a proposta da empresa contratada, muito menos com planilhas de composição de custos unitários dela e de outros potenciais fornecedores, impossibilitando a aferição do cumprimento das disposições legais acerca do tema, bem como da vantajosidade da contratação.

Em razão de tais fatos, resta necessária a ação diligente desse Tribunal para averiguar a existência de proposta e se esta foi pautada na metodologia estabelecida na Instrução Normativa Estadual nº 004, de 26 de dezembro de 2018, e Instrução Normativa nº 05/2017, e, em consequência, se foi alcançada a vantajosidade perseguida pela lei ou se há dano ao erário.

### **2.2.5 Das demais fragilidades na contratação. Da atividade fiscalizatória<sup>15</sup>. Necessidade de Inspeção.**

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.

---

<sup>15</sup> [...] “o que torna a fiscalização factível é a possibilidade de o seu alcance ultrapassar a simplicidade do gasto previsto em lei (legalidade) para ir ao campo da moralidade, legitimidade, dentre outros princípios, pois só com essa abertura normativa é possível haver fiscalização real dos dispêndios públicos”. (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 412).

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>16</sup>

Compulsando os autos do processo de contratação, identificou-se uma variedade de impropriedades cometidas em todas as fases do procedimento de contratação, além do que já foi exposto, tais como:

- ✓ Ausência de solicitação do setor interessado para abertura do processo e autorização do gestor;
- ✓ Não consta parecer jurídico sobre a contratação;
- ✓ Não há análise do controle interno;
- ✓ Não foi disponibilizado a íntegra do procedimento de contratação no portal da transparência específico;
- ✓ Não consta a formalização, por portaria, da designação de fiscal constante da cláusula 13ª, do contrato, e respectiva publicação no D.O.E.

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.

Como visto, além de não ter nenhuma demanda formal apresentada pelo setor interessado, o procedimento não conta com autorização de instauração da autoridade competente.

---

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª Ed. Pág. 295, São Paulo: Dialética.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

Salienta-se que o art. 38 da Lei nº 8.666/93 determina que “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, **contendo a autorização respectiva**, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa”, cuja observância é prevista no *checklist* do Parecer Referencial nº 0002/2020 da PGE/PA<sup>17</sup>.

Além das diversas falhas apontadas ao longo desta representação, verificou-se que não consta nos autos parecer jurídico realizando a análise simplificada do procedimento e aprovando a minuta contratual, nos termos do parágrafo único, do art. 38, da Lei de Licitações, tendo por base o referido Parecer Referencial nº 002/2020-PGE/PA.

Nem mesmo manifestação do órgão de controle interno houve.

Como cediço, o controle interno exerce papel fundamental no controle de legalidade dos atos dos dirigentes públicos, evitando-se a ocorrência de irregularidades e, conseqüentemente, de prejuízos ao erário.

De acordo com a doutrina de Luiz Henrique Lima<sup>18</sup>:

“O controle interno é ferramenta de capital importância. Sua natureza eminentemente preventiva torna seu fortalecimento medida estratégica para a substancial redução de fraudes e irregularidades na gestão pública.

[...]

Quanto à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, seu objetivo é comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados no que concerne à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais”.

<sup>17</sup> [http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/pareceres/pr\\_000002\\_-\\_2020\\_carla.pdf](http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/pareceres/pr_000002_-_2020_carla.pdf)

<sup>18</sup> LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2019, págs. 331 e 344.

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

Nessa mesma linha é a legislação estadual afeta ao controle interno, como a Lei nº 6.176/1998 e seu Decreto regulamentador nº 2.536/2006, avultando de importância, também, as disposições do Regimento Interno desse E. Tribunal, segundo o qual:

“Art. 159. Os Poderes, órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual **deverão instituir e assegurar o regular funcionamento da sua própria unidade de controle interno**, observando as disposições deste Regimento e, no âmbito de cada um deles, as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas”. Destaqueei.

No caso em exame, no entanto, não há qualquer comprovação de que o controle interno tenha atuado no procedimento de dispensa, denotando-se que o fluxo processual da SEASTER não considera a atuação efetiva do controle interno.

Ressalte-se, por oportuno, que a forma de seleção pública excepcional inaugurada pela Lei nº 13.979/2020 não dispensou a obrigação de manifestação deste tipo de controle, ao contrário, reservou um dispositivo para expressamente guiar sua atuação:

“Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei”.

Anote-se que, caso houvesse a regular atividade de controle pelo órgão responsável, de certo as irregularidades ora apontadas não teriam ocorrido e não haveria razão para qualquer representação perante esta Corte. Aqui uma demonstração cabal da importância dessa unidade de controle.

Assim sendo, os fortes indícios de irregularidades no procedimento em tela apontados neste e nos demais tópicos desta peça e os possíveis prejuízos decorrentes de contratação sem orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, aliado à inexistência de proposta também detalhada, importam em violação às normas de contratações

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

públicas, podendo ensejar a responsabilidade dos envolvidos, inclusive do fornecedor beneficiado<sup>19</sup>, o que deverá ser aferido em apuração aprofundada, por meio de inspeção, em ordem de averiguar a existência de danos ao erário estadual.

À vista disso, de acordo com o art. 82 da Lei Orgânica 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

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) **a realização de inspeção**, nos moldes do art. 82, do Regimento Interno, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, **em especial:**
  - i) a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento na contratação do serviço de agente de portaria,

---

<sup>19</sup> “O fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexistência 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).

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

quantificando-o, e avaliando a conduta dos agentes administrativos e particulares envolvidos na Dispensa de Licitação, requerendo à empresa contratada, mesmo a destempo, a demonstração detalhada da composição dos custos unitários do seu preço, conforme metodologia fixada pela Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, especialmente seu Anexo VII-D;

- ii)* a economicidade do contrato celebrado pela Secretaria, haja vista a falta de detalhamento do orçamento estimado;
  - iii)* a aferição da ausência de justificativa da dispensa, do quantitativo e da solução apresentada, que possa ter ocasionado o superdimensionamento e provocado uma contratação antieconômica, decorrente da ausência de prévio planejamento;
  - iv)* As circunstâncias da pesquisa de preços no processo nº 2020/263851, bem como se resultou em dispensa de licitação e contrato administrativo;
  - v)* as fragilidades apontadas no procedimento de contratação;
- c) no mérito, julgada procedente a presente representação para, caso detectado o dano ao erário, seja feita a conversão da presente em Tomada de Contas Especial, efetuada a sua quantificação, identificando os responsáveis, com citação de todos os possíveis responsáveis, bem como da empresa fornecedora beneficiada, na forma regimental;
- d) expedição de determinação para que a Secretaria se abstenha de realizar dispensa sem a devida justificativa

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**8ª PROCURADORIA DE CONTAS**

específica, bem como sem a exposição dos motivos que levaram ao quantitativo dos postos de trabalho a serem contratados. Além disso, requer-se a expedição de terminação para que haja a correta estimativa de preços e que o orçamento, no caso de serviço de mão de obra com dedicação exclusiva seja acompanhada de orçamento estimado em planilhas com composição de custos unitários, assim como as propostas apresentadas por potenciais fornecedoras;

- e) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas e demais sanções previstas na LOTCE/PA, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;
- 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), 02 de dezembro de 2020.

**Assinado digitalmente**  
**DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA**  
Procuradora de Contas  
Titular da 8ª Procuradoria de Contas

**Assinado digitalmente**  
**PATRICK BEZERRA MESQUITA**  
Procurador de Contas  
Titular da 4ª 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.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)

**ANEXOS:**

1. Cópia da parte do PAP nº 2020/0110-6, que interessa à contratação sob enfoque;
2. Documentos relativos ao contrato administrativo ora tratado extraídos do site transparência COVID-19

**Ministério Público de Contas do Estado do Pará**  
Av. Nazaré, 766. Bairro Nazaré, Belém – Pará, CEP 66035-145.  
Telefone: (91) 3241-6555.  
E-mail: [8pcontas@mpc.pa.gov.br](mailto:8pcontas@mpc.pa.gov.br)