



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

TRÂMITE PREFERENCIAL.

URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO
REGIMENTO INTERNO.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ vem, através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da (1) **Secretaria Estadual de Transportes**, representada pelo Sr. **Kleber Ferreira de Menezes**, (2) **Engebrayf Engenharia Ltda-EPP**, CNPJ 02.311.006/0001-05, com sede na Estrada do Icuí Guajará, nº 9 (próximo à Rua Um do Conjunto

¹ 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
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Tauari), CEP.: 67.125-000, (3) Riol – **Serviços de Construções** Ltda, CNPJ 09.335.585/0001-75, com sede na Rua Chile, 42, Conjunto Jardim América, Bairro do Coqueiro, Ananindeua/PA, CEP.: 67.115-110 e (4) **Construções e Premoldados Líder** EIRELI, Rod. PA 458, KM 4, Bragança Ajuruteua, S/N, Retiro, estrada ramal do Retiro KM 01 – Bragança/PA, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

I. DOS FATOS.

No efetivo exercício de seus misteres constitucionais, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará instaurou Procedimento Apuratório Preliminar de número **2018/0101-2** com o fito de requisitar, da Secretaria ora representada, informações a respeito das seguintes contratações realizadas mediante dispensa de licitação:

- a) Dispensa de Licitação nº 04/2017, no valor de R\$ 1.439.643,60, publicada no DOE que circulou aos 01/11/2017, relativa à contratação emergencial para construção de 12 (doze) pontes em madeira de lei. **Empresa Contratada:** Engebrayf Engenharia Ltda;
- b) Dispensa de Licitação nº 01/2017, no valor de R\$ 9.194.798,89, publicada no DOE que circulou aos 11/11/2017, relativa à contratação de empresa especializada na execução de serviços de restauração asfáltica da PA-150, no subtrecho Jacundá (Km 333)/ Nova Ipixuna (Km 365,5), totalizando 32,5 km. **Empresa Contratada:** Terraplena Ltda.;
- c) Dispensa de Licitação nº 02/2017, no valor de R\$ 9.194.798,89, publicada no DOE que circulou aos 11/11/2017, relativa à contratação de empresa especializada na execução de serviços de restauração asfáltica da PA-150, no subtrecho Nova Ipixuna (Km 365,5)/ Morada Nova (Km 398), totalizando 32,5 km. **Empresa Contratada:** Engeterra Construções e Terraplanagem Ltda.;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Atendida a requisição, a documentação fora encaminhada a este *Parquet* de Contas. Em minudente análise dos documentos acostados, verificou-se que todas as dispensas foram justificadas com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93², ou seja, em hipóteses caracterizadas pela nota da emergência ou da calamidade pública.

Ocorre que em relação à contratação oriunda do processo de Dispensa de Licitação n. 04/2017, embora calçada em justificativa emergencial aparentemente plausível, ao que aparenta, fora maculada por **direcionamento** da empresa contratada, e possível conluio entre a Administração Pública e agentes privados.

Como será melhor delineado em linhas vindouras, saltam aos olhos uma série de indícios reveladores de verdadeiro conluio com o objetivo de beneficiar a empresa ENGEBRAYF, contratada, a partir de dispensa de licitação, para a construção 12 (doze) pontes em madeira de lei.

No tocante às Dispensas de Licitação de n. 01/2017 e 02/2017, tendo em vista as peculiaridades fáticas e circunstanciais que lhes são comuns, integrarão o objeto de Representação autônoma.

Eis a generalidade dos fatos, passemos ao direito e às minúcias do caso.

II. DO DIREITO.

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações

² IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

“Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que *“Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.”*

Embora o artigo 230 só se refira às denúncias julgadas procedentes, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 *“Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.”*

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a conduta administrativa impugnada diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (**contratos administrativos**). De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a lei e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

jurisprudência dos TC's, de modo que contratações rotineiras dos órgãos e entidades integrantes da Administração ocorra dentro das balizas constitucionais e legais definidas para o regime de compras públicas.

B. DOS FORTES INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA

As contratações públicas, sejam elas oriundas de procedimentos licitatórios **ou contratações diretas**, devem ser precedidas de pesquisa de preços. Neste sentido, tanto para a execução de obras e serviços (art. 7º, §2º, II)³, quanto para as compras (art. 15) – que sempre que possível, deverão ser processadas por meio do sistema de registro de preços – **a Lei de Licitações exige a elaboração de orçamento dos valores praticados no mercado para o objeto pretendido pela Administração.**

O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação dos valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores e que **detém forte potencial de direcionamento.**⁴

No âmbito da União, esta prática fora identificada, razão pela qual a Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão deitou a Instrução Normativa nº 05/2014, posteriormente alterada pela Instrução Normativa nº 03/2017, que passou a regular o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

³ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

⁴ Acórdão 1678/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Em seu art. 2º, a Instrução em referência enumera os parâmetros que devem ser utilizadas para as pesquisas. Senão vejamos:

Art. 2º A pesquisa de preços 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;

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

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

Tomando o normativo como modelo referencial, percebemos que, em âmbito federal, a consulta direta a fornecedores permanece como um dos parâmetros de pesquisa, **sem, todavia, maior relevância**. Em verdade, afere-se desse dispositivo que o principal critério para a pesquisa de preços se refira aos valores praticados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública em contratações idênticas, **ou, ainda, a tabelas de preços referenciais reconhecidas como fidedignas aos preços de mercado.**

Enfim, mister que a Administração recolha a maior quantidade de informações, elementos e referências possíveis, de modo a ponderá-los com o intuito de definir o valor de referência mais próximo daquele praticado no mercado.

Não por outro motivo a jurisprudência do TCU assentou que para a estimativa do preço a ser contratado, faz-se necessário consultar as fontes de pesquisas que sejam capazes de representar o mercado:

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados. Acórdão 868/2013-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A estimativa de preço em licitações deve contemplar, entre outros critérios, cotações com fornecedores, contratos de outros órgãos e contratos anteriores do próprio órgão. Acórdão 3684/2014-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

Nesse sentido, as estimativas de preços prévias às contratações públicas **devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis**, tais como *tabelas referenciais de inequívoca fidedignidade*, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes, preços ofertados na internet.

No caso específico de obras e serviços de engenharia, sejam eles rodoviários ou não, as regras e os critérios para elaboração de orçamentos de referência **devem se basear precipualemente nos sistemas oficiais de custo (Sinapi e Sicro)**. Tais referenciais consideram, de forma direta ou indireta, os parâmetros salariais e outras disposições de instrumentos de negociação coletiva de trabalho na formação de custos com a mão de obra.

Devem, assim, **sere priorizadas consultas ao Sicro e ao SINAPI⁵**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.⁶**

⁵ A Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas. Acórdão 2056/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Eventuais contestações acerca dos valores dispostos no Sinapi, no Sicro e em outros sistemas oficiais de custos utilizados como parâmetro de verificação da economicidade da contratação somente são possíveis de serem aceitas mediante a apresentação de justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que demonstrem particularidades da obra que não estejam contempladas naqueles sistemas.⁷

É essa a jurisprudência pacífica do controle externo brasileiro:

A substituição das composições indicadas nos sistemas referenciais de preços de obras públicas por outras, elaboradas a partir das peculiaridades do empreendimento, somente pode ser admitida nos casos específicos em que a obra ou o serviço, por suas características únicas, em muito se diferencia da situação padrão, considerada na elaboração do sistema referencial, devidamente comprovadas. Situações que pouco se afastam dos parâmetros consagrados em sistemas referenciais de preços amplamente utilizados pela Administração e pelo TCU, a exemplo do Sicro, em regra não se mostram hábeis a autorizar a modificação das composições neles consideradas. Acórdão 1352/2015-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Nos processos de fiscalização de obras, presume-se que os referenciais oficiais da Administração refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Alegações em contrário devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo TCU. Acórdão 2654/2015-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

A adoção do Sinapi e do Sicro como parâmetro de verificação pelo TCU se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal, devendo a adoção de valores divergentes ser fundamentada mediante justificativas técnicas adequadas. Acórdão 454/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

De antemão é preciso esclarecer que não é aceitável a inclusão do fator chuva como excludente da validade do SINAPI e do SICRO nos orçamentos de obras rodoviárias, pois a precipitação de chuvas ordinárias não repercute de

⁶ Acórdão 1445/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)

⁷ Acórdão 296/2017-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

modo significativo sobre os custos dos empreendimentos, além de ser contrabalanceada por fatores não considerados na formação do preço de referência, como fator de barganha, economia de escala, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, entre outros. ⁸ **Outrossim, tanto SINAPI quanto SICRO, são regionalizadas, levando em consideração as peculiaridades locais.**

Colhido este acervo inicial de argumentos, vamos aos fatos concretos.

O processo administrativo 2017/27855, que deu origem à Dispensa de Licitação n. 04/2017, fora deflagrado em razão do Ofício n. 189, expedido pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, que levou ao conhecimento da Secretaria Estadual de Transportes a situação de calamidade em que se encontrava o Município de Medicilândia.

De acordo com o referido expediente, em razão das fortes chuvas que assolaram a região, ocorreu uma elevação abrupta do nível do rio que cruza aquele município, causando alagamentos, quedas de barreiras e danificação de várias pontes.

Cientes da situação, os técnicos da SETRAN realizaram uma análise da situação, identificando as pontes que estavam em pior situação e elaborando orçamento para a início das obras de reconstrução. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Secretário de Transportes, Sr. Kleber Ferreira Menezes, que, em despacho, de plano, autorizou a contratação emergencial da recuperação das pontes no Município de Medicilândia.

Acontece que, nesse mesmo despacho de fls. 62, o insigne Secretário já sinaliza a empresa a ser contratada, qual seja, ENGEBRAYF, informando que os técnicos da referida empresa já estiveram no local e fizeram uma avaliação das circunstâncias, admitindo executar a obra pelo valor limite do orçamento.

⁸ Acórdão 1637/2016 Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Sublinhe-se: está certificado nos autos da contratação que a empresa futuramente contratada já estava lá, por solicitação do próprio Secretário, e, averiguando o local, aceitaria fazer a obra pelo preço estipulado no limite orçamentário do SETRAN. Das duas uma, ou a empresa tinha informações privilegiadas acerca do preço de custo estimado pela SETRAN, ou confiava cegamente no preço que viria. Eis o despacho:

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ 62

BELÉM, / /

INTERESSADO

A SETRAN por competência para análise, conhecimento e providências que julgar necessárias.

Belém, 07/07/2017

Isabel Jatoe

RECEBIDO
GABINETE DO SECRETÁRIO
Em: 07/07/17
Ass: F. Menezes
490/17

Isabel Jatoe
Secretária de Estado do Pará
de Belém - Secretária
de Belém - Secretária

As SECARJ

Considerando o processo em Defesa Civil
AUTORAS A COMISSÃO ESPECIAL DA RECU-
PERAÇÃO DAS PONTES EM HETZELMÜLLER.
A empresa ENGBRAYF POR PLURAL SERVIÇOS
C/S, ESTEVE NO LOCAL E ADOTOU EXECUTAR O SERVIÇO
PELO LIMITE ORÇAMENTÁRIO PROVIDENCIAL JUNTO
à DIREC. ENRME, E DEMAIS.

1. REQUER

27.07.17

Kleber Menezes
Secretário de Estado de Transportes
SETRAN-PARÁ

Logo após autorizar a contratação direta e indicar a empresa ENGBRAYF como apta a executar o serviço, o Secretário de Transportes exara um outro despacho, determinando, desta vez, a realização de pesquisa de preços junto a outras empresas do ramo, o que de fato ocorreu com a apresentação de propostas comerciais por parte das empresas Riol Serviços de Construções Ltda, Construções e Premoldados Lider – ERELI – ME e da própria ENGBRAYF.

Ocorre que, de uma análise das propostas de preços apresentadas pelas outras duas empresas convidadas (Riol Serviços de Construções Ltda, Construções e Premoldados Lider – ERELI – ME) a ofertar orçamento, o que salta



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

à evidência é a padronização gráfica entre os orçamentos (colocação das linhas, gradeamento da planilha e compartilhamento da mesma fonte ortográfica digital), com distinção, por óbvio, apenas das logomarcas, que, ainda assim, possuem certa semelhança.

Não só isso.

As Cartas de Apresentação de Proposta Comercial de ambas as empresas – Riol e Premolíder - foram escritas exatamente com as mesmas palavras, utilizando a mesma estrutura de parágrafos, mesma fonte e datadas do mesmo dia. As diferenças entre as propostas dizem respeito apenas ao valor dos serviços e aos representantes legais. **O resto é absolutamente semelhante!**

Em termos estatísticos, qual seria a possibilidade de tamanha coincidência? É difícil acreditar que duas pessoas, em lugares diversos, tenham, no mesmo dia, escrito exatamente o mesmo texto. O senso lógico, em verdade, revela que as propostas foram redigidas pela mesma pessoa, o que descortina a existência de um acerto entre as empresas com o objetivo de beneficiar uma delas.

Como se não bastasse, a empresa **ENGEBRAYF Ltda** – a mesma empresa indicada pelo Secretário de Transportes quando do despacho autorizador da contratação direta em razão da emergência -, de fato, apresenta valores **absolutamente idênticos aos orçados pela administração**, mesmo tendo o ofício de cotação de preços disparado às empresas conter apenas os dados relativos às quantidades, como se observa às fls. 131-142.

A rigor, há duas identidades gráficas muito claras nos autos: a existente entre a proposta das empresas Riol e Premolíder, e as constantes entre o orçamento da SETRAN e a proposta da ENGEBRAYF. **Com as devidas vênias, aqui não há espaço para eufemismos: o direcionamento da contratação é evidente.**

Em síntese, a empresa ENGEBRAYF fora previamente escolhida desde **julho de 2017**. Os atos a seguir foram produzidos para apenas conferir aparente legalidade à contratação e ao regime de precificação do contrato, e disfarçar o prévio direcionamento. Resta claro, outrossim, que o orçamento de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

preços da empresa fora mera réplica do orçamento estimado realizado pela SETRAN, **sem qualquer tipo de desconto**, o que sugere captura interna do setor administrativo da Secretaria em prol da construtora.

Podemos perceber que a pesquisa de preços, em verdade, não passou de mera simulação com o objetivo de maquiar pré-acerto entre o contratado, o gestor e as empresas proponentes. A Construtora ENGEBRAYF fora previamente escolhida, tendo as outras duas apenas apresentado preços montados, sem qualquer competitividade real ou aferição dos preços de mercado.

Desse modo, fica a impressão, ou a certeza, de que os preços utilizados na dispensa foram orçados mais com o propósito de atender ao caráter formal da lei do que com o intuito de viabilizar uma contratação eficiente para o poder público, ou seja, a preços de mercado. Como se sabe, o princípio da vantajosidade constitui interesse do qual o administrador público não pode dispor, razão por que a conduta que negligencia a observância do citado princípio merece a devida correção dos órgãos de controle do Estado.

Outro dado curioso é que da constatação da emergência, realizada pelo Ofício 189 – CEDEC, de **23 de junho de 2017**, com autuação na SETRAN em **29 de junho de 2017**, até a efetiva assinatura da ordem de serviço em 28 de novembro do mesmo ano, distanciaram-se nada mais, nada menos, que cinco meses, **tempo mais que suficiente para a formalização de procedimento licitatório, o que descaracteriza a urgência na dispensa relatada.**

Nessa toada, a iterativa jurisprudência do TCU é de meridiana clareza em estatuir que se é passado mais de 30 dias do chamado fato urgente para a contratação, a dispensa por emergência é ilegal:

3.16.4. O Tribunal de Contas da União dá um parâmetro importante: se a contratação emergencial demorar mais que trinta dias da ocorrência do fato que a justifica, o TCU não considerará que existiu emergência, já que em trinta dias teria sido possível realizar ao menos um convite, que suprisse ao menos parte da necessidade, que a seguir poderia ser licitada em sua totalidade pela modalidade adequada, se essa não for o próprio convite. Não quer dizer o TCU que irá aceitar que contratação ocorrida em uma semana do fato será acatado



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

como emergencial, mas uma coisa é certa: passaram-se mais de 30 dias do fato, então emergência não existiu. Esse dado do TCU, é claro, vale para a esfera federal apenas, mas já é um importante parâmetro, porque com ele o TCU nos indica o que entende como contratação emergencial em tempo razoável. (Número Interno do Documento: AC-0158-01/10-2, Colegiado: Segunda Câmara, Relator: AROLDO CEDRAZ, Processo: 015.545/2007-3)

Nada mais lógico! Se os inícios dos serviços contratados emergencialmente começaram depois de longos cinco meses da detecção do estado de emergência, tamanha demora na perfectibilização da dispensa culmina na conclusão derradeira que era perfeitamente viável empreender certame licitatório com real competitividade, o que reforça a tese de direcionamento e de captura do aparato estatal. Nessas circunstâncias, passados mais de 30 dias da necessidade pública para a contratação estará demonstrada a ilegalidade no manejo de tal espécie de contratação direta.

Por sinal, também é curioso e digno de nota que a ordem de serviço esteja datada de 1o de novembro de 2017, mas inequivocamente só foi subscrita no dia 28 do mesmo mês, o que sugere a assinatura retroativa de documentos públicos, mais uma grave impropriedade verificada na gestão da Secretaria.

O conjunto de irregularidades tratadas na hipótese em cotejo **é gravíssimo**, e sugere o conserto entre agentes administrativos e empresas privadas no direcionamento de vultosos contratos administrativos, violando-se regras comezinhas de impessoalidade.

Acaso confirmadas as suspeitas, **e é difícil que não sejam**, demanda-se severa reprimenda por parte deste Tribunal de Contas, que além de declarar multa ao gestor, deve vedar sua assunção a cargos em comissão ou função gratificada na administração pública estadual, além de estender eventual responsabilidade ressarcitória, caso detectada, a ele, à empresa contratada e todas as outras que participaram do simulacro, bem como declarar-lhes suas inidoneidades, nos termos dos arts. 85 e 86 da LOTCE.

Que fique claro que, segundo a jurisprudência do TCU, a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser aplicada em razão de fraudes praticadas em processos de dispensa de licitação.^{9 10}

De outra banda, a declaração de inidoneidade de licitante, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, independe da existência de prejuízo ao erário ou da obtenção de vantagem indevida, bastando para a aplicação da sanção a verificação de fraude à licitação.¹¹

C. DA NECESSIDADE DE INSPEÇÃO SOBRE OS PREÇOS CONTRATADOS E DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO NA SETRAN

Como se sabe, a inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Por intermédio de procedimentos específicos, aplicados no exame de registros e documentos, e na obtenção de informações e confirmações, a inspeção colhe os elementos necessários para se verificar se determinada situação está em conformidade com a legislação aplicável.

Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos nos art. 82 e 83, do Regimento Interno:

Art. 82. 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.**

⁹ Acórdão 1296/2017-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

¹⁰ A sanção de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser aplicada às empresas que se utilizam de ardil para obterem vantagem, para si ou para outrem, em contratações diretas com o Poder Público. Acórdão 185/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

¹¹ Acórdão 1230/2017-Plenário | Relator: ANA ARRAES



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Art. 83. As Inspeções classificam-se em:

I - ordinárias: visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Diretor do Departamento de Controle Externo, pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno, conforme o caso;

II - extraordinárias: têm como objetivo o exame de fatos ou ocorrências cuja relevância ou gravidade exija apuração em caráter de urgência, e serão ordenadas pelo Tribunal Pleno, por proposta do Relator ou do Ministério Público junto ao Tribunal.

Parágrafo único. O ato que determinar a inspeção extraordinária indicará o objeto e assinará o prazo para a sua realização e encaminhamento do relatório conclusivo ao Relator, competindo ao Tribunal Pleno decidir sobre a prorrogação desse prazo, se necessário

Como faz ressoar o trecho negrejado, a inspeção é o instrumento de fiscalização natural para o esclarecimento fático de representações, pelo que, tudo o que é lançado neste petítório, especialmente, seu suporte fático e jurídico, haverá de passar pelo crivo inspeccional da competente equipe técnica deste Tribunal.

Muito embora o contrato celebrado com a Empresa **ENGEBRAYF** Ltda, decorrente da Dispensa 04/2017, já tenha sido extinto em virtude do fim de sua vigência, é necessário que se verifique se os preços contratados estavam de acordo com aqueles praticados no mercado **em condições reais de competitividade**, uma vez que, como já visto, a contratação se deram em ambiente de provável conluio e sem o manejo de tabelas de custos oficiais.

Diz-se assim, pois os orçamentos apresentados pelas outras duas empresas consultadas, como já referido, são resultado de combinação entre os participantes do processo de dispensa e não podem ser consideradas idôneas para a avaliação do preço de mercado. Além do mais, os preços oferecidos pela contratada, na verdade, foram produzidos pela contratante, em nítida atuação impessoal e de favorecimento privado.

Não se pode olvidar que as contratações diretas e a consequente ausência de competitividade podem ter tido impacto direto nos preços praticados, incorrendo em superfaturamento das contratações.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Desta feita, torna-se imprescindível que a Unidade Técnica desta E. Corte de Contas se debruce sobre a contratação em cotejo, de modo a aferir o valor de mercado dos serviços efetivamente prestados pela contratada, fazendo uso, para tanto, **dos referencias de preço insertos na tabela SINAPI e SICRO, ou, também, dos preços contratados em outras ocasiões, desde que em cenários de real competitividade.**

A eventual detecção de superfaturamento ensejará a responsabilidade dos envolvidos e **a devolução dos valores a maior pagos.** Cá chegando e como já dito, não podemos olvidar que, caso seja detectado o superfaturamento, as empresas favorecidas com contrato possivelmente superfaturado também devem ser incluídas no rol de responsáveis pelo ressarcimento, uma vez que 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.¹² Além do mais, no caso em tela, como visto, a cotação de preços foi resultado de evidente pré-acerto entre os envolvidos.**

No mais, em análise ao site da SETRAN, **verifica-se que as empresas citadas são detentoras de habituais contratos junto à pasta.** A Riol Serviços de Construção LTDA firmou, recentemente, os contratos 075/2017 e 01/2018, e a Engebrayf os contratos 073/2017, 016/2018, 018/2018, 003/2018 e 006/2018, todos referentes a construções ou manutenção de pontes.

Ora, se tais empresas já aceitaram participar de cotação de preços fictícias no bojo da Dispensa 04/2017, nada impede que possam estar atuando em cartelização em outros contratos da Secretaria, até mesmo nos certames licitatórios.

¹² Acórdão 1392/2016 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Por isso, é preciso inspecionar, também, **as condições em que se deram a competitividade dos certames que originaram os contratos mencionados acima**, avaliando a presença de cláusulas anticompetitivas nos editais, como, por exemplo, índices contábeis de qualificação financeira superiores aos ordinários, exigência de responsável técnico com vínculo trabalhista com a licitante, visita obrigatória no local da obra, prévia propriedade de equipamentos necessários para o serviço, limitação no número de atestados de qualificação técnica, e o possível jogo de planilha entre elas, com identidade gráfica de propostas e combinação de preços.

D. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS*

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal.

Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o Relator;

II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro **poder geral de cautela**, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.

Tal conclusão fora sacramentada pelo **Pleno** do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

“o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público”

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.

No caso em estudo, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar que determine, em homenagem ao princípio da economicidade, que nos processos de contratação vindouros de obra ou serviço de engenharia, seja pela via licitatória, seja pela contratação direta, o orçamento estimativo da contratação deva ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, devendo a SETRAN **priorizar consultas de valores em tabelas de custos oficiais, como o SINAPI e o SICRO**, em detrimento de pesquisas direta com fornecedores interessados, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e insuficiente.**¹³

Ademais, a liminar deve determinar que a SETRAN empreenda melhorias nos seus processos de contratação, evitando a captura de seus setores administrativos por empresas habitualmente licitantes, fortalecendo o controle interno e estimulando a segregação de funções.

Por fim, a liminar deve determinar a melhoria da transparência ativa no sítio eletrônico da SETRAN, incrementando o controle social, para que disponibilize ao público em geral, não apenas os dados do edital de licitação, mas também seus resultados, as empresas que participaram do pleito, a ata de julgamento das propostas e o contrato administrativo firmado.

Os pleitos cautelares devem ser coercitivos, com imposição de multa por descumprimento, bem como obrigação de ressarcir o Erário pelo

¹³ Acórdão 1445/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

pagamento a maior de contratos com sobrepreço. Outrossim, a referida medida cautelar manterá eficácia até o julgamento final desta Representação, nos termos do previsto no art. 252, III, do Regimento Interno.

III. DOS PEDIDOS.

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

- a) o recebimento e o processamento da presente Representação;
- b) o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars* que determine à SETRAN:
 1. que nos processos vindouros de contratação de obra ou serviço de engenharia, seja pela via licitatória, seja pela contratação direta, o orçamento estimativo da contratação deva ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, devendo a SETRAN **priorizar consultas de valores em tabelas de custos oficiais, como o SINAPI e o SICRO**, em detrimento de pesquisas direta com fornecedores interessados, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e insuficiente**;
 2. que a SETRAN empreenda melhorias nos seus processos de contratação, evitando a captura de seus setores administrativos por empresas habitualmente licitantes, fortalecendo o controle interno e estimulando a segregação de funções;
 3. a melhoria da transparência ativa no sítio eletrônico do órgão, incrementando o controle social, para que disponibilize ao público em geral, não apenas os dados do edital de licitação, mas também seus resultados, as empresas que participaram do pleito, a ata de julgamento das propostas e o contrato administrativo firmado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

- c) **a realização de inspeção** nos moldes do art. 82 do Regimento Interno, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, com especial detença na verificação da compatibilidade dos preços contratados na Dispensa de Licitação nº 04/2017, no valor de R\$ 1.439.643,60, com os custos previstos por tabelas oficiais SINAPI e SICRO, bem como outros meios aceitos pela jurisprudência do controle externo. A inspeção deverá, outrossim, se debruçar sobre a conduta dos agentes administrativos envolvidos nas contratações da SETRAN, verificando a possível existência de conluio e cartelização na pasta, analisando, inclusive, editais de licitação **e outros contratos cuja as empresas Riol Serviços de Construção LTDA e Engebrayf Engenharia Ltda tenham logrado vencedoras;**
- d) detectado superfaturamento e conseqüente prejuízo ao Erário, a conversão da presente em Tomada de Contas Especial com citação de todos os possíveis responsáveis bem como das empresas fornecedoras beneficiadas e/ou em conluio;
- e) no caso de não ser vislumbrado prejuízo ao erário, requer-se a expedição de determinação corretiva e pedagógica à unidade jurisdicionada para que nos processos de contratação vindouros, o orçamento estimativo da licitação seja elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, devendo-se **priorizar consultas de tabelas oficiais de custo como SINAPI e SICRO**, em detrimento de pesquisas direta com fornecedores interessados, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária;**
- f) no caso de não ser vislumbrado prejuízo ao erário, requer-se a procedência definitiva da presente Representação, **confirmando os pleitos cautelares;**
- g) a imposição da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Estadual a todos agentes públicos envolvidos no direcionamento licitatório por cinco anos, com fulcro no art. 85 da LOTCE,;

- h) a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público Estadual das empresas representadas por cinco anos, com fulcro no art. 86 da LOTCE;
- i) a aplicação das multas previstas na LTOCE, **garantido-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;**
- j) o monitoramento de todas as determinações e recomendações porventura encetadas;
- k) a *oitiva do* Parquet de Contas em todas as fases do processo;
- l) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, terça-feira, 24 de julho de 2018

**PATRICK BEZERRA MESQUITA
PROCURADOR DE CONTAS**

DOCUMENTOS JUNTADOS:

ANEXO.1 .Cópia integral do Procedimento Apuratório Preliminar 2018/0101-2.