




QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ vem através dos Procuradores 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

em face da **Polícia Civil do Estado do Pará**, representada pelo Delegado-Geral Sr. Alberto Henrique Teixeira de Barros, e da empresa **ART FARMA LTDA – EPP**, inscrita no CNPJ sob o n. 04.798.925/0001-80, com sede na Av. Visconde de Souza Franco, n. 729, Bairro do Reduto, Belém/PA, representada pelos sócios Sr. Paulo Correa Lazera Júnior e Sra. Adriana Fernanda Ferreira Rodrigues, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

1. DA SINOPSE FÁTICA

Diante da emergência representada pela pandemia de COVID-19, o Estado do Pará, por intermédio de seus diversos órgãos, viu-se obrigado a encampar uma série de medidas administrativas no combate à disseminação do coronavírus no bojo da comunidade paraense.

Dentre os bens de consumo de súpera relevância para a prevenção da moléstia, o álcool 70% se revelou poderoso instrumento de desinfecção de superfícies de objetos de uso coletivo, promovendo a higienização necessária para eliminação do coronavírus.

Neste cenário, a Polícia Civil do Estado do Pará resolveu adquirir, de forma mediante dispensa de licitação, 4.000 (quatro mil) litros de álcool 70% em gel. Para tanto, fora celebrado contrato no valor de R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais), conforme podemos verificar do processo de compra em anexo.

Ocorre que, ao nos debruçarmos sobre o processo, pudemos verificar falhas na cotação de preço, o que pode ter culminado com a compra a preços acima daqueles praticados pelo mercado naquela ocasião.

Eis os fatos, passemos ao direito.

2. 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 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

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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;

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.

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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 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.

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

B. DA FALHA NA COTAÇÃO DOS PREÇOS

É lugar-comum que a licitação não é um fim em si mesmo.

Ela existe para permitir a participação isonômica de interessados em contratar com a administração pública, bem como para buscar a contratação mais vantajosa para o erário.

Assim, 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)¹, 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**.²

Em razão disso, no âmbito do Estado do Pará, a Secretaria de Planejamento e Administração elaborou a Instrução Normativa nº 02/2018, 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.

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

¹ 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;

² Acórdão 1678/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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.

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.

Tomando o normativo como modelo referencial, percebemos, que, com efeito, 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, indicado nos incisos I e II.

Avulta de importância, também, o inciso III, que apresenta, uma eficiente metodologia de pesquisa de preços, qual seja *“pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso”*, uma vez que, ao ir além das raias do âmbito do contrato administrativo, aproxima a Administração das práticas de mercado havidas na iniciativa privada.

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 em condições semelhantes, entre outras. No

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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 compras públicas **devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis**, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, 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, devendo **ser priorizadas as consultas de preços ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.**³

Mesmo durante a atual pandemia, em que a dinamicidade das aquisições devem refletir a velocidade de disseminação do coronavírus, a Lei 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, manteve a exigência de formação de cesta de preços com base nos mesmos critérios elencados pela Instrução Normativa n. 02/18, senão vejamos a redação do art. 4º-E, §1º, VI:

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.

³ Acórdão 1445/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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

(...)

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;
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;

Assim, e não por outro motivo, o Parecer Referencial n. 02/2020 – emitido pela Procuradoria Geral do Estado do Pará e elaborado para orientar as compras realizadas através emergenciais da dispensa emergencial disciplinada no Decreto Estadual n. 619/2020 c/c Lei Federal 13.979/2020 – indica que a definição de estimativa de preço para tais aquisições deve observar a Instrução Normativa n. 002/2018-SEAD.

É dizer, portanto, que a pesquisa de preços para aquisições emergenciais, durante a vigência do estado de calamidade deflagrado pela pandemia de coronavírus, deve continuar a priorizar as consultas de preços ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, **enquanto as pesquisas diretas junto a fornecedores devem ser utilizadas apenas de modo excepcional e justificado.**

Outra não é a redação do §1º, do art. 2º, da Instrução Normativa n. 002/2018-SEAD:

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo deverão ser utilizados, preferencialmente, de forma combinada, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II, competindo à autoridade competente justificar a utilização isolada do parâmetro, quando for o caso.

Pois bem. Estabelecidas tais premissas, passemos ao cotejo do caso em tablado.

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Esquadrinhando o processo de compra (2020/241649), disponibilizado junto ao Portal de Transparência da Covid-19 do Governo do Estado do Pará, verificou-se, de plano, a **inexistência de qualquer consulta ao Portal de Compras Governamentais ou pesquisas de contratações similares, realizadas pelo próprio Estado do Pará ou outros entes públicos, que pudessem auxiliar na formação da estimativa de preço para compra do bem objeto da dispensa.**

Não só não havia qualquer forma de pesquisa junto aos bancos de preços estatais, como, também, inexistia qualquer justificativa para sua não realização. E nem se argumente tratar-se de item de rara aquisição, porquanto, como é cediço, o álcool 70%, em gel, na época da compra, estava sendo adquirido por quase todos os entes públicos, inclusive por outros órgão do Estado do Pará – como, por exemplo, a aquisição, feita pela Secretaria de Saúde do Estado do Pará (Processo 2020/229598 - ANEXO), em contrato celebrado no dia 23/03/2020 (uma semana antes de iniciado o processo de aquisição por parte da Polícia Civil), junto à empresa DISPARA HOSPITALAR COMERCIAL E SERVIÇOS LTDA, de 100.000 (cem mil) litros de álcool 70% em gel, ao valor de R\$ 36,00 por litro (bem abaixo do valor contratado pela Polícia Civil).

Avançando na análise da compra, aferiu-se, também, que, muito embora houvesse um mapa de pesquisa de preços (fl.13), só existia solicitação de orçamento para uma única empresa – a contratada. Inexiste nos autos disponibilizados para a consulta pública qualquer contato feito junto a outros fornecedores, tampouco orçamentos aptos a ajudar a firmar uma cesta de preços aceitável e justificar o valor pago à contratada.

Pelo contrário, a forma como se desenvolveu o procedimento de compra indica total desalinho às prescrições normativas, fazendo sugerir direcionamento do acerto para a empresa contratada, uma vez que, repise-se, inexistiu verificação das condições mercadológicas, o que revela a disposição do órgão contratante em pagar o preço cobrado, sem qualquer contraponto de valor.

Considerando a possibilidade de falha na digitalização do processo de compra, o subscritor da presente representação expediu Ofício n. 24/2020 4PC/MPC/PA, datado de 09 de junho de 2020, requisitando, ao Delegado Geral da Polícia Civil, o encaminhamento de cópia integral do processo de dispensa licitatória n. 05/2020.

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Sobredito expediente fora respondido no dia 22/06/2020 e a cópia solicitada veio acompanhada de orçamentos (fl. 94 em diante), supostamente expedidos à época da cotação de preços, bem como de registros extraídos do SIMAS – o que aconteceu por orientação da assessoria de controle interno, em recomendação expedida no dia 16 de junho de 2020.

Ocorre que o material complementar, anexado aos autos do processo de dispensa, apenas reforça as conclusões de falha na cotação dos preços, pois a consulta do SIMAS fora realizada no dia 17/06/2020 – o que apenas ratifica o apontamento de que não foi feito, à época da contratação, **ocorrida em março do corrente**, qualquer levantamento de preços exercidos em compras realizadas por outros órgãos governamentais.

Há mais. A pesquisa realizada junto ao SIMAS (fl.123) aponta a cotação do mesmo objeto da dispensa (1 litro de álcool 70% em gel), realizada pela SESPA apenas 15 (15/04/2020) dias após a celebração do contrato, em valor muito inferior ao contratado pela Polícia Civil, a saber: R\$ 6,10 – equivalente 11% do valor pago pela Polícia Civil (R\$ 55,00).

Causa espécie, também, a juntada dos contatos, realizados com outras empresas, e orçamentos apenas ao cabo do procedimento (fls. 94 em diante), quando deveriam compor o ato de cotação, juntado às fls. 11/13, que, registre-se, já vem seguido de toda a documentação da empresa contratada – o que faz sugerir prévio acerto para a contratação.

De tudo quanto cá foi abordado, fica a impressão de que a desatenção ao roteiro de cotação de preços, estabelecido pelos inúmeros normativos que regem as compras durante o período de calamidade pública em razão da pandemia causada pelo coronavírus, pode ter implicado em uma contratação acima dos preços praticados no mercado.

Como se sabe, o princípio da vantajosidade constitui interesse do qual o administrador público não pode dispor – ainda que em situações de excepcionalidade, como a atualmente enfrentada – razão por que a conduta que negligencia a observância do citado princípio merece a devida correção dos órgãos de controle do Estado.

Dito isto e caso confirmados prejuízos ao erário, a serem apurados em sede de inspeção pela unidade técnica desta E. Corte de Contas, estaremos diante de violação às normas

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

atinentes às compras públicas, que podem ensejar a responsabilidade dos envolvidos e a **devolução dos valores a maior pagos, inclusive do fornecedor beneficiado.**

Neste ponto, não podemos olvidar que a empresa favorecida com contrato superfaturado também deve ser incluída 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.**⁴

C. DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO

A hipótese comporta a imperiosa necessidade de determinação de instauração de inspeção junto Processo de Dispensa Licitatória n. 05/2020, da Polícia Civil do Estado do Pará – Processo 2020/241649.

Como se sabe, a inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e ou dos 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.

⁴ Acórdão 1392/2016 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

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.**

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 contábil, haverá de passar pelo crivo inspeccional da competente equipe técnica deste Tribunal.

Além do mais, a possibilidade da efetivação de compras em patamares superiores aos praticados no mercado reclama a realização de especial detença inspeccional juntos de modo que a unidade técnica desta E. Corte possa verificar **a compatibilidade de mercado do preço pago no bem adquirido e demais irregularidades, quantificando e identificando o responsável por eventuais danos causados ao erário estadual.**

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

3. 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) **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 de mercado do preços pago, pela Polícia Civil do Estado do Pará, para a aquisição de 4.000 (quatro mil) litros de álcool 70% em gel;**
- c) 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;
- d) 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, ainda que em regime de estado de calamidade, o orçamento estimativo das compras seja elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, devendo-se **priorizar consultas de valores em Portais de Compras Governamentais**, em detrimento de pesquisas direta com fornecedores interessados, **cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária, conforme Instrução Normativa 002/2018 – SEAD;**
- e) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas previstas na LTOCE, **garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;**
- f) o monitoramento de todas as determinações e recomendações porventura encetadas;
- g) a *oitiva do* Parquet de Contas em todas as fases do processo;

QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

h) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, sexta-feira, 24 de junho de 2020.

PATRICK BEZERRA MESQUITA
PROCURADOR DE CONTAS DO ESTADO

ANEXOS:

- 1. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/2416495 (AQUISIÇÃO DE ÁLCOOL GEL)**
- 2. RESPOSTA AO OFÍCIO N. 24/2020 – 4PC/MPC/PA (PAE 2020/421515)**
- 3. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/229598 (AQUISIÇÃO DE ÁLCOOL EM GEL PELA SESPA)**