



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. *119* /2015-MPC-RMAM

**COM PEDIDO LIMINAR EMERGENCIAL DE SUSPENSÃO CAUTELAR**

Diretoria do Ministério Público de Contas - DIMP <b>RECEBIDO</b> Em: <i>16/10/15</i> Hora: <i>12:54</i> Por: <i>Mayara M.K.</i>
---

13117 16/10/2015 000910 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS  
*Mayara M.K.*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio do Procurador signatário, com fulcro nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, e na designação da Portaria n. 19/2013-PG, vem, perante Vossa Excelência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO com pedido de medida cautelar liminar** tendo em vista possíveis irregularidades por terceirização abusiva, inválida e temerária mediante o **Convênio n. 019/2015**, firmado pela Secretaria de Estado e Qualidade da Educação e Cultura - **SEDUC** com a **Associação de Pais, Mestres e Comunitários da Escola Estadual Dorothea de Souza Braga**, organização não governamental, sito no município de Japurá, conforme os fatos e fundamentos que passa a expor.



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

1. Este Ministério Público tomou conhecimento, primeiramente, por meio de publicação no Diário Oficial Eletrônico TCE/AM do dia 06/08/2015 (em virtude da concessão de medida cautelar nos autos do processo n.º 03441/2015), da existência de um primeiro caso de ajuste com características análogas ao do objeto desta representação, o Termo de Convênio 037/2015, firmado entre a SEDUC e a Associação de Pais, Mestres e Comunitários – APMC.

2. Como os moldes de referência ao convênio nos pareceram incomuns, no desempenho das atribuições ministeriais de fiscal da Lei, requisitamos ao gestor responsável, por meio dos Ofícios 282/2015/MP/RAM e 299/2015/MP/RMAM, cópia dos processos e documentos relativos a todos os convênios similares celebrados este ano entre a SEDUC e associações de pais e mestres, com o conteúdo concernente ao transporte escola no interior do Estado, destacando *a priori* os encontrados em pesquisa no portal de transparência.

3 O gestor remeteu parcialmente as informações requisitadas por meio do ofício n.º 3244-GS/SEDUC. Dizemos parcialmente porque, posteriormente, por intermédio de extratos publicados no Diário Oficial do Estado, identificamos a existência de 12 (doze) outros convênios análogos, não informados. Dessa forma, o quantitativo total de casos é incerto.

4. Não obstante, pelos **casos conhecidos** e examinados até aqui, que somam quantia **superior a trinta milhões de reais dos cofres públicos**, constatou-se que os convênios celebrados em 2015 pela SEDUC com associações de pais, mestres e comunitários no interior do Estado, invariavelmente, representam prática de gestão ilegítima e arriscada ao patrimônio público, por se revestirem de características de intermediação abusiva, antijurídica e temerária, com vistas à contratação mediada de empresas para prestação do serviço de transporte escolar em zona rural.



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

5. Segundo os termos e planos dos ajustes<sup>1</sup>, em especial, o específico desta representação – o termo de Convênio n. 019/2015 – foi repassada à associação nominada a quantia de **R\$ 641.000,00**, a título de cooperação para serviço de transporte escolar (terrestre e fluvial de alunos da rede pública moradores de comunidades rurais de Japurá).
6. Ocorre que, segundo evidencia a inconsistência do plano de trabalho e do termo, no caso concreto, o recurso público teria sido inicialmente repassado com data retroativa ao da assinatura, mediante cronograma de desembolso imotivado e não correspondente à periodicidade da prestação dos serviços e consumo de combustível, e – o mais grave – sem qualquer registro de apuração prévia de economicidade dos preços praticados (de combustível/unidade de transporte), especificação mínima dos serviços a executar, especificação qualitativa dos veículos, descrição precisa de rotas, itinerários e periodicidade, estimativa dos custos em razão de cada trajeto e do consumo de combustível, assim como independentemente da aferição efetiva da capacitação da associação privada para somar recursos ao Estado, sejam humanos (prestadores de serviço) ou sejam materiais (barcos/carros), que deveriam justificar obrigatoriamente o convênio como método válido de gestão cooperada (terceirizada por ONG) dos itens de serviço e de aquisições transferidos.
7. Com efeito, do processo, do termo e do respetivo plano de trabalho disponibilizados não se verificam mínimos critérios, especificações, garantias e informações legalmente exigíveis sobre terem as associações beneficiárias efetivas condições e patrimônio a somarem com os recursos do Estado no afã de viabilizar, pelo regime de cooperação, o transporte, seja frota de veículos ou parceiros transportadores, seja corpo de agentes de fiscalização da execução dos serviços alvo da parceria; ao contrário, tudo indica que as associações não

<sup>1</sup> Convênios 09, 010, 019, 024, 025, 026, 027, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 039, 040, 041, 042, 043, 044, 045, 046, 049, 051, 053, 054, 058/2015. Conferir quadro anexo, valores e partes.



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

tenham nada a somar e foram usadas apenas como meras intermediadoras de função de administração pública, sem capacitação comprovada para assumir o papel de gestor mediado do serviço terceirizado, o que revela a face gravemente inválida do ajuste sob reproche.

8. Constam evidências de que as associações atuem apenas no plano formal como mero intermediário na realização de contratos com empresas transportadoras, locadoras de veículos e vendedoras de combustíveis. Nesse sentido é a situação bem documentada e exposta no processo n. 3441/2015, relativo ao semelhante Convênio n. 037/2015, que aponta para a terceirização, mediante licitação conduzida pela própria associação de pais (licitação essa impugnada e representada ao Tribunal de Contas por possíveis irregularidades cometidas na sua condução).

9. Relativamente ao convênio objeto desta representação, o que se tem positivado expressamente é o propósito de a associação locar rabetas, ônibus e vans de terceiros com recursos transferidos pelo Estado, sem qualquer contrapartida ou esforço conjugado. Assim sendo, embora sob a aparência de zelo para com o princípio Licitatório, o que se flagra, naquele episódio, neste e em outros, é a SEDUC transferindo ilegitimamente o seu mister de licitar contratos administrativos de aquisição de bens e de prestação de serviços de transporte escolar para o âmbito de entidades do Terceiro Setor, sem planos de trabalho consistentes e sem apuração prévia da habilitação destas para desempenhar adequadamente a gestão delegada. Não pode a SEDUC, a pretexto de incentivar gestão escolar participativa, renunciar a seu mister de conduzir habilmente o processo licitatório e de dotar as escolas do interior do serviço de transporte escolar de qualidade, transferindo a terceiros o encargo de recrutar e supervisionar prestadores sem aferição de garantias e condições de eficácia e eficiência.



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

10. Em síntese, o convênio representado se afigura ilegítimo e inválido porque não corresponde ao pressuposto legal de conjugação de recursos públicos e privados sob regime de parceria e porque foi formalizado por plano de trabalho inconsistente e sem aferição da capacitação do conveniente, em detrimento do princípio constitucional da Eficiência Administrativa (da boa administração) e da norma geral do artigo 116 da Lei n. 8.666/93, com potencial risco de dano ao erário (cf. ainda vedações orientadas pela Resolução n. 12/12-TCE/AM).

11. Esse risco de dano ao erário (*periculum in mora*) não é remoto nem improvável ou incerto. À falta de plano de trabalho consistente e da comprovação de competência da associação privada para efetuar adequadamente a gestão da coisa pública, transparece, em cores nítidas e sob jato hialino de luz, que é bem provável estar havendo má-gestão e malversação dos recursos públicos transferidos e dos serviços de transporte/locação/aquisição de combustíveis contratados. Não há qualquer parâmetro de economicidade dos quantitativos e dos preços fixados e praticados no ajuste para locação de veículos e aquisição de combustível. Não há qualquer indicativo de que a associação tem pessoal qualificado ao menos para intermediar os contratos mediante processos regulares de seleção. Não consta qualquer referência que espelhe garantia de qualidade, impessoalidade e eficiência de gestão dos serviços por intermédio da associação.

12. Relativamente ao caso semelhante anteriormente citado, esteve prestando depoimento formal na sede deste Ministério Público de Contas o representante legal da empresa RR Campos Comercial que figura como parte representante no processo n. 3441/2015, senhor Valdino Pinheiro Campos. Segundo as declarações prestadas (termo de oitiva anexo), teria motivado representação da empresa ao TCE/AM irregularidades na condução de certame, pela associação de pais, e na gestão do contrato decorrente, destinado a contratar prestadores de serviços de transporte escolar para os alunos da Escola



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Estadual Pedro Santarém Penalber (município de Autazes), envolvendo valores superiores a três milhões de reais a conta de recursos repassados pela SEDUC via Convênio 37/2015. O referido senhor denunciou ao MPC, na ocasião, que, de fato, a licitação teria sido conduzida por servidores da própria SEDUC, recrutados pela associação, em recinto da sede da escola estadual antes referida, acusação essa que torna ainda mais obscura e suspeita de temerária a intermediação ajustada.

13. Nesse quadro de fundadas suspeitas, prova de invalidades e de risco iminente de dano, há a necessidade de se invocar o poder geral de cautela de que dispõe o Tribunal de Contas, na forma regulamentada pela Resolução/TCE/AM 03/2012, de modo a evitar a consumação de malversação dos recursos repassados pela SEDUC.

14. Oportuno destacar, neste ponto, que o poder geral de cautela dos tribunais de contas encontra-se reconhecido pela jurisprudência do STF como figura plenamente constitucional, lastreada na teoria dos poderes implícitos e nos fundamentos bem discutidos e assentados, em especial, no julgado do MS 24.510-7-DF. É bem de ver que essa prerrogativa alcança inclusive possível determinação – preventiva de dano – consistente na suspensão cautelar de eficácia da execução de contratos administrativos impugnados perante o Conselho de Contas sob suspeita de irregularidades, exatamente como neste caso concreto, consoante decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

**PROCESSUAL CIVIL. TRIBUNAL DE CONTAS. PODER ACAUTELATÓRIO. LEGALIDADE.**

1. Hipótese em que o **Tribunal** a quo denegou a Segurança, tendo consignado que a autoridade impetrada não suspendeu diretamente a avença, apenas determinou que o próprio Município de Natal o fizesse, com base no **poder de cautela**. 2. A Segunda Turma do STJ se posicionou no sentido de que, a fim de assegurar a efetividade de suas decisões, os Tribunais de Contas podem determinar, em



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

caráter acautelatório, que o ente público suspenda contrato administrativo com indícios de irregularidade e de dano ao Erário 3. Agravo Regimental não provido. (grifei – julgado unânime, STJ, 2.<sup>a</sup> Turma; AgRg no RMS 34639 / RN, 2011/0132829-1, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 27/08/2013; publicado no DJe 17/09/2013

15. Todavia, considerando a essencialidade do serviço alvo da terceirização e o correlato dever de zelar pela sua continuidade, para que não haja ou se alegue prejuízo aos alunos, será bastante, neste episódio, salvo melhor juízo, a cautela liminar de determinar à SEDUC e à Associação de Pais que suspendam – provisoriamente – a liberação de novos repasses e pagamentos aos prestadores de serviços contratados, no bojo dos convênios, até que se apure ao menos a economicidade do emprego dos recursos já repassados em vista da comprovação dos serviços efetivamente executados e combustíveis comprados. Paralelamente é prudente fixar prazo à SEDUC e às associações de pais e mestres para que tragam aos autos desta representação os documentos integrais relativos às licitações e contratos celebrados e comprovantes de pagamentos efetuados quanto à aquisição de combustível, locação e por serviços de transporte fluvial efetivamente prestados com respectivos comprovantes de despesas.

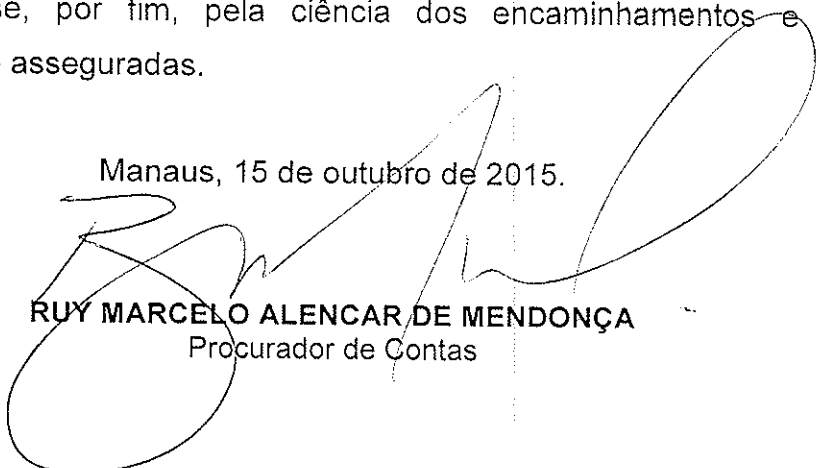
16. Além da providência cautelar, na instrução desta representação, imprescindível haja auditoria especial com o fim de apuração exaustiva quanto à economicidade, legitimidade e efetividade do emprego dos recursos repassados, por possível dano ao erário e à ordem jurídica, assegurados o contraditório e ampla defesa ao titular da SEDUC e às associações e respectivos gestores e dirigentes, responsáveis pela aplicação e destinação do dinheiro público transferido por convênios.



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

17. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas requer:
- a) a concessão liminar de medida cautelar que determine a suspensão cautelar da execução do convênio ora impugnado até a resolução do mérito, autorizando-se, contudo, a SEDUC a realizar contratações emergenciais para suprir a necessidade imediata de continuidade da prestação do serviço de transporte escolar nas zonas rurais objeto do ajuste impugnado nesta representação. Alternativamente, pleiteia a suspensão cautelar provisória de novos repasses e pagamentos da SEDUC e da associação de pais aos prestadores de serviços contratados para locação de embarcações, prestação dos serviços de transporte e fornecimento de combustível, até que sejam apresentados ao Relator ao menos comprovantes da efetiva locação dos bens, prestação dos serviços, aquisição e consumo de combustíveis e de sua economicidade, de modo a evitar o risco de dano ao erário.
  - b) O regular processamento e instrução desta representação com o objetivo de exaustiva apuração dos fatos e o final reconhecimento da invalidade do convênio especificado, pelos motivos expostos, de grave ofensa à ordem jurídica e possíveis danos ao erário, com definição de responsabilidades, na forma dos artigos 53, 54 e 56 da Lei orgânica da Corte, assegurados o contraditório e ampla defesa ao titular da SEDUC, à associação de pais e aos respectivos representante/dirigente.
18. Protesta-se, por fim, pela ciência dos encaminhamentos e vistas regimentalmente asseguradas.

Manaus, 15 de outubro de 2015.

  
**RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA**  
Procurador de Contas