



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.^a Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 83 /2019-MPC-RMAM
CAUTELAR - URGENTE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio do Procurador signatário, com fulcro nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, e na designação da Portaria n. 14/2018-PG, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** contra ato de gestão da **SECRETARIA DE ESTADO DE PRODUÇÃO RURAL (SEPROR)**, com o objetivo de apurar exaustivamente a possível ocorrência de episódio de ilegalidade, falta de isonomia e antieconomicidade na dispensa licitatória da contratação da Universidade Nilton Lins, para locação de sede para realização da Exposição Agropecuária do Amazonas (**41.^a EXPOAGRO – 2019, de 03 a 06 de out**), tendo em vista os fatos e fundamentos a seguir.

1. Conforme extrato publicado no diário oficial que circulou apenas no dia 27 de setembro, este Ministério Público tomou conhecimento de que a SEPROR pagará **800 mil reais**, mediante dispensa de licitação, pretensamente embasada no art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993¹, para a locação de espaço no campus da Universidade Nilton Lins, com o intuito de realizar a 41.^a Exposição Agropecuária do Amazonas (EXPOAGRO), no período de 03 a 06 de outubro de 2019 (04 dias).

¹ Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

TRIB. DE CONTAS DO AMAZONAS DEFP... ASS: 02-OUT-2019 14:55 038122 VZ

James Soares



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

2. Ante a notícia do fato, este órgão ministerial requisitou ao titular da SEPROR cópia da autuação administrativa por meio do Ofício n. 372/2019-MPC-RMAM, com justificativa da contratação e do preço. O dirigente do órgão fiscalizado atendeu prontamente a requisição e no mesmo dia disponibilizou as cópias requeridas.
3. Ocorre que da análise do procedimento administrativo, identificam-se fortes indícios de que o processo de contratação direta (por dispensa de licitação) ora impugnado seja inválido e lesivo ao erário, por inconsistência de projeto básico e falha de planejamento e por parcial inobservância dos requisitos de validade pertinentes à espécie, em prejuízo à isonomia, a economicidade e à eficiência administrativas.
4. Embora previsto e anunciado – desde o início do exercício - o compromisso da Administração Estadual (SEPROR) em realizar o evento (41.ª Expoagro) em 2019, o processo de definição de sua sede foi preparado de véspera pelos agentes da Secretaria responsável, sem orientação em estudos técnicos preliminares e sem projeto básico prévio, robusto e completo; providências essas, indispensáveis e exigíveis mesmo nas contratações diretas por dispensa, no regime da Lei 8.666/1993 (cf. artigos 6.º, 7.º e artigo 26), de modo a evitar má-gestão, direcionamentos e improvisos lesivos e ofensivos ao princípio constitucional da Eficiência Administrativa, consoante orientam remansosas doutrina e jurisprudência dos tribunais de contas.
5. No caso concreto, segundo consta, somente em junho de 2019 (memorando n. 205/2019 – SEAPAF/SEPROR), surge formalizada exposição de motivos interna – *data venia* – com alusões genéricas acerca de dificuldades burocráticas em obter a cessão de dois espaços públicos pretendidos para sediar a exposição, pertencentes à União (na AM-010 e na BR-174), que poderiam ser adaptados. Nada de concreto no sentido do obstáculo intransponível consta da



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.^a Procuradoria de Contas

exposição de motivos e do processo administrativo. Não há avaliações técnicas sobre as tratativas e a busca de outras opções de locais e planejamento do evento. Não consta evidência de pesquisa mais aprofundada de outros locais públicos ou privados locais que comportariam a adequação para receber a exposição agropecuária nem levantamento de custos e possibilidade de patrocínio empresarial. É bem de ver que o referencial no campo da SEPROR é de que as gestões passadas tradicionalmente realizavam a referida exposição em espaço próprio na estrada Torquato Tapajós, sem ônus de locação imobiliária.

6. A falta de planejamento tornou precária e de incerta vantajosidade a medida eleita e ora impugnada. Os estudos e projeto básico com a devida antecedência, se realizados a contento, deveriam ter trazido o resultado de pesquisa de possibilidades de obtenção de cessão de imóveis públicos ou privados que pudessem ser adaptados para o evento com eficiência administrativa e economia de recursos públicos.

7. Logicamente, nesse contexto, a dispensa de licitação somente poderia ter sido instaurada e levada a termo se, mediante tais levantamentos - inexistentes no caso concreto -, tivesse ficado cabalmente demonstrada a inviabilidade de se realizar a exposição em terreno público ou privado gratuito ou fruto de patrocínio ou fomento de terceiros, favorecedores de economicidade e eficiência administrativa.

8. Na sequência da autuação administrativa ora impugnada, antes de formular e anexar projeto básico, a Administração buscou garantir sede ao evento por meio de precário processo de dispensa de licitação. Não houve chamamento público de possíveis locadores interessados, de modo a garantir transparência, impessoalidade e eficiência. A SEPROR afunilou o processo de escolha do imóvel, endereçando correspondência a apenas três destinatários, tendo em vista - não se sabe com que base ou conhecimento preliminar informal - as seguintes opções



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

limitadas: 1) campus da NL, 2) o campus do IFAM e 3) a pista de arrancadas de Iranduba. Nesse universo minúsculo eleito, como resposta, duas empresas disseram não ter a estrutura completa requerida, mas que se propõem a locar a área com providências para adaptações faltantes.

9. Não há estudos preliminares, comparando as vantagens e desvantagens de se fazer alternativamente contratações múltiplas, por itens de bens e serviços necessários à realização do evento, insistindo-se no caminho de realizar a contratação única, exigindo-se do locador de imóvel toda a infraestrutura demandada para exposições do gênero. Tais estudos seriam de rigor, segundo a lei, tornando incertas tanto a isonomia do procedimento assim como sua economicidade. Ora, é sabido que há vários terrenos em Manaus que são amplos para acomodar grandes eventos, mas que não possuem de pronto a estrutura toda exigida, estrutura essa que poderia ser montada por empresa diversa, em licitação com este objeto específico.

10. Aliás, é bem de ver que, à falta de estudo técnico prévio, a decisão de se realizar uma única contratação imobiliária com serviços e bens de adaptação requer justificativa específica, sob pena de configurar irregularidade grave, segundo a inteligência da orientação jurisprudencial do Eg. Tribunal de Contas da União na Súmula 247, que se pode aplicar às contratações diretas. Com efeito, a previsão de lote de objetos reunidos, mesmo em contratações diretas, como nos caso, em que se conjugou a locação de imóvel aos serviços de adequação ao ambiente de exposição agropecuária, pressupõe motivação técnica sob pena de configurar – como aparentemente se afigura neste caso – meio de boicotar o princípio licitatório e a Eficiência administrativa.

11. No episódio vertente, a maneira como conduzida a definição do local do evento e a conseguinte dispensa de licitação levantam suspeita de direcionamento em favor da pessoa contratada. Ao condicionar a proposta dos proprietários aos itens de adequação requeridos para exposição agropecuária, a SEPROR inibiu a



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

possibilidade de participação do maior número de interessados em competirem pela locação do imóvel, em vista da impossibilidade de atender no curto prazo as exigências. Outro indício é a identificação de notícia da imprensa local do dia 17/07/2019², pela qual o governador do Estado anunciara, em meio ao período de cotação de preços, a decisão de realizar a EXPOAGRO no campus da Universidade Nilton Lins. Soma-se a isso o fato de que, na instrução do processo de dispensa, a CGL ressaltou em parecer jurídico a falta de justificativa de preço e de escolha no processo. Tais ocorrências fortalecem a aparência de antieconomicidade da contratação sob controle; do mesmo modo, a inexistência de estudos preliminares consistentes e projeto básico substancial e aprovado previamente para orientar o processo de escolha e de definição de preço.

12. Surge no processo administrativo um projeto básico apenas posteriormente à fase de cotação de preços. Esse projeto básico contém grave falha. Embora haja especificação de exigência de espaços para realização de rodeios, de acomodação de animais, salas climatizadas para palestras técnicas e outros, não se especificou o tamanho mínimo das salas e do campo de rodeio, quantidade de acomodação de animais, o suporte de 15 mil veículos entre outros. Não há justificativas para as estimativas e números lançados.

13. O projeto básico, adequadamente formalizado, representa relevante pressuposto de validade das licitações e contratos, de acordo com a norma dos artigos 6.º e 7.º da Lei n. 8.666/93. Não é simples formalidade, mas documento imprescindível em que devem ser detalhados o conteúdo da negociação, a estimativa de custos, as justificativas, o dimensionamento da demanda administrativa e todos os demais elementos imprescindíveis à segurança jurídica, à economicidade e eficiência administrativas. É pelo projeto básico que se pode aferir a real necessidade e justa causa e razoabilidade da contratação, em função da especificação de seu objeto, motivo, custo e finalidade.

² <https://bncamazonas.com.br/rapidinhas/governador-expoagro-outubro-parque/>. Acesso em 01/10/2019



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

14. Amoldando-se como uma luva ao caso concreto, eis o magistério de Marçal Justen Filho³:

A exigência de elaboração de projeto básico não se traduz em formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.

É evidente que não basta a exigência de um documento qualquer, intitulado de “projeto básico”. A denominação é insuficiente e irrelevante. Se o conteúdo do documento não corresponder à definição de projeto básico – tema examinado nos comentários do art. 6º, acima -, a licitação não poderá ser instaurada por ausência de um requisito indispensável.

A advertência é relevante, eis que não é incomum que haja a elaboração de um documento incompleto e imprestável, denominado de projeto básico. Existem hipóteses em que o projeto básico não contempla as exigências previstas no art. 6º, IX, da Lei. Isso conduziu a licitações em que nem projeto básico (efetivo) existia.

Cabe uma consideração final, relativamente à irrelevância das denominações formais atribuídas aos documentos. A Lei exige a existência de documentos que apresentem certo conteúdo e preencham certos requisitos. É irrelevante se esse documento é denominado projeto básico, termo de referência ou qualquer outro. Mas ainda, a simples denominação é insuficiente para assegurar o atendimento ao dever de planejamento imposto à Administração.

Por isso, a exigência legal não é satisfeita quando existir um documento suficiente, imperioso e defeituoso – ainda que denominado de projeto básico.

15. A jurisprudência do egrégio Tribunal de Contas da União reconhece ser a inconsistência do projeto básico causa de nulidade de licitações e contratos:

31. As sérias deficiências verificadas no projeto básico em tela, conforme explicitado nos itens precedentes desta Proposta de Deliberação, impossibilitam a adequada descrição dos serviços que serão implementados na obra, comprometendo o procedimento licitatório realizado, tendo em vista que a falta de rigor técnico na elaboração de projeto básico pode afastar do certame as empresas que optem por não correr o risco de apresentar um orçamento elaborado sem a necessária precisão, havendo, portanto, prejuízo à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, o que enseja a nulidade da concorrência efetivada.

(TCU. Acórdão 2.819/2012, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)

³ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 16. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 186.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

16. Doutra banda, o preço contratado é obscuro e suspeito de antieconomicidade e sobrepreço. Não há referência de custos e estimativas no projeto básico que levem em conta o terreno e as estruturas. Foi feita uma avaliação pela SEINFRA, mas a avaliação não leva em conta as especificidades do evento. Ainda assim, segundo essa avaliação, o valor da locação deveria ter sido inferior ao pactuado, valor este aceito sem negociação aparente, sem esforço de obter vantagem à Administração Pública, quedando-se à proposta do contratado, no valor de 800 mil reais.

17. Interessa assinalar que o Estado possui escola pública militar de grande porte implantada no campus da Universidade Nilton Lins mediante locação (cf. contratos 189/2016 e 14/2016 – SEDUC, extratos anexos) cujo valor mensal (somados ambos) é de R\$ 222.151,62. De se comparar ainda com as locações de grandes espaços de propriedade do Estado, que têm valor infinitamente inferior consoante as tabelas de SEJEL/SEC.

18. Por fim, também não consta da autuação administrativa a prova de satisfação dos requisitos de habilitação da pessoa contratada, para celebrar contratos com o poder público, na forma do artigo 27 e seguintes da Lei n. 8.666/1993.

19. Estão presentes os requisitos gerais de cautela e aqueles previstos na Resolução n. 03/2012-TCE/AM, para a concessão de medida cautelar, pois há risco de perpetração de dano ao erário e abalo à ordem jurídica sem possibilidade de retorno ao *status quo*. As suspeitas de irregularidades são fundadas e evidenciadas documentalmente.

20. O *fumus boni iuris* é patente, em vista da comprovação do não atendimento aos requisitos legais para a contratação da universidade representada, com ofensa a diversos princípios jurídicos.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.ª Procuradoria de Contas

21. O *periculum in mora* demonstra-se na possibilidade de consumação de dano ao erário, com a realização do evento iminente, com o não combate eficaz requerida.

22. Destaca-se que o Tribunal de Contas tem competência ou poder geral de cautelar para suspender diretamente a eficácia de contratos administrativos controlados de modo a evitar dano ao erário. Nesse sentido, as deliberações proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos MS 24.510/DF, MS 26.547/DF, SS 3789/MA e SS 5.149/CE e SS 5182/MA.

22. Portanto, postula-se cautelarmente a suspensão do contrato fundado na dispensa de licitação da Fundação Nilton Lins para a realização da EXPOAGRO ou ao menos a suspensão da liberação de pagamento, até que se elucidem os pontos impugnados nesta representação.

23. Após o deferimento da cautelar requerida, requer a instrução desta representação, com garantia de notificação do gestor da SEPROR, CGL, CGE, Governador (que autorizaram a contratação) e da pessoa contratada (Nilton Lins), quanto aos fatos aqui investigados, a fim de que se definam, se confirmados os ilícitos as responsabilidades pela prática de ato de dispensa de licitação com grave infração à ordem jurídica e antieconomicidade na forma dos artigos 53 e 54, II, da Lei Orgânica.

24. Espera controle externo tempestivo, eficaz e efetividade da ordem jurídica. Protesta-se por ciência dos encaminhamentos.

Manaus, 02 de outubro de 2019.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas