



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

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

REPRESENTAÇÃO N. 165 /2013-MPC-EMF

Diretoria de Ministério Público Junto ao  
TCE/AM

RECEBIDO

Em: 16/12/13 Horas 10:00

Por: 

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto nos artigos 54, I e 288 da Resolução n. 04/2002-TCE-AM e tendo em vista a competência positivada no artigo 54, III, VIII e IX da Constituição Amazonense, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO**, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

Com fundamento nos artigos 93 c/c 88 da Constituição Estadual, no parágrafo único do art. 116 da Lei n.º 2.423/96 e no art. 55 do Regimento Interno, este *Parquet* de Contas requisitou ao Secretário do Gabinete Militar da Prefeitura de Manaus informações e documentos pertinentes à assinatura de oito contratos que juntos somam o valor de R\$ 3,3 milhões e visam custear as despesas da Defesa Civil com a cheia do centro de Manaus e demais áreas que ficaram alagadas, conforme notícia publicada no site <http://www.portaldoholanda.com>, em 24 de julho de 2012.



08:00 18/12/2013 08:00:00 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM 012001 001





ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Em resposta, o Gabinete Militar encaminhou o ofício nº 008/2012-ASJUR/GM, com cópia em anexo de documentos referentes aos contratos celebrados.

O primeiro documento refere-se ao contrato firmado entre o município de Manaus, por intermédio da coordenação da Defesa Civil do município, e a empresa Abelha Transportes Ltda. Tal pacto possui por objeto o serviço de locação de 02 veículos utilitários tipo “caminhão-baú”.

Pelo que se pode observar dos documentos trazidos, a Administração Pública valeu-se de adesão à Ata de Registro de Preços nº 053/2011-GEREP/SEMSA como forma de concretizar o negócio jurídico explicitado no parágrafo anterior. Contudo, esta procuradora signatária entende que a utilização dessa forma de contratação é irregular, pois não guarda previsão legal-constitucional. Explico.

A Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 37, XXI que a Administração Pública deve, em regra, proceder à licitação para fins de contratação, conforme dispositivo transcrito abaixo:

Art. 37. (*omissis*)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Ainda de acordo com o texto constitucional cabe à União legislar de forma privativa sobre normas gerais de licitação. É o que se vê na redação do art. 22, XXVII, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

(...)

Nesse sentido, foi editada a Lei nº 8.666/93, que institui **normas gerais de licitação** e contratos da Administração Pública. Tal lei é de caráter nacional, devendo sua aplicação, portanto, incidir sobre todos os entes federativos.

Sabe-se que uma das peculiaridades das normas gerais é o fato que suas alterações somente podem ocorrer por meio de instrumento normativo idêntico. No caso, a Lei 8.666/93 só pode ser alterada por **lei** editada pela União. Também é evidente que em virtude de ser norma geral tal lei é passível de regulamentação. Convém ressaltar que é possível encontrar na lei de licitação tanto normas de caráter geral (em sua grande maioria) quanto normas de natureza específica.

Dentre as normas de características gerais encontra-se o art. 15, que institui o sistema de registro de preços em nosso ordenamento jurídico, a ser regulamentado, segundo dicção do § 3º do mesmo dispositivo, por meio de decreto, que deverá atender às peculiaridades regionais.

CP



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Visando satisfazer essa determinação legal, editou-se em âmbito federal o Decreto nº 3.931/01 (invocado no caso concreto). Logo, resta claro que o objetivo desse decreto é tornar concreta a possibilidade de adoção do sistema de registro de preços, tratando-se, então, de inegável regulamento de execução.

Nas palavras de Márcio Cammarosano<sup>1</sup>, regulamentos de execução podem ser conceituados como

aqueles com os quais o Executivo estabelece “regras orgânicas e processuais destinadas a por em execução os princípios institucionais estabelecidos pela lei. Desenvolvem os textos legais para efeito tão somente de sua aplicação, atendendo às peculiaridades locais ou de tempo, às possibilidades de sua execução e às circunstâncias de sua atuação”. (...)

Os regulamentos de execução, como o próprio nome indica, servem como instrumentos para a execução das leis, que lhes são hierarquicamente superiores. Diferem fundamentalmente da lei porque ela inova originalmente a ordem jurídica, submetida que é, tão somente, à Constituição. A lei é imediatamente infraconstitucional. Já o regulamento de execução não inova originalmente a ordem jurídica, de vez que não é imediatamente infraconstitucional, mas infralegal.

Contudo, o Decreto nº 3.931/01, ao regulamentar o sistema de registro de preços previsto na lei geral de licitações, inovou o ordenamento jurídico vez que previu em seu texto a figura do “carona”, que é aquele que utiliza a ata de registro de preços de outros órgãos sem que tenha participado do certame licitatório, o que se consubstancia em um empréstimo de ata. É o que se pode observar no art. 8º do decreto supracitado, abaixo transcrito:

---

<sup>1</sup> CAMMAROSANO, M Regulamentos. In RDP 51/52, Estudos e Comentários, p. 130 apud REIS, Elisângela Fernandes dos. O Empréstimo da Ata de Registro de Preços. Revista Controle, Ceará, Volume VIII, nº 1, p. 91-108, setembro/2010.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

Assim, consubstanciando-me nas razões já expostas, manifesto-me pela ilegalidade do empréstimo de ata para fins de contratação de bens ou serviços. Acrescento ainda que Hely Lopes Meirelles, com muita perspicácia, lembra que o sistema de registro de preços não é modalidade de licitação, apenas um sistema<sup>2</sup>, o que me permite afirmar que a utilização de ata por órgão não participante da licitação reflete indubitável afronta ao mandamento constitucional de licitar, o que demonstra ser a ferramenta “carona”, além de ilegal, inconstitucional.

Nesse sentido, vale a pena destacar a lição de Hely Lopes Meirelles acerca do empréstimo de ata de registro de preços:

r

40

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 37ª edição, 2011, p. 357.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Respeitando os defensores da figura “carona”, para nós ela é manifestamente ilegal e inconstitucional, desde já colocando que o fato de dar maior celeridade e eficiência não é bastante para se contrapor à Lei 8.666/93 e à Constituição Federal de 1988. Sobre a ilegalidade, o exame do art. 15 e seus §§ da Lei 8.666 revela que ali não se prevê de modo expresso, implícito ou explícito a possibilidade de a Ata de Registro de Preços ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração – quadro a indicar que o decreto extrapolou, exorbitou, foi além da lei que regulamentou, permitindo o que ela não permite; ferindo, portanto, o princípio da legalidade. E, na medida em que qualquer outro órgão ou entidade da Administração que não participou da licitação e, por isso, não figura na Ata de Registro de Preços realize contratações usando aquelas licitação e Ata, obviamente, o que se tem aí é contratação não precedida de licitação, como exige o art. 2º da Lei 8.666/93, e colidente, de um lado, com o princípio da licitação ou da obrigatoriedade da licitação (art. 37, XXI, da CF) e, de outro, com o princípio da vinculação ao edital ou instrumento convocatório (art. 37, XXI, da CF e art. 3º da Lei 8.666/93). Lembre-se que na “carona” o edital, como lei interna de cada licitação, não prevê e não nomeia os outros órgão ou entidades que viriam a usar aquela licitação ou que seriam os futuros contratantes. Vale dizer, teríamos órgão ou entidade contratando sem licitação e sem que tal contratação esteja prevista no edital. De mais a mais, pelas regras de experiência comum, subministradas pela observação do que normalmente acontece (art. 335 do CPC), é possível perceber, com facilidade, que a “carona” pode ser meio propício à fraude e ao conchavo.”<sup>3</sup>

Ademais, mesmo que tal instrumento fosse revestido de legalidade e constitucionalidade, de acordo com o que se pode verificar nos autos o Gabinete Militar não comprovou a vantagem em se emprestar a Ata de Registro de Preços nº 053/2011-GEREP/SEMSA, conforme determina o *caput*

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 37ª edição, 2011, p. 361.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

do art. 8º de Decreto nº 3.931/01, demonstrando clara desobediência à norma. Porém, como dito, a análise de tal circunstância não guarda maior relevo, haja vista o empréstimo de Ata de Registro de Preços ser ilegal e inconstitucional.

Em relação aos demais contratos colacionados nos autos, é possível notar que eles foram celebrados mediante dispensa de licitação calcada em situação de emergência, com base no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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;

Como outrora apontado, a celebração de contratos entre terceiros e a Administração Pública, segundo orientação da Lei nº 8.666/93, reclama prévia licitação. Contudo, a própria lei de licitações traz em seu bojo algumas exceções a essa regra, a exemplo do que se observa nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, expressamente previstas nos artigos 24 e 25 da citada Lei, que permitem a contratação direta do fornecedor ou prestador de serviço.

40



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire

Ou seja, por não guardar o princípio constitucional da licitação valor absoluto, a Lei n. 8.666/93, de forma expressa, traz as hipóteses em que a licitação é dispensada, dispensável e inexigível, o que pode ser observado na redação dos artigos 17, 24 e 25.

Porém, distintamente do que ocorre, em princípio, com o art. 17, os art. 24 e 25 da Lei de Licitações determinam que o gestor observe algumas formalidades previstas no art. 26 da Lei n° 8.666/93, que por sua vez, ao se referir à contratação de bens e serviços mediante dispensa e inexigibilidade de licitação, prevê a adoção de procedimento especial para a escolha do contrato mais vantajoso para a administração. Daí exigir do gestor público apontar os motivos determinantes da contratação à margem do procedimento licitatório, caracterizando a situação emergencial ou calamitosa causadora da dispensa, quando for o caso, indicar a razão da escolha do fornecedor ou executante e justificar o preço contratado.

No caso dos autos, todos os contratos celebrados sob a égide do art. 24, IV da Lei de Licitações satisfizeram as exigências elencadas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93. Contudo, faz-se necessário comprovar, ainda, a satisfação de outras exigências carreadas pela lei, como por exemplo:

- a) Abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, de acordo com o que determina o *caput* do art. 38 da lei de licitações;
- b) Elaboração da minuta do contrato a ser firmado;
- c) Execução do contrato, com rigoroso acompanhamento do respectivo gestor do contrato, conforme art. 67 e parágrafos da Lei 8.666/93;





ESTADO DO AMAZONAS  
**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

- d) Recebimento do objeto, com observância das formalidades previstas no art. 73 da Lei de Licitações;
- e) Pagamento das faturas com observância do que prescreve o art. 5º, § 3º; e
- f) Documentos suficientes a comprovar a regularidade das empresas, com a fiscal e trabalhista.

Por todo exposto, e por se tratar de expressivo valor, o Ministério Público de Contas, por intermédio da procuradora signatária, propõe à Corte de Contas determinar a apuração dos fatos, mediante identificação de possíveis ilegalidades nos contratos firmados pelo município de Manaus com as diversas empresas trazidas aos autos, e solicita ainda do Gabinete Militar cópia de todos os documentos elencados acima.

Peço, ainda, dar ciência a este Ministério Público acerca dos encaminhamentos e resultados adotados.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, em Manaus, 16 de dezembro de 2012.

  
**ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE**  
Procuradora de Contas