



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO (APURATÓRIA) N. 45 /2014-MP-RMAM.

Diretoria do Ministério Público Junto ao
TCE/AM

RECEBIDO

Em: 31/10/14 Horas 11:00

Por: [Assinatura]

11:55 31/10/2014 00:00:00 TCE/AM
[Assinatura]

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, respeitosamente, perante Vossa Excelência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** para propor apuração da legalidade, economicidade e legitimidade do **Contrato n. 016/2013-SEDUC** (com despesas em 2014 inclusive) **entre a empresa IIN Tecnologia Ltda. e a Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino**, cujo objeto é a prestação de serviços de locação, instalação, configuração, integração, operações de segurança com serviços de monitoramento de escolas da rede estadual, conforme os fatos e fundamentos que passa a expor.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

1. Ao tomar conhecimento, por meio de nota publicada no Jornal Diário do Amazonas de 19/01/2014 (anexo), da existência e da renovação (aditivo de prazo) do contrato n. 016-2013 - SEDUC, este órgão requisitou do gestor informações, dele obtendo, por meio do Ofício 0491-GS/SEDUC, a documentação processual referente à contratação, digitalizada em cd-rom.
2. O contrato objeto desta representação foi assinado em 07/01/2013 com vigência inicial de doze meses no valor de R\$ 24.666.144,00 (extrato anexo), mas teve aditivo de prazo (renovação), por doze meses, no início de 2014, celebrado no valor de 23.472.900,00 (extrato anexo).
3. Ocorre que, a despeito de milionário, o ajuste não foi precedido de processo licitatório próprio. Segundo consta, a escolha da pessoa do contratado foi por meio de decisão não justificada de aderir (carona) à ata de registro de preços da Secretaria Municipal de Saúde, resultante do pregão 136/2011-SEMSA.
4. Isso constitui séria evidência de grave invalidade, por ofensa aos princípios de Administração Pública, porque, por um lado, A) não consta justificativa impessoal de escolha da referida ata de registro de preço, que é de um ente local, em tese, com menor capacidade econômica para obter condições vantajosas, e, por outro lado, porque B) o instituto do carona por adesão a ata de registro de preços é incompatível com a Constituição de 1988, isto é, cuida-se de ato inconstitucional.
5. A prática do carona não encontra previsão legal, instituída que foi, originariamente, por mero e impróprio decreto regulamentar federal, o Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. Consiste em um órgão escolher, sem planejamento prévio, para fins de contratação, a empresa vencedora constante de ata de registro de preço promovida para atender a necessidades e planejamento de órgão distinto, substitutivamente ao procedimento licitatório.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

6. O modelo – aparentemente bem intencionado – é inconstitucional – por ofensa aos princípios constitucionais Licitatório, da Impessoalidade e Moralidade Administrativas e ainda ao da Livre Concorrência e Republicano – pois gera contratações várias, indiscriminadas e ilimitadas por terceiros, a partir de uma única ata/licitação, realizada com objeto bem delimitado e restrito a certo órgão/ente que se planejou e efetuou licitação, operando, assim, direcionamento e benefício ilegítimo a uma determinada empresa, em detrimento de ofertas mais vantajosas de outras possíveis empresas interessadas, merecedoras de tratamento isonômico de participação nos negócios públicos via licitações setoriais.

7. Ora, segundo o Decreto executivo que prevê a adesão, esta figura importa que, sem nenhuma base legal expressa ou constitucional, mediante consulta ao órgão autor da ata de registro de preços, cada órgão carona não-licitante contrate a mesma empresa que venceu uma data licitação, para fornecer até 100% do quantitativo máximo originariamente previsto no edital/ata desta. É uma prática que facilita atos de corrupção orquestrados pelo crime organizado, que passa a eleger uma empresa, que venceu uma ata em um único e quiçá modesto município brasileiro, para fornecer o item a várias entidades administrativas de todo o País, multiplicando os seus negócios e lucros em conluio com maus administradores.

8. Sobre a ilegitimidade do instituto do carona, cita-se o escólio do eminente jurista Joel de Menezes Niebuhr:

O carona viola abertamente o princípio da vinculação ao edital porquanto ele dá azo à contratação não prevista no edital. Ora, licita-se dado objeto, com quantidade definida e para uma entidade determinada, tudo em conformidade com o edital. Quem ganha a licitação firma com a entidade que promoveu a licitação ata de registro de preços, pelo que se compromete a entregar ou prestar a ela o que fora o objeto da licitação, conforme o edital, inclusive no que tange aos quantitativos. Durante a vigência da ata de registro de preços, outra entidade que não a promotora da licitação, que não foi referida sequer



ESTADO DO AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

obliquamente no edital, adere à ata de registro de preços, através do carona, com o propósito de receber os préstimos do vencedor da licitação. Com efeito, o contrato que decorre do carona não foi previsto no edital. Quem participou da licitação não sabia que seria contratado também por esta outra entidade, que não a promotora da licitação. Ademais, com o carona, quem adere à ata de registro de preços, pode requerer para si a mesma quantidade do que fora licitado. Então, se a licitação envolvia cem unidades, com o carona de apenas uma outra entidade, o vencedor da licitação pode ser contratado para duzentas unidades.

Isso afronta com veemência o princípio da vinculação ao edital, na medida em que quem participou de licitação para fornecer cem unidades de dado objeto não pode acabar sendo contratado para fornecer duzentas. Se fosse para fornecer duzentas unidades, o edital que tratasse disso e comunicasse a todos os interessados que da licitação decorreria contrato para duzentas unidades e não apenas para cem.

E a afronta ao princípio da vinculação ao edital não se restringe à questão dos quantitativos estabelecidos no edital. Também há afronta ao princípio porque a licitação é feita para uma entidade específica, referida expressamente no edital, e o vencedor da licitação pode acabar sendo contratado por outra entidade, não indicada no edital. Ou seja, licitante participa de certame para ser contratado por "A" e, em razão dele, acaba sendo contratado também por "B", "C" e tantos quanto aderirem à ata de registro de preços de "A".

Em síntese, o carona importa contratação apartada das condições do edital, sobretudo no tocante à entidade contratante e aos quantitativos estabelecidos no edital. Nesses termos, o carona fere de morte o princípio da vinculação ao edital, dado que dele decorre a assinatura de ata de registro de preços e contratação fora do preceituado e previsto no edital de licitação pública.

O carona, no mínimo, expõe os princípios da moralidade e da impessoalidade a risco excessivo e despropositado, abrindo as portas da Administração a todo tipo de lobby, tráfico de influência e favorecimento pessoal

(NIEBUHR, Joel de Menezes. "Carona em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC n. 143, São Paulo, Jan. 2006).



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7. A jurisprudência dos Tribunais de Contas dos estados de Santa Catarina e Paraná já marcha remansosamente com a boa e abalizada doutrina:

O TCE/PR recebeu consulta sobre a possibilidade de os municípios daquele estado aderirem às atas de registros de preços de outros entes administrativos da esfera federal, estadual ou municipal. Analisando o art. 15 e parágrafos da Lei n. 8.666/93, o relator ressaltou que 'em nenhum momento esse dispositivo prevê a possibilidade de que uma entidade pública que não tenha participado da elaboração do edital licitatório possa aproveitar-se desse procedimento para efetuar a aquisição de produtos do vencedor do certame'. Logo, no entender da Corte de Contas paranaense, o Decreto n. 3.931/01, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços, extrapolou os limites constitucionais de sua utilização no que concerne ao carona. Ainda, ressaltou tratar-se, 'por vias oblíquas, da introdução de uma nova causa de dispensa de licitação, mediante decreto do Poder Executivo Federal, não prevista na norma geral'. Por fim, a Corte de Contas estadual **decidiu por considerar 'inconstitucional a adesão a ata de registro de preço na forma prevista no art. 8º do Decreto n. 3.931/01**, por ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI e 84, IV da Constituição Federal, que exigem lei federal para a disciplina do processo licitatório, notadamente, quanto à previsão de causa de dispensa ou inexigibilidade, e por ofensa à disciplina da habilitação, ao princípio da legalidade, da vinculação ao edital, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da economicidade' (TCE/PR Consulta n. 19310/2010. Rel. Auditor Ivens Zschoerper Linhares. DJ: 09/06/2011).

O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei (federal) n. 8.666/93, é uma ferramenta gerencial que permite ao Administrador Público adquirir de acordo com as necessidades do órgão ou da entidade licitante, mas os decretos e **as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar os princípios constitucionais**; por se considerar que o sistema de 'carona', instituído no art. 8º do Decreto (federal) n. 3.931/2001, fere o princípio da legalidade, não devem os jurisdicionados deste Tribunal utilizar as atas de registro de preços de órgãos ou entidades da esfera municipal, estadual ou federal para contratar com particulares, ou permitir a utilização de suas atas por outros órgãos ou entidades de qualquer esfera, excetuada a situação contemplada na Lei (federal) n. 10.191/2001'. (TCE/SC, Decisão n. 2.392/2007, Rel. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, julgado em 6 ago. 2007, veiculada na *Revista Zênite — Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 163, p. 935, set. 2007, seção Tribunais de Contas.)



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

8. O egrégio Tribunal de Contas da União, se não rechaçou de modo absoluto, ao menos censurou o referido Decreto regulamentar do carona, ao orientar à Administração Federal, dentre outros, no processo n. TC 008.840/2007-3, a adoção "de providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n. 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos ou entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condição entre os licitantes e da busca de maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática."

10. Em vista disso e na busca de salvação para o modelo, vigora hoje o Decreto Federal n. 7.892/2013, que, mesmo de posse de algumas inovações bem intencionadas, continua mandando ao inferno da inconstitucionalidade o malsinado instituto, onde haverá prantos e ranger de dentes em justiça aos vícios acima apontados e não eliminados em essência¹.

11. No caso concreto, pela documentação apresentada, não se vislumbra sequer o atendimento dos requisitos previstos no Decreto supra mencionado, o que constitui indícios da prática de contratação com grave violação a princípios da Administração Pública, até mesmo sob o prisma da falta de economicidade. Não se comprova a exigência de ampla e prévia pesquisa de mercado nem justificativa formal sobre a preferência de escolha daquela ata em detrimento de concorrência pública própria.

12. Ademais, não foi fornecida ou informada planilha de composição de custos nem plano de trabalho consistente, que permitiriam a evidência de

¹ O Decreto nº 7.892/2013 inova apenas ao impor um limite máximo para contratos a serem derivados de carona, equivalente ao quintuplo do quantitativo (máximo) registrado por item, mantido o antigo limite máximo de adesão de 100% para cada órgão/ente aderente.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

economicidade do ajuste e de seu aditamento. Não está comprovado o adequado dimensionamento da contratação. Há apenas, no termo de referência, dados genéricos e imprecisos, sem a exposição detalhada da necessidade administrativa e do conteúdo pertinente da futura contratação.

14. Assim, faz-se imperiosa instrução apuratória, de modo a se constatar o atendimento dos requisitos de validade, legitimidade e de economicidade, por meio do serviço de auditoria de tecnologia da informação TI desta Corte de Contas dentre outros meios de instrução oficial técnica.

Ex positis, ante a existência de indícios que podem descortinar grave ilegalidade, ilegitimidade e antieconomicidade, este Órgão Ministerial requer a apuração do fato narrado, protestando, após a tomada das medidas cabíveis, pela ciência dos encaminhamentos.

Manaus, 28 de março de 2014.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas