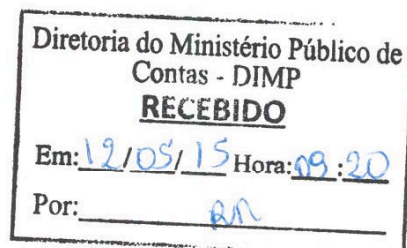




ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO (APURATÓRIA) N. 13 /2015-MP-RMAM



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. 006/2015** do Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas (**DETRAN-AM**), sem licitação, via “**carona**” **por adesão a ata** de registro de preços externa (CAE de número 002/2015), conforme os fatos e fundamentos que passa a expor.

12/05/2015 PROCESSO Nº 13/2015-MP-RMAM
M.ª Cleia Amador



ESTADO DO AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

1. Segundo consta dos Relatórios de Licitação (anexo), disponíveis no portal da transparência do Estado do Amazonas¹, o DETRAN-AM efetuou, por meio de carona a ata de registro de preços externa (CAE) do Estado do Piauí, a contratação da empresa Infosolo Informática Ltda. para prestação de serviços de fornecimento de licenças da solução integrada de gerenciamento de serviços de tecnologia da informação, no valor global de R\$ 2.700.800,00 (dois milhões, setecentos mil e oitocentos reais).
2. No desempenho de suas atribuições institucionais, este representante ministerial requisitou, por meio do ofício 062/2015, ao gestor responsável, informações, justificativas e cópia integral do processo referente ao procedimento em comento.
3. Em resposta, por meio do Ofício n. 311/2015-DETRAN/AM, o gestor se limitou a encaminhar o processo 017/2015-DETRA/AM, (anexo em mídia digital), que trata do procedimento de formalização do Contrato 006/2015 ora impugnado.
4. A análise inicial do volume de documentos aponta para suspeita fundada de invalidade e ilegitimidade do ajuste em vista de: a) inconsistência de projeto básico (cf. artigos 6º e 7º da Lei n. 8.666/93); b) falta de justificativa e economicidade sobre preços fixados e praticados (pois os valores do contrato são exatamente os mesmos da estimativa prévia constante do projeto básico, sem nenhuma vantagem financeira do processo de escolha da ata); c) falta de impessoalidade na escolha da ata do Piauí e da empresa prestadora, em ofensa aos princípios constitucionais da Impessoalidade e Licitatório, bem como à regra do parágrafo único do artigo 26 da Lei n. 8.666/93); d) ofensa aos princípios constitucionais Licitatório e da Eficiência Administrativa, considerando o uso imotivado do carona em detrimento do dever de licitar; e) utilização de figura

¹ Disponível em: www.transparencia.am.gov.br/transpprd/mnt/info/LicitacoesOrgaoModalidade.do?method=Pesquisar&comodalidade=CAE. Acesso em 20.03.2015



ESTADO DO AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

inconstitucional do “carona” como sucedâneo do dever de planejar e licitar que favorece indevidamente empresas de outros seguimentos.

5. Abaixo deduzimos tese de inconstitucionalidade dessa figura instituída por mero decreto regulamentar contra-legal (a qual se atrela certos escândalos em outros entes federados e contratos, como o famoso caso da construtora Delta, com envolvimento do crime organizado); mas, mesmo abstraindo o ponto, observa-se, no caso concreto, que não há documento que espelhe motivação substancial para justificar a escolha imparcial da empresa e respectiva ata, da Assembleia do Estado do Piauí, e muito menos a vantajosidade dos preços praticados.

6. Assim, paira suspeita de direcionamento mediante acerto prévio, tendo em vista que o valor ofertado pela empresa vencedora da ata externa é exatamente o previsto no projeto básico (item 14). Ademais o procedimento interno tenta justificar que a ata de Piauí tem bom preço de modo extremamente precário, limitando-se a juntar propostas oferecidas por outros dois fornecedores estabelecidos no Distrito Federal, cidade sede da empresa contratada.

7. Excelência, o assunto merece ser apurado exhaustivamente porque se patenteiam indícios de grave infração à ordem jurídica, em especial, aos princípios da Impessoalidade Administrativa e Licitatório, tendo em vista à adesão imotivada do DETRAN-AM a ata de registro de preços da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (carona) em detrimento do devido processo licitatório local ou da participação formal alhures devidamente planejada.

8. 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, aleatoriamente, para fins de contratação, a empresa vencedora de determinada ata de registro de preço promovida por outro órgão/entidade, para atender as



ESTADO DO AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

necessidades próprias não contempladas ali, substitutivamente ao procedimento licitatório.

9. O modelo – aparentemente bem intencionado – é inconstitucional – por ofensa aos princípios constitucionais Licitatório, da Impessoalidade e Moralidade Administrativas assim como da Liberdade Concorrencial – pois gera contratações várias, indiscriminadas e ilimitadas em favor de certas empresas, a partir de uma única participação destas em ata/licitação realizada por órgão distinto e para motivo setorial diverso. A prática proporciona condenavelmente o direcionamento e beneficiamento ilegítimo de determinadas empresas em detrimento do regime vantajoso e impessoal de ampla divulgação e competição via processo licitatório.

10. Segundo o aludido Decreto, mediante consulta ao órgão autor da ata de registro de preços, torna-se possível que cada órgão carona não-licitante contrate a mesma empresa que venceu a licitação, para fornecer até 100% do quantitativo máximo originariamente previsto no edital/ata. Como se vê, em função dessa característica direcionadora, é prática que, em tese, 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 distante, para fornecer o item a várias entidades administrativas de todo o País, multiplicando os seus negócios e lucros em conluio com maus administradores e agentes políticos.

11. Sobre o assunto, assevera 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



ESTADO DO AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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 obliquamente no edital, adere à ata de registro de preços, através do carona, com o propósito de receber os prêmios 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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

(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).

12. A jurisprudência dos Tribunais de Contas dos estados de Santa Catarina e Paraná já marcha 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 inexistência, 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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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.)

13. 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."

14. Aliás, 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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

inconstitucionalidade o malsinado instituto, onde haverá prantos e ranger de dentes em justiça aos vícios acima apontados e não eliminados em essência².

15. No caso concreto, insista-se que não se encontram sequer cabalmente evidenciada a satisfação dos requisitos previstos no referido Decreto.

16. *Ex positis*, este Órgão Ministerial requer a apuração exaustiva do fato narrado, protestando pela aplicação de multa, na forma acima, observados o contraditório e a ampla defesa, com fixação de prazo para anulação do contrato, imputação de débito, e comunicação ao Ministério Público do Estado.

17. Considerando que o contrato já se encontra assinado e publicado, segundo consta, requer, ainda, Vossa Excelência liminarmente noticie o fato à Assembleia Legislativa do Estado, para os fins do § 1.º do artigo 40 da Constituição do Amazonas.

Manaus, 07 de maio de 2015.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas

² O Decreto nº 7.892/2013 inova apenas ao impor um limite máximo para contratos a serem derivados de carona, equivalente ao quádruplo do quantitativo (máximo) registrado por item, mantido o antigo limite máximo de adesão de 100% para cada órgão/ente aderente.