



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO (APURATÓRIA) N. 149 /2014-MP-RMAM

Diretoria do Ministério Público do Estado do
AMAZONAS

RECEBIDO

Em: 08/09/14 Horas 08:51

Por: 149

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 das aquisições, efetuadas pela Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC), sem licitação, por meio de adesão a atas de registro de preços externas (CAE) de números 002, 003, 004, 005, 006, 007 e 0008/2014, conforme os fatos e fundamentos que passa a expor.

10:22:09/09/2014 08:22:597 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM. DIRETO. ASS.

Rita Mesquita



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

1. Segundo consta no Relatório de Licitação, (anexo) disponível no portal da transparência do estado do Amazonas¹, a SEDUC efetuou, até 03/07/2014, por meio de ata de registro de preços externas (CAE), contratações que somaram R\$15.456.579,80.
2. No desempenho de suas atribuições institucionais, este representante ministerial, requisitou do gestor responsável informações, justificativas e cópia integral dos processos administrativos vinculados aos ajustes registrados no mencionado relatório.
3. Ocorre que o gestor silenciou, deixando de atender a requisição ministerial, encaminhada pelo Ofício n. 086/2014/MP-RMAM, recebido em 17 de julho de 2014, segundo chancela da SEDUC na contrafé do referido documento (anexo).
4. Pelo só fato da omissão de resposta à requisição desta Corte, representada pelo Ministério Público de Contas, o gestor se expôs à multa do artigo 54, IV, da Lei Orgânica do TCE/AM.
5. Ocorre que 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 a adesão indiscriminada da SEDUC a atas de registro de preços de outros entes e órgãos (carona) em detrimento do devido processo licitatório de origem interna e precedido de projeto básico.

¹ Disponível em:
<http://www.transparencia.am.gov.br/transpar/d/mni/info/LicitacoesOrgao/Modalidade.do?metodo=Pesquisar&modalidade=CAE>. Acesso em: 11.07.2014



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

6. 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 necessidades próprias não contempladas ali, substitutivamente ao procedimento licitatório.

7. 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.

8. 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 quicã 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.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

9. 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 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 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".



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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. 2008).

10. 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.**



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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 8 ago. 2007, veiculada na *Revista Zênite — Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 163, p. 935, set. 2007, seção Tribunais de Contas.)

11. 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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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.²

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

13. No caso concreto, não se encontram sequer cabalmente evidenciada a satisfação dos requisitos previstos no Decreto n. 3.931.

14. *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.

Manaus, 26 de agosto de 2014


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/fonte aderente.



Relatório de Licitação Normal

Ano: 2014
Órgão: 028101-SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO
Modalidade: CAS Compra de Alta Exata

CDTAL	PROCESSO	EMPRESA	ABERTURA	STATUS	VALOR
CAS 02/14	028101.0009142014	40222014	14000014	Anulado - Resgate	0,00
CAS 03/14	028101.0018106214	70112014	10000014	Homologado Total	100.000,00
CAS 05/14	028101.0130060014	00000014	00000014	Homologado Total	4.111.450,00
CAS 06/14	028101.0000000014	00000014	00000014	Homologado Total	100.000,00
CAS 08/14	028101.0130000014	00000014	00000014	Homologado Total	5000.000,00
CAS 09/14	028101.0121260014	00000014	00000014	Homologado Total	0,00
CAS 10/14	028101.0121840014	00000014	00000014	Homologado Total	1.000.000,00
CAS 01/14	028101.0100000014	00000014	00000014	Homologado Total	540.000,00
TOTAL:					15.450.000,00



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ofício n. **86** /2014/MP/RMAM

Manaus, 11 de julho de 2014.

Senhor Secretário,

PROCURADOR GERAL DE CONTAS
360
Recebido em 17.07.14
Ass. O. A. L. 20
Ass.

Ao cumprimentar cordialmente V. Ex.^a, **requisito, no prazo de cinco dias úteis, informações**, justificativas e cópia integral dos processos, referentes às aquisições efetuadas por essa Secretaria por meio de adesão a atas de registro de preço externas **(CAE) de números 002, 003, 004, 005, 006, 007 e 008/2014**.

A requisição do documentos e razões é para exame da obediência a requisitos de validade, legitimidade e economicidade da modalidade de aquisição praticada, em especial, para avaliar se havia justo motivo para aderir a determinada ata exógena em vez de promover licitação, como manda o artigo 37, XXI, da Constituição Brasileira. Tem por base o disposto no artigo 93 c/c 88, parágrafo único, a, da Constituição do Estado, e no parágrafo único do artigo 116 da Lei Estadual n. 2.423/1996 – Lei Orgânica do TCE/AM. A omissão de resposta pode configurar descumprimento que sujeita à sanção prevista no artigo 54, IV, da citada Lei Estadual.

Atenciosamente,

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA

Procurador de Contas, titular da 7.^a Procuradoria de Contas junto ao TCE/AM

EXMO SENHOR
ROSSIELI SOARES DA SILVA
SECRETÁRIO DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
NESTA