



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



DOS FATOS

O eminente Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Sr. Raul Armonia Zaidan, encaminhou a este Ministério Público de Contas o Ofício nº 331/2016-CASA CIVIL, informando a realização de dispensa de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviços necessários à execução dos jogos olímpicos em Manaus.

Nessa esteira, cumprindo Despacho de Autorização do Governador do Estado, Sr. José Melo de Oliveira, a Secretaria da Casa Civil do Estado do Amazonas celebrou, em 23/06/2016, o Contrato nº 005/2016 (fls. 250/256 do Documento Digitalizado que segue em anexo a esta exordial) com a empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda., visando aos serviços de organização de grandes eventos, com o fornecimento de todos os materiais e as adequações necessárias para a realização do Torneio de Futebol dos Jogos Olímpicos Rio 2016 na cidade de Manaus/AM.

Ocorre que a sobredita contratação teve por fundamento legal o art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, sendo, pois, efetivada por meio de contratação direta com base em situação de emergência, o que levou esta Procuradoria a realizar uma análise esmiuçada em todo o processo administrativo relacionado com a citada dispensa de licitação (Documento em anexo por meio de mídia digital), contendo 1.413 páginas.

Nesta perspectiva, verificou-se diversas situações de ilegalidade que implicam graves máculas ao ajuste, importando o reconhecimento de vícios que nulificam o contrato celebrado, cujo valor soma o expressivo montante de R\$ 7.965.737,78 (sete milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos).

Com isto, intenta-se, por meio da presente Representação, submeter ao crivo deste Tribunal de Contas, todas as irregularidades verificadas, a fim de que seja exercido seu múnus constitucional de zelar pela boa administração e pela



regular aplicação dos recursos públicos, com base em todo o arcabouço jurídico abaixo proposto.

DO DIREITO

Compulsando todo o rol documental enviado a este *Parquet* pela própria Casa Civil (Documento em anexo por meio de mídia digital), passa-se à análise dos itens constatados como afrontosos à legislação.

I. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA FABRICADA

O ponto de partida da presente peça imiscui-se na motivação jurídica utilizada para embasar a contratação direta da empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda., qual seja, a situação emergencial.

Sobre isto, cabe destacar que o art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, permite a dispensa de licitação quando estivermos diante *"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"*.

Ocorre que a emergência suscitada na presente contratação parece advir de uma situação criada pelo próprio gestor (decorrente do cancelamento do Pregão Presencial nº 08/2016), uma vez que deixou de atuar de forma diligente e com o devido planejamento que todo serviço de grande porte requer (ainda mais quando se está a falar de um evento mundial, como a Olimpíada Rio 2016).



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Ora, a Secretaria de Estado da Casa Civil resolveu lançar o Edital de Pregão Presencial nº 08/2016 apenas no dia 08/06/2016 (faltando, portanto, menos de 2 meses para o primeiro jogo de futebol olímpico realizado na capital amazonense no dia 04/08/2016). Assim, somente por esse fato já se denota a total falta de planejamento do órgão, posto que lançar uma licitação com um prazo tão curto para o início do evento, já denota a desídia e a incúria administrativa, principalmente por ser cediço o considerável lapso temporal necessário à conclusão dos trabalhos licitatórios.

Dito isto, cabe ressaltar que tal fato se mostra ainda mais evidente quando consideramos que desde o ano de 2015 já se sabia que Manaus seria umas das sedes da Olimpíada Rio 2016 (escolha oficial pela FIFA ocorreu em março/2015 e o Decreto Governamental nº 35.816, de 12 de maio de 2015, criou o Comitê Organizador do Torneio de Futebol Olímpico de Manaus), tendo, inclusive, sido formalizada a Matriz de Responsabilidades do Governo Estadual em Agosto de 2015 (fls. 517/531 da mídia digital em anexo).

Logo, deixar para lançar um Pregão Presencial há menos de 2 (dois) meses do primeiro evento esportivo a ser sediado na capital amazonense, denota um ato de total irresponsabilidade administrativa, vindo a tornar perceptível que fora a própria atuação do gestor (Secretário da Casa Civil) que deu ensejo a formação de uma situação emergencial.

Neste sentido, cabe demonstrar que o próprio responsável tinha plena ciência do exíguo prazo havido para o término da licitação lançada, e que em razão da ausência de tempo, teria de ser cancelada para dar ensejo a uma licitação emergencial, vejamos (fls. 11/12 da mídia digital em anexo) as palavras do Secretário Raul Armonia Zaidan:



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Não obstante os esforços desta Casa Civil em atender às ações previstas no Decreto n.º 36.956, de 31 de maio de 2016, o Comitê Rio 2016 solicitou, por meio do Ofício n.º 00943/2016 COO/FCT, que fosse apresentado, no prazo máximo de 48 horas, o cronograma final de montagem das estruturas temporárias, para atender às demandas do COI e da FIFA, para a realização dos jogos de futebol do Torneio Olímpico de Futebol Rio 2016 nesta subsede, alegando questionamentos do Comitê Olímpico Internacional acerca da viabilidade da realização dos jogos em Manaus, considerando os atrasos nos cronogramas apresentados.

Diante do exposto, considerando a informação do Presidente da Comissão Geral de Licitação acerca da nova data para a realização da sessão do pregão presencial, que estende à 29/06, 04/07 e 06/07 os prazos para apresentação de recursos, contrarrazões e julgamento respectivamente, além dos prazos necessários para publicação da homologação e liberação dos recursos até a assinatura do contrato e entrega dos serviços em data provável de 19/07, além da solicitação do Comitê Rio 2016, a realização do Pregão Presencial n.º 08/2016-CGL tornou-se inviável em razão da impossibilidade de sua conclusão em tempo hábil para a realização do aludido evento esportivo.

E, ressaltando ainda, a grande importância da participação de Manaus no megaevento, como meio de se proporcionar alternativas para sustentação e viabilização do desenvolvimento econômico da região, por meio de impulso do seu potencial turístico a uma projeção mundial, atraindo assim, mais investimentos ao local, busca-se como solução adequada a situação, a contratação direta de empresa especializada para a prestação de serviços de organização de grandes eventos, ^{1 fls.} com fornecimento de todos os materiais e adequações necessários para a realização do Torneio de Futebol dos Jogos Olímpicos Rio 2016 na subsede Manaus, com fundamento no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93.

Do exposto, vê-se que o próprio Secretário atesta a inexistência de tempo hábil para a conclusão do certame e a imprescindibilidade (por emergência) de que seja efetuada a contratação direta. Neste testilha, o Governador aprova a dispensa, nos seguintes termos (fls. 12 da mídia digital em anexo):



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



DESPACHO

CONSIDERANDO as razões elencadas na Exposição de Motivos n.º 001/2016-CC, subscrita pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Titular do órgão onde ficaram centralizadas as ações relativas às contratações necessárias à realização do Torneio Olímpico de Futebol Rio 2016, nos termos do Decreto n.º 36.956, de 31 de maio de 2016;

CONSIDERANDO que a realização do Pregão Presencial n.º 08/2016-CGL tornou-se inviável em razão da impossibilidade de sua conclusão em tempo hábil para a realização do aludido evento esportivo, resolve

AUTORIZAR, a contratação direta de empresa especializada para a prestação de serviços de organização de grandes eventos, com fornecimento de todos os materiais e adequações necessários para a realização do Torneio de Futebol dos Jogos Olímpicos Rio 2016 na subsede Manaus, com fundamento no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS,
em Manaus, 17 de junho de 2016.

JOSÉ MELO DE OLIVEIRA
Governador do Estado

Logo, percebe-se que a contratação por dispensa foi celebrada em desconformidade com a Lei n.º 8.666/93, haja vista ter sido enquadrada como decorrente de emergência, sendo que esta parece advir da total falta de planejamento do gestor chefe da Casa Civil.

Ademais, é notório que o Estado do Amazonas, por já ter formalizado inclusive Comitê Olímpico e Matriz de Responsabilidades, deveria ter apresentado um maior planejamento e preparação prévia para sediar a Olimpíada. Contudo, ao invés de buscar previamente a adoção de soluções para adequar o aparato estatal a este evento mundial, resolveu agir tardiamente, permitindo a configuração da emergência, valendo-se, assim, da regra excepcional do art. 24, IV da Lei de



Licitações e Contratos Administrativos para feitura da contratação direta em testilha (cujo valor se aproxima de oito milhões de reais).

Destaca-se então que o Secretário da Casa Civil já deveria ter planejado previamente a adoção de soluções, preparando por meio de licitação as contratações que se fizessem necessárias. Desta forma, o ato de realizar a dispensa do dever legal de licitar por uma situação de emergência advinda de sua própria inércia (que poderia ser evitada com o planejamento prévio) configura ato de grave ilegalidade.

Neste sentido, cabe trazer à baila a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A situação prevista no art. 24, VI, da Lei n° 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (...)

14. Consoante bem definiu o Voto que fundamentou a Decisão n° 138/98 – Plenário acima referenciado, a ausência de planejamento e a contratação direta fundamentada em situação de emergência caracterizam situações distintas, não necessariamente excludentes. Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria



administrativa. Há que se fazer a clara definição da **responsabilidade: na eventual situação aludida, o responsável responderá pela incúria, não pela contratação emergencial.** (Grifou-se)

Acórdão n.º 1876/2007-Plenário.

Este mesmo posicionamento, com especial destaque para a necessidade de punição do responsável, é adotado administrativamente pela Advocacia-Geral da União (AGU), conforme Orientação Normativa nº 11/2009, que tem por referência a decisão do TCU acima citada. Veja-se:

A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO INC. IV DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE QUE, CONCOMITANTEMENTE, SEJA APURADO SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL FOI GERADA POR FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO, HIPÓTESE QUE, QUEM LHE DEU CAUSA SERÁ RESPONSABILIZADO NA FORMA DA LEI.

INDEXAÇÃO: DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGENCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. FALTA DE PLANEJAMENTO. DESÍDIA. MÁ GESTÃO. RESPONSABILIDADE. APURAÇÃO.

REFERÊNCIA: art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993; Acórdão TCU 1.876/2007-Plenário.

Ante o exposto, vê-se que a conduta do gestor público de esperar a configuração da situação de emergência (provocada pela demora do ato de licitar) denota ato de desídia administrativa, implicando, assim, ato de grave infração à norma legal, consubstanciado na afronta ao art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência do TCU, o que impõe a concessão do direito de ampla defesa e contraditório ao responsável.



Neste ponto, ressalto a necessidade de comunicar o teor desta representação ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Amazonas, a fim de apresentar esclarecimentos acerca do assunto.

II. DA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO (CONTRATO GUARDA-CHUVA)

De forma sucinta, cabe destacar que a chamada licitação/contrato “guarda-chuva” ocorre quando o contratante não descreve adequadamente o objeto da licitação (ou do contrato), realizando um procedimento genérico do qual decorre contrato com objeto amplo, contrariando o disposto no art. 23, § 1º, no art. 54, § 1º, e no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes,



em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos;

Dito isto, cabe destacar que tais licitações/contratos “guarda-chuva” têm sido objeto de severas críticas por parte do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme se depreende do Informativo nº 25/2010:

Contratos “guarda-chuvas”: ausência de parcelamento do objeto

Representação formulada ao TCU noticiou possíveis irregularidades envolvendo contratos celebrados pelo Município de Aparecida de Goiânia para a execução de obras previstas em contratos de repasse celebrados entre a União e o Estado de Goiás. Conforme a unidade técnica, o gestor municipal utilizou-se de contratos decorrentes de concorrências realizadas para a execução de obras de saneamento municipais em dezenas de bairros do município, sem parcelamento dos respectivos objetos, ainda que por lotes, e separados por localidades ou bairros, ou regiões, em contrariedade à Lei e à jurisprudência dominante do TCU. Em seu voto, o relator destacou que (...) “os contratos objeto das concorrências realizadas pelo município apresentam escopo de obras bastante amplo, geograficamente distribuídas por diferentes bairros, com possibilidade, inclusive, de acréscimo de novos, não previstos originariamente nos instrumentos, de forma que se apresenta confrontante com as disposições dos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, caput, e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93”. Desse modo, concluiu o relator que **o parcelamento do objeto era possível e poderia aumentar a competitividade da licitação, em razão da redução das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, proporcionais**



à parcela da obra que deveria ser executada. Em consequência, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir alerta à Prefeitura de Aparecida de Goiânia para que, em futuras licitações, seja feita a divisão do objeto licitado em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Acórdão n.º 1644/2010-Plenário, TC-009.804/2009-8, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 14.07.2010.

Ocorre que este órgão ministerial, após proceder à análise de todo o procedimento de dispensa de licitação em testilha, verificou a existência de contrato com descrição bastante vasta de seu objeto ou envolvendo, na mesma contratação, objetos que não guardam qualquer similaridade, trazendo, assim, uma insegurança acerca do que se está a contratar e impedindo a ampliação de competitividade, dando azo à prática vedada por Lei, qual seja, o não parcelamento do objeto, vejamos (fl. 186/187 da mídia digital em anexo):

2.2 Delimitação do objeto a ser licitado:

O presente serviço tem por finalidade suprir as necessidades de organização, fornecimento e adequações necessárias visando a realização do Torneio de Futebol dos Jogos Olímpicos Rio 2016 em Manaus.

O serviço compreende:

1. **LOCAÇÃO DE CONTAINERS** para servir como área de *broadcast* e *cold storage*, ou seja, de operações para transmissão das partidas e armazenamento de equipamentos;
2. **LOCAÇÃO, APOIO TÉCNICO E OPERAÇÃO DE UM SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA** com rede de distribuição de instalações elétricas;
3. **SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO** tais como instalação de placas, letreiros e adesivos para comunicação visual, e;
4. **SERVIÇOS DE INTEGRAÇÃO, INSTALAÇÃO, FORNECIMENTO, APOIO TÉCNICO, MONTAGEM, DESMONTAGEM E MONITORAMENTO PARA AS INSTALAÇÕES**



COMPLEMENTARES E TEMPORÁRIAS DA ARENA DA AMAZÔNIA E ENTORNO (sambódromo e centro de convenções Vasco Vasquez), durante o evento de torneio de futebol dos jogos olímpicos Rio 2016 em Manaus.

Logo, resta explícita a formalização de contrato tipo "guarda-chuva" (envolve serviços de locação de containers; locação, apoio técnico e operação de um sistema de operação de energia; serviços de sinalização; e todo o aporte necessário de estruturas temporárias) o que contraria norma legal expressa, devendo, assim, esta Colenda Corte conceder o direito de defesa aos gestores para que apresentem justificativas acerca da possível violação ao art. 23, § 1º, ao art. 54, § 1º, e ao art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

III – ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO SEM ORÇAMENTO DETALHADO

No Projeto Básico que subsidiou a contratação em exame, observa-se que as disposições de preço são reveladas apenas no montante global, sem descrição detalhada dos itens (e respectivos valores unitários) que o compõe, senão vejamos (fls. 185/208 da mídia digital em anexo):

08. DA PROPOSTA DE PREÇOS

1. O licitante deve observar ao apresentar a proposta de preços que o valor do serviço será a soma de todos os itens que compõe a licitação, e;
2. O prazo de validade da proposta será de 90 (noventa) dias.

10. VALOR GLOBAL

O valor global dos referidos serviços é de R\$ 7.965.737,78 (sete milhões novecentos e sessenta e cinco mil setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos).

18. PLANO DE APLICAÇÃO

Programa de Trabalho	Fonte	Elemento de Despesa	Vigência	Valor Global
04.811.3271.2626.0001		339039	60 dias	RS 7.965.737,78



Ocorre que a Lei de Licitações exige expressamente que o Projeto Básico contenha o orçamento detalhado, a saber:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, **devendo conter os seguintes elementos:** (...)

f) **orçamento detalhado** do custo global da obra, **fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:** (...)

II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

(Grifos nossos).

Assim, a contratação direta realizada pela Casa Civil, que decorre do Pregão Presencial nº 08/2016, foi marcada por Projeto Básico generalista, baseado em preço global e não revelador dos custos unitários que a Administração deveria se basear para contratar com a máxima vantajosidade para o erário, podendo, assim, gerar uma despesa com sobrepreço e com superfaturamento, o que por óbvio, acarretaria dano ao erário, sendo este, inclusive o entendimento sumulado pelo



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Tribunal de Contas da União:

Súmula nº 258 TCU - **As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico** da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e **não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.**

Em face disso, novamente se verifica a realização de um procedimento maculado por uma grave infração à norma legal, consubstanciado na afronta ao art. 6º, inciso XI, “f” c/c art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93, o que acarreta a imprescindibilidade de esta Colenda Corte de Contas notificar o responsável para que exerça o direito constitucional de contraditório e ampla defesa.

IV – Ausência de Justificativa de Preços.

Ademais disto, é cediço que as contratações por dispensa devem ser precedidas de justificativa de preços de forma a trazer para a Administração a melhor aquisição/serviço sob a ótica da economicidade. Nesse sentido, cabe trazer à tona as disposições da Lei nº 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



couber, com os seguintes elementos: (...)

III - justificativa do preço.

Contudo, a contratação destacada não foi precedida de pesquisa de preços, consoante se destaca das ilações do próprio parecerista jurídico da dispensa (fls. 228/229 da mídia digital em anexo):

Uma vez analisados os requisitos impostos para que se possa caracterizar a hipótese de dispensa acima descrita, é de suma importância destacar a necessidade do preenchimento dos demais requisitos formais da contratação, com o escopo de cumprir as determinações constantes no Estatuto das Licitações, principalmente as consignadas em seu art. 26:

“Art. 26 (omissis)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II – razão da escolha de fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço.”

Em relação aos incisos II e III, do referido dispositivo legal, quais sejam, a Razão da Escolha e a Justificativa do Preço. Nesse sentido, verifico o Despacho subscrito pelo Secretário Executivo de Finanças determinando as seguintes providências:

1. “OFICIE-SE à empresa que apresentou a menor proposta no momento da instrução processual para a licitação, solicitando que apresente a esta Casa Civil:
 - a) Nova proposta de preços contemplando todas as reduções possíveis para a execução dos serviços;
 - b) Documentação exigida nos artigos 27 a 31 da lei n. 8.666/93 e demais documentos exigidos no Edital de Pregão Presencial n° 008/2016 – CGL;[...]”

Desta forma, diante dos argumentos expendidos, comprova-se tanto a escolha da futura contratada quanto o preço.

Do exame do parecer jurídico, vê-se que o Secretário Executivo de Finanças da Casa Civil entendeu ser desnecessário qualquer procedimento de pesquisa de preços, a fim de que fosse utilizada a menor proposta das licitantes que participaram da instrução processual do Pregão Presencial n° 08/2016.

Todavia, é cediço que o mencionado pregão foi cancelado, dando ensejo à dispensa de licitação ora questionada, de forma que os licitantes que enviaram suas propostas, sequer chegaram a participar da fase de lances, muito menos da negociação com pregoeiro em etapa posterior, o que implica reconhecer que a proposta utilizada como parâmetro teve por base um preço inicial vultoso, utilizado pela licitante apenas para ingressar na disputa.

Logo, a contratação em tela teve base em preços elasticados (fruto da



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



etapa inicial de um pregão), e mesmo sendo esse preço negociado posteriormente, ainda assim não traz margens a uma contratação segura, pelo contrário, apenas alimenta a hipótese de risco e de dano ao erário, ante a utilização de um "jeitinho brasileiro", feito no intuito de aproveitar as propostas iniciais já obtidas com um certame posteriormente cancelado.

Com isto, a potencial ilegalidade contida na contratação da empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda., por meio de dispensa de licitação, perpassa a questão da justificativa de preços, o que implica potencial afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei nº 8.666/93, devendo, com isto, ser concedido o direito de contraditório e ampla defesa ao gestor responsável pela contratação a fim de que, querendo, apresente defesa acompanhada da documentação que se faça necessária.

V – ECONOMICIDADE ZERO: CONTRATAÇÃO REALIZADA SEM IMPORTAR QUALQUER ECONOMIA PARA O ESTADO

Outro ponto que não se pode olvidar relaciona-se a total ausência de economicidade da contratação, posto que observando os preços projetados no Projeto Básico dos serviços pretendidos e os preços ajustados no Contrato formalizado coma Empresa Ecoart, percebe-se facilmente a ausência de economia (não há sequer um único centavo de economia).

Nesta senda, cabe frisar que o Projeto Básico (fls. 185/208 do arquivo digital em anexo) apresenta-se orçado em R\$ 7.965.737,78 (sete milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos), sendo exatamente este o valor constante da Cláusula Sexta do Contrato nº 005/2016 (fls. 250/256 do Documento virtual em anexo).

Ora, é cediço que quando a Administração celebra um Projeto Básico um de seus elementos essenciais (em razão do art. 6º, inciso XI, "f" c/c art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93; art. 3º, inciso III da Lei nº 10.520/2002 e art. 8, II do Decreto 3.555/00) consiste no preço estimado para a contratação. Tal montante



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



representa o valor de referência que a Administração entende como sendo o de mercado e pelo qual se compromete a pagar caso haja observância (a esse valor estimado) das propostas apresentadas pelos licitantes.

Ocorre, todavia, que quando a Administração expõe em seu Projeto Básico um valor de referência, busca-se, com a licitação, diminuir tal estimativa, a fim de que haja uma contratação por preço a menor, dando ensejo a economicidade de um certame licitatório.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já tem posição assente de que os preços estimados devem se coadunar com a realidade de mercado, permitindo uma contratação dentro de parâmetros de economicidade, de forma que tal valor apenas sirva de norte para se evitar contratações com sobrepreço e, em efeito contrário, permita avaliar boas propostas e com maior grau de vantajosidade possível ao erário, principalmente quando se licita por meio de Pregão, já que neste sempre se busca o menor preço, senão vejamos:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administração Pública em uma licitação não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado.

(...) em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que “não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”. Por consequência, para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além disso, “não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”, e, por fim, estaria “em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”. Por



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



consequente, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que **“evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”**, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário.

TCU - Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011. (Grifos nossos).

Desta feita, se o valor estimado no certame em testilha funcionou como preço máximo, entendendo a Administração que este era o teto que se podia pagar pelos serviços dentro da realidade de mercado auferida, por óbvio não se vê qualquer economia havida na contratação da pessoa jurídica mencionada, uma vez que não houve qualquer diminuição entre o orçamento estimado e o preço contratado.

Tal fato apenas mostra que o planejamento (ou a ausência dele) do gestor conduziu a uma licitação do tipo menor preço (Pregão Presencial), em que se pretendia um menor valor de contratação para trazer vantajosidade aos cofres públicos. Porém, com o cancelamento do certame em razão da ausência de tempo hábil, resolveu contratar diretamente pelo valor máximo orçado na fase interna, desaparecendo, assim, qualquer intuito inicial de economia que se tinha.

Por conseguinte, a conduta em testilha denota o descumprimento do art. 3º da Lei nº 8.666/93, pois não representa a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que contratar pelo valor estimado não acarreta economia aos cofres públicos, motivo pelo qual desse ser concedido o direito de defesa aos gestores para que, querendo, exerçam o direito de contraditório e ampla defesa, com a anexação da documentação que se faça necessária.



VI – DOS INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO E BURLA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Além de todo o exposto, fato que causa bastante espécie consiste na verificação de sérios indicativos de direcionamento na dispensa de licitação realizada para fins de contratação da empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda.

Nesta toada, cabe salientar que no processo administrativo da dispensa de licitação vergastada (documentação em mídia digital que segue anexada a esta exordial) constatou-se terem sido produzidos dois projetos básicos idênticos, tendo como marco distintivo apenas o valor atribuído aos serviços almejados.

O primeiro Projeto Básico criado pela Secretaria da Casa Civil para o Pregão Presencial nº 08/2016 (fls. 709/731 do documento em anexo) foi elaborado em 06/06/2016 prevendo a necessidade de contratação de empresa para a realização de serviços de grandes eventos com valor estimado em R\$ 8.290.052,83 (oito milhões, duzentos e noventa mil, cinquenta e dois reais e oitenta e três centavos).

Ocorre que esse valor é o mesmo (inclusive nos centavos) constante da proposta de preços fornecida pela empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda. (fls. 599/634 do documento em anexo), o que por si só já causa estranheza.

Não obstante a esta verificação, quando a Casa Civil entendeu por cancelar o Pregão Presencial retro mencionado, confeccionou um “novo” Projeto Básico (fls. 185/208 do documento em anexo) na data de 21 de junho de 2016. No entanto, o valor estimado desde Projeto foi de R\$ 7.965.737,78 (sete milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



centavos), sendo que tal valor foi (novamente) o mesmo fornecido pela Empresa Ecoart no dia 20//06/2016 (data pretérita, portanto).

Diante disso, vemos com total clareza que o Projeto Básico da Casa Civil foi totalmente baseado nas propostas de preços enviadas pela Ecoart Estrutura e Produção Ltda., o que implica reconhecer um direcionamento indevido, podendo vir a representar afronta ao princípio da impessoalidade, além de denotar uma medida inibidora da concorrência, o que macula a legalidade do ajuste, conforme salienta o TCU:

Acórdão 260/2002 Plenário

É necessário consultar o maior número possível de interessados em contratações de caráter emergencial, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que devem reger as atividades do administrador público.

Dessa forma, restando evidenciado que a dispensa de licitação formalizada com a Empresa Ecocart. seguiu padrões duvidosos em sua fase de planejamento, com uma aparente adoção dos preços praticados por esta pessoa jurídica, o que pode revelar um direcionamento indevido em total burla à Lei de Licitações, faz-se necessário conceder o direito de defesa ao responsável para que apresente os esclarecimentos (acompanhados da devida documentação) que entendam pertinentes.

Sendo assim, resta demonstrado que a Casa Civil, no afã de contratar empresa em tempo recorde para a realização de grandes serviços voltados à realização da Olimpíada em Manaus, procedeu à dispensa de licitação com diversos vícios legais, podendo resultar na formalização de um Contrato totalmente nulo, o que implica o dever de pronta atuação desta Corte para fins de exercício do Controle Externo, conforme imposição do art. 70 e art. 71 da Constituição Federal de 1988.



DO PEDIDO

Diante do exposto, esta representação objetiva apurar a situação de ilegalidade do Contrato nº 05/2016 celebrado entre a Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado e a Empresa Ecoart Estrutura e Produção Ltda. no valor de R\$ 7.965.737,78 (sete milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos), posto ter verificado a existência de diversos vícios de natureza grave.

Nesse sentido, em atenção aos princípios inafastáveis da ampla defesa e do contraditório, pugna-se pela notificação do responsável, o Sr. Raul Armonia Zaidan, Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, para que apresente razões de defesa, incluindo justificativas e documentos acerca das seguintes ilegalidades:

a.1) afronta ao art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência do TCU, em razão de terem adotado conduta omissiva (desidiosa), consubstanciada na demora do ato de licitar, para fins de configuração de situação emergencial, dando ensejo a dispensa de licitação;

a.2) formalização de contrato tipo “guarda-chuva” (envolve serviços de locação de containers; locação, apoio técnico e operação de um sistema de operação de energia; serviços de sinalização; e todo o aporte necessário de estruturas temporárias) o que contraria norma legal expressa (violação ao art. 23, § 1º, ao art. 54, § 1º, e ao art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/1993);

a.3) realização de um procedimento maculado por uma grave infração à norma legal, consubstanciada na afronta ao art. 6º, inciso XI, “f” c/c art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93 (feitura de Projeto Básico sem orçamento detalhado);



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



a.4) afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei nº 8.666/93, consubstanciado na realização de dispensa sem o regular procedimento de pesquisas de preço;

a.5) descumprimento do art. 3º da Lei nº 8.666/93, pois a dispensa em testilha não teve base na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que contratar pelo valor estimado não trouxe economia aos cofres públicos;

a.6) feitura de Projeto Básico da Casa Civil totalmente baseado nas propostas de preços enviadas pela Ecoart Estrutura e Produção Ltda., o que implica reconhecer um direcionamento indevido, além de afronta ao princípio da impessoalidade.

De outro lado, considerando que o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado autorizou a dispensa da licitação geradora do contrato ora questionado, pugno pela cientificação do mesmo para que apresente os esclarecimentos necessários a esta Corte de Contas.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, Manaus (AM), 02 de setembro de 2016.

FERNANDA CANTANHEDE VEIGA MENDONÇA
Procuradora de Contas

KFSM

Documentos: Todo o procedimento de contratação direta referente ao Contrato nº 05/2016 segue esta exordial, em anexo, como mídia digital.