



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO N. 149/2016-MP-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de suas Procuradoras Elissandra Monteiro Freire Alvares e Evelyn Freire de Carvalho, com fundamento na Portaria n. 5, de 29.06.2015, que as designou para atuar frente à Coordenadoria do Ministério Público de Contas na área de educação, e Elizângela Lima Costa Marinho, Procuradora titular da 3ª Procuradoria, no desempenho da 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, vêm perante Vossa Excelência oferecer a presente

REPRESENTAÇÃO

pelas razões de fato e de direito a seguir apresentadas.

40



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Este órgão ministerial tomou conhecimento – por meio de matéria veiculada em blog local (anexo) -, de que a Secretaria Estadual de Saúde, nos anos de 2015 e 2016, pagou valores na ordem de R\$ 43.052.565,40 (quarenta e três milhões, cinquenta e dois mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e quarenta centavos) e R\$29.757.072,00 (vinte e nove milhões, setecentos e cinquenta e sete reais e setenta e dois centavos), respectivamente, à empresa Aliança e Serviços de Edificações e Transportes Ltda.

De acordo com a notícia - publicada no dia 26 de setembro de 2016 no Radar Amazônico – os valores pagos, que ultrapassam a cifra de R\$72.809.637,40 (setenta e dois milhões, oitocentos e nove mil, seiscentos e trinta e sete reais e quarenta centavos), decorrem de aditivos de contratos de objeto genérico celebrados com a empresa Aliança e Serviços de Edificações e Transportes Ltda.

Conforme relação de pagamentos extraída do sistema AFI – Administração Financeira Integrada, a maioria dos valores refere-se a três contratos: a) 319/11, b) 148/13 e c) 283/15.

O contrato n. 319/11 tem por objeto os serviços de logística reversa, englobando organização, implementação de sistemas informatizados em gestão de armazéns, além de todo o processamento físico das atividades de recebimento, armazenagem, movimentação, expedição e distribuição dos materiais da Seduc do tipo (mobiliário, expediente, limpeza, livros didáticos, fardamento, merenda escolar seca e utensílios de cozinha), objeto de representação nesta e. Corte de Contas nos autos do Processo n. 3885/2014.

Celebrado em 29.12.2011, o contrato 319/11 recebeu vários aditamentos com vigência prolongada para o ano de 2016, conforme se pode inferir dos pagamentos realizados por força do 6º aditivo no valor de R\$ 3.025.997,03 (três milhões, vinte e cinco mil, novecentos e noventa e sete reais e três centavos), à luz das ordens bancárias emitidas no dia 07.04.2016 e constantes do relatório de pagamentos em anexo.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O contrato 148/13, celebrado em 31.07.2013, cuida da prestação de serviços de logística de material de expediente, limpeza, livros didáticos, fardamento, utensílios de copa cozinha e materiais permanentes, para atender as necessidades da rede estadual da SEDUC no interior e na capital, no valor de R\$ 14.100.000,00 (quatorze milhões e cem mil reais); e, da mesma forma que o contrato 319/11, encontra-se aditivado com vigência estendida para 2016, conforme se infere das ordens bancárias emitidas nos dias 09.06.16, no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), em 12.05.16, no valor de R\$ 1.089.269,38 (um milhão, oitenta e nove mil, duzentos e sessenta e nove reais e trinta e oito centavos), e em 16.08.16 no mesmo valor pago no dia 12.05.16, totalizando a cifra de R\$ 3.178.538,76 (três milhões, cento e setenta e oito mil, quinhentos e trinta e oito reais e setenta e seis centavos).

O contrato n. 283/15, celebrado em 22.12.2015, tem por objeto o serviço de transporte rodo fluvial de carteiras escolares para municípios do interior do Estado no valor de R\$ 6.709.500,00 (seis milhões, setecentos e nove mil e quinhentos reais).

Conforme se vê dos ajustes 319/11 e 148/13, há sobreposição de objetos contratados. Ambos cuidam da logística e armazenamento de materiais de natureza diversa pertencentes à SEDUC e com vigência em períodos coincidentes.

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União já decidiu:

"REPRESENTAÇÃO. SOBREPOSIÇÃO DE SERVIÇOS. JÁ CONTRATADOS COM AQUELES OBJETO DE LICITAÇÃO EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO.

1. Considera-se procedente representação para determinar à entidade que se abstenha de dar continuidade à licitação, uma vez que **não foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objeto da licitação em andamento e que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.**



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

2. Mesmo que sejam relevantes os motivos para não-continuidade ou rescisão de contrato já firmado, o que se admite apenas por hipótese, deve a Administração justificá-los de modo a possibilitar ao contratado a defesa de seus direitos, não sendo possível simplesmente desconsiderar a avença e realizar novo certame (...)
4. Quanto ao mérito, observo que, após instada a se manifestar, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente não trouxe respostas satisfatórias para a questão. Não foram explicitados os motivos da não-continuação do contrato já firmado, nem foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objetos da licitação em andamento. Ademais, **a unidade técnica constatou que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.**

(Acórdão 2080/2005. Primeira Câmara. No mesmo sentido: TCU. Acórdão 7295/2013. Segunda Câmara e TCU. Acórdão 2650/2010. Plenário).

Como se vê, o que se rechaça é a coexistência de dois contratos – 319/11 e 148/13 - com o mesmo objeto e em potencial prejuízo ao erário, em razão da possibilidade, ainda que eventual, da realização de pagamentos duplos por serviços já executados, além dos custos certamente existentes na formalização e fiscalização dos contratos administrativos.

Os editais de licitação para contratação de inúmeros serviços de logística e transporte, que culminaram na celebração dos ajustes 319/11 e 148/13, omitiram a indicação do peso (tonelada) ou do volume (cubagem) que se pretendia contratar. Apenas descrevia serviços sem a sua correspondente quantificação.

A Lei de Licitações – nos artigos 14, 38, *caput* e 40, I, - dispõe que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, precisa e clara, o que não se vê



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

nos contratos 319/11, 143/13 e 283/15, que não indicam o peso ou o volume global dos itens contratados para transporte, armazenagem, dentre outros serviços.

O projeto básico dos contratos 319/11 e 148/13 somente indicam a capacidade dos armazéns, a quantidade de equipamentos à disposição dos serviços contratados, dentre outros elementos, sem quantificar os serviços, sob os aspectos de volume e preço dos itens transportados e armazenados, e sem precisar os preços correspondentes a tais serviços.

Prevê o artigo 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93 a obrigatoriedade da Administração fazer constar nos anexos dos editais de licitações o orçamento estimado em planilha dos quantitativos e preços unitários. Se a Administração somente poderá contratar se contar com a previsão de recursos orçamentários, é inevitável concluir ser indispensável a fixação de preços, até para permitir aos eventuais licitantes avaliar a possibilidade de apresentar propostas exequíveis.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que:

“14. Cabe lembrar que a Lei n. 8.666/93 estabelece, de forma expressa, que **tanto o projeto básico da licitação quando o demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários devem constituir partes integrantes do edital** (art. 40, §2º, incisos I e II). Por óbvio, não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame.

15. Nesse contexto, **frustrada estará a norma se esses documentos não integrarem, de fato, o instrumento convocatório entregue aos interessados**, como me parece ter ocorrido no caso em exame.”



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

(Acórdão 2048/2006, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

Mas não é só. Os contratos 319/11 e 148/13, no que se referem às suas cláusulas de pagamento¹, estabelecem valores fixos mensais desvinculados da aferição do volume ou do peso de itens efetivamente transportados no período.

Nesse sentido, o Acórdão 889/2007-Plenário do Tribunal de Contas da União já decidiu rechaçar a previsão contratual de pagamentos em valores fixos:

“Estabeleça os critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais com base na mensuração de resultados, evitando o pagamento de valores fixos, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-Plenário.”

Já com relação ao contrato 283/2015, no seu preâmbulo, há o registro a carona à Ata de Registro de Preço n. 004/2014-ADS.

O sistema de registro de preços, previsto no artigo 15, §1º da Lei de Licitações, permite ao Administrador Público adquirir determinado bem ou serviço de acordo com as necessidades do órgão licitante, mediante estimativa de consumo do bem ou serviço, através das modalidades licitatórias previstas no ordenamento jurídico, e ao final, extrai-se uma ata, cujo objetivo é formar cadastro com o melhor preço unitário do objeto licitado, podendo o órgão licitante promover sucessivas contratações sem configurar fracionamento indevido.

Embora não representar o registro de preço possibilidade de contratação imediata, é certo que a Administração Pública, quando necessitar consumir bens e serviços, recorrerá aos fornecedores selecionados e cadastrados na ata respectiva.

¹ Contrato primitivo n. 148/2013 – Cláusula oitava – valor mensal de R\$1.175.000,00, conforme cronograma de desembolso.

Contrato primitivo n. 283/2015 – Cláusula décima – valor mensal definido em cronograma de desembolso



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Acontece, e. Conselheiros, que o empréstimo da Ata de Registro de Preços por órgãos que não haviam participado do certame não possui previsão na Lei Federal n. 8.666/93 e fere, ainda, o princípio da licitação, consagrado no artigo 37, XXI, da Constituição Brasileira. Licitar é a regra para a Administração Pública contratar.

E mais, a licitação realizada por outro órgão, estritamente de acordo com suas particularidades – quantidades estimadas, especificações do objeto próprias da sua necessidade, formas de publicidade, dentre outros – não considera as peculiaridades daquele que decide emprestar a Ata de Registro de Preços, além de permitir ao vencedor de uma única licitação a possibilidade de contratações infinitas.

Portanto, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua missão constitucional, propõe à Corte de Contas admitir a presente representação, no sentido de avaliar a legalidade não apenas dos ajustes aqui mencionados, mas, através de seu corpo técnico, examinar a validade dos pagamentos efetuados em 2015 e 2016, conforme relação de pagamentos anexa.

A indicação dos contratos 319/11, 148/13 e 283/15 serviu apenas para ilustrar a necessidade desta Corte de Contas voltar os olhos para os pagamentos efetuados pela SEDUC nos anos de 2015 e 2016.

Considerando o adiantado da representação proposta pelo Sr. José Ricardo Wendling em face do contrato n. 319/11, em curso nesta Corte nos autos do Processo n. 3885/2014, bem como a proposta de ampliar o critério de investigação para alcançar os contratos que geraram pagamento em 2015 e 2016, deixamos recomendar aditar e/ou apensar a presente representação àquela do Processo n. 3885/14.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência:

1. **DETERMINAR** a apuração do fato, identificando os contratos que deram origem aos pagamentos nos anos de 2015 e 2016, em especial o seu objeto, vigência, aditivos, forma e critérios de pagamento e se a licitação observou o artigo 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, no que se refere à realização de procedimento licitatório acompanhado de planilha com estimativa de preço e custos unitários dos serviços e bens contratados.
2. **DAR VISTA** a este Ministério Público acerca das informações coletadas pelos Analistas de Controle Externo desta e. Casa de Contas.
3. **CIENTIFICAR** os gestores responsáveis, para, querendo, se pronunciarem sobre o resultado dos achados de auditoria identificados pelos órgãos de controle externo desta Corte de Contas.

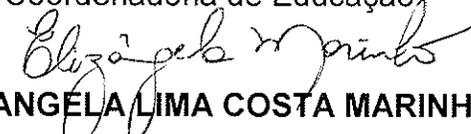
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em
Manaus (AM), 6 de outubro de 2016.


ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
Procuradora de Contas

Coordenadoria de Educação


EVELYN FREIRE DE CARVALHO
Procuradora de Contas

Coordenadoria de Educação


ELIZANGELA LIMA COSTA MARINHO
Procuradora de Contas

3ª Procuradoria