



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

REPRESENTAÇÃO Nº 168 /2017/MP – EFC.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua 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 nº 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO**, em face do Excelentíssimo Senhor **ADAIL JOSÉ FIGUEIREDO PINHEIRO**, Prefeito Municipal de Coari, em razão das irregularidades constatadas nos processos licitatórios nº 0369/2017 e nº 360/2017, sendo o primeiro referente à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de impressão digital, e o segundo referente à contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de massa asfáltica. Ambos os processos utilizaram a adesão da Ata de Registro de Preços (ARP) de outros órgãos públicos, todavia, sem observar os requisitos exigidos pela lei.

Este Ministério Público de Contas, em 17 de julho de 2017, constatou a publicação no Diário Oficial dos Municípios de dois extratos contratuais com os seguintes códigos identificadores: A8D874FA e 404B54A8.

A publicação, no entanto, não apresentava maiores informações a respeito do contrato, assim sendo, propôs-se diligência para que a Prefeitura Municipal de Coari apresentasse cópia integral do processo de contratação das empresas mencionadas no extrato contratual publicado, a qual foi efetuada por meio do Ofício nº 498/2017/MP – EFC.

Em 11 de outubro de 2017, por meio do ofício sem número, a Procuradoria Geral do Município de Coari enviou tempestivamente as suas justificativas e a cópia do processo administrativo referente aos contratos nº 98/2017 (código A8D874FA) e nº 99/2017 (código 404B54A8).

RECEBIDO EM 17 DE JULHO DE 2017 ÀS 10:00 HORAS



Em suas justificativas, a Prefeitura Municipal de Coari esclareceu que as contratações foram feitas utilizando a ata de registro de preços de outros órgãos públicos, aduzindo o cumprimento de todos os requisitos previstos no art. 8º do Decreto 3.931/2001 (hoje revogado pelo Decreto nº 7.892/2013).

O sistema de registro de preços comporta dois pressupostos que convalidam sua utilização: cabimento e uso da modalidade licitatória adequada. O primeiro refere-se às hipóteses permissivas de seu uso, compreendidas como aquelas previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. O segundo, por sua vez, refere-se às modalidades licitatórias utilizadas no SRP, quais sejam, o pregão e a concorrência.

Os dois processos, por meio de seus respectivos termos de referência, apresentam objetos de natureza comum, compreendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado, senão vejamos:

- **Processo nº 0369/2017:** prestação dos serviços de impressão digital de grandes formatos, impressão offset e digital, impressão e processamento de chapas em CTP (compute to plate), serviços de plastificação, corte e vinco, adesivos, verniz UV total e localizado, confecção de faixas, pastas, facas de corte, placas, camisetas, banners, bonés, impressão em canetas, colocação de garras e costuras de cadernos, conforme especificações constantes neste Termo de Referência (TR), para atender as necessidades das Secretarias Municipais.
- **Processo nº 360/2017:** aquisição de massa asfáltica instantânea, CBQU – concreto betuminoso usinado a quente, estocável por 20 meses para aplicação a frio, conforme descrição neste termo de referência.

Embora os processos em análise utilizem da modalidade licitatória pertinente ao objeto almejado (pregão), a Administração Pública do município não justificou em qual situação prevista em lei estava sustentada a utilização do SRP.

O entendimento consolidado no Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que a correta fundamentação da utilização do SRP é dever da Administração Pública, e sua ausência



afronta o princípio da motivação e da publicidade das licitações públicas. Registre-se que este era o entendimento daquela Corte de Contas na vigência do Decreto 3.931/2001, e permaneceu após a entrada em vigor do Decreto 7.892/2013:

**ACÓRDÃO Nº 1.233/2012, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz.**

*9.3.2.1. Ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:*

*9.3.2.1.1. Devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001.*

**ACÓRDÃO Nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge.**

*9.4. Dar ciência à FUFMA das seguintes impropriedades:*

*9.4.1. Ausência de fundamentação formal para a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 3º do Decreto 7.892/2013, afronta o princípio da motivação e da publicidade das licitações públicas.*

Constatou-se outro indício de irregularidade no que se refere à pesquisa de mercado realizada nos dois processos. Conforme disposição do art. 7º do Decreto 7.892/2013, a licitação para realização de preços será precedida de ampla pesquisa de mercado. No caso concreto, esta pesquisa limitou-se em apenas três orçamentos enviados por fornecedores.

Sobre este tema, os doutrinadores tentaram desmistificar a máxima de que “três orçamentos são suficientes para convalidar o valor de mercado”, apresentando estudos que comprovam a desvantagem de processos licitatórios que se limitaram a utilizar este método precário de pesquisa. Registre-se que o próprio TCU ajudou a disseminar esta prática na Administração Pública, conforme se observa nos seguintes julgados:

**ACÓRDÃO nº 3.026/2010, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro.**



25. (...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenham, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos.

**ACÓRDÃO nº 4.013/2008, 1ª Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira.**

1.6. Determinações:

1.6.1. à EAFST/ES que faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

Todavia, esta não tem sido a posição adotada atualmente por aquela Corte de Contas, conforme se depreende do seguinte julgado:

**ACÓRDÃO nº 868/2013, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer.**

6. Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis:

"Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores



*como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”.*

Desta forma, o requisito da ampla pesquisa de mercado previsto no art. 7º do Decreto 7.892/2013 não foi atendido. A precariedade da pesquisa afronta o princípio da economicidade e eficiência, pois os preços apresentados pelos fornecedores acostumados a participar de licitações, nem sempre são preços reais. Sobre isto, anote-se:

**ACÓRDÃO 2.149/2014, 2ª Câmara – TCU, Rel. Min. Walter Alencar Rodrigues.**

*“Os preços obtidos pela Administração Pública na fase interna da licitação, em coletas destinadas apenas a formar o preço de referência dos serviços a serem licitados, precisam ser vistos como reserva, porque o mercado fornecedor está ciente de que os valores informados naquela ocasião não vinculam as propostas que eventualmente venham a apresentar no certame licitatório.*

*Nesse cenário, os fornecedores de bens e serviços não desejam revelar aos seus concorrentes os preços que estão dispostos a praticar, no futuro certame licitatório. Por isso, os preços são artificialmente subestimados ou superestimados”.*

Na esteira deste pensamento, a adesão das atas de registro de preço da Universidade Federal do Pará e da Prefeitura Municipal de Santa Isabel do Rio Negro foi irregular, pois a correta análise de preços e justificativa da vantajosidade da contratação são condições essenciais para a adesão, nos termos do art. 22º, do Decreto 7.892/2013, *in verbis*:



*Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante a sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.*

A respeito disso, a jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de reconhecer a necessidade de demonstração formal da vantajosidade da contratação, além de demonstrar a compatibilidade das necessidades do órgão não-participante com a licitação promovida pelo órgão gerenciador. Precedentes:

**ACÓRDÃO nº 3137/2014, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.**

*9.4. Dar ciência ao Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad as seguintes impropriedades:*

*9.4.1. Adesão a ata de registro de preços sem a efetiva demonstração de vantajosidade da contratação, bem assim da compatibilidade às reais necessidades do órgão, o que não se coaduna com o art. 22 do Decreto 7.892/2013 e com o item 9.3.3 do Acórdão 1233/2012 – Plenário.*

**ACÓRDÃO nº 1823/2017, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.**

*“Ressalto que, para justificar a adesão, cabe ao órgão contratante detalhar as necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstrar sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata de registro de preços, não lhe socorrendo a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão que realizou a licitação. Para evidenciar a vantagem da adesão, é mister que o contratante demonstre a metodologia utilizada, confrontando os preços unitários dos bens e serviços constantes na ata de registro de preço com os referenciais válidos de mercado”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Procuradora Evelyn Freire de Carvalho



Por todo o exposto, a resposta do município não é satisfatória, e os procedimentos licitatórios enviados estão eivados de ilegalidade, por desobedecerem aos requisitos do Decreto nº 7.892/2013, além de afrontarem os princípios da legalidade, motivação, e os que norteiam os procedimentos licitatórios.

Assim, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência:

1. Determinar a **APURAÇÃO** do fato, mediante identificação de possíveis ilegalidades realizadas pela Prefeitura Municipal de Coari, assim como a consequente emissão de relatório conclusivo;
2. Aplicar **MULTA** prevista no art. 54, II da Lei 2.423/1996, pelo ato praticado ser contrário à norma legal;
3. Dar **CIÊNCIA** a este Ministério Público acerca das providências adotadas e dos resultados alcançados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, Manaus, 27 de novembro de 2017.

  
Evelyn Freire de Carvalho  
Procuradora de Contas  
9ª Procuradoria

