



EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA-PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO Nº 002 /2018/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 do Município de Coari, *em razão das irregularidades constatadas no Processo Licitatório nº 238/2017*, realizado na modalidade pregão presencial e utilizando o Sistema de Registro de Preços (SRP), com o objetivo de contratar pessoa jurídica para o aluguel de ambulâncias do tipo UTI e SEMI-UTI, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

1. Este Ministério Público de Contas por meio do Ofício nº 367/2017/MP – EFC emitido em 30 de maio de 2017, solicitou à Prefeitura Municipal de Coari informações e documentos referentes à notícia veiculada no portal “Radar Amazônico”, cuja publicação intitulava-se: “*Preço pago pela Prefeitura de Coari para aluguel de ambulâncias daria para comprar sete em um ano*”.

2. Em resposta, a Procuradora Geral Adjunta do Município de Coari, Dra. Laura Macedo Coelho, informou que a notícia trata do Processo Administrativo nº 238/2017 – PMC, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para prestar serviços de locação de ambulâncias, de modo a atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde. O procedimento seguiu a modalidade Pregão Presencial, valendo-se do Sistema de Registro de Preços.

3. Arguiu que todos os trâmites legais foram obedecidos, ressaltando que a exigibilidade de dotação orçamentária ocorre apenas antes da assinatura do contrato, aduzindo que o valor constante no contrato refere-se à totalidade dos itens registrados na Ata de Registro de Preço nº 018/2017 – PMC, cujo *quantum* resulta da estimativa de preços obtidos através da pesquisa de mercado. Na oportunidade, encaminharam cópia do respectivo processo.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
*Coordenadoria de Transparência Orçamentária,  
Acesso à Informação e Controle Interno.*



4. A análise da documentação evidenciou algumas irregularidades que, em síntese, foram: **a)** ausência de fundamentação legal para utilização do SRP; **b)** pesquisa de mercado realizada de forma precária; **c)** ausência de estudos que atestem a vantajosidade econômica dos preços admitidos.

5. Em relação ao primeiro ponto, as hipóteses permissivas do sistema de registro de preços encontram-se elencadas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, cujo rol, segundo a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), é taxativo. A Corte de Contas Federal ainda 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 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.*

6. No que se refere ao segundo ponto, a licitação para registro de preços será precedida de ampla pesquisa de mercado, por expressa disposição do art. 7º do Decreto nº 7.892/2013. No caso concreto, a pesquisa realizada pelo município de Coari limitou-se em apenas três orçamentos enviados por fornecedores.

7. 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.*

8. Todavia, **esta não tem sido a posição adotada atualmente** pela Corte de Contas Federal, 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 – inclusive 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”.*



9. Desta forma, o requisito da ampla pesquisa de mercado 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”.*

10. Na esteira deste pensamento, a precariedade na pesquisa de preços abre brechas para contratações que resultam em despesas antieconômicas, o que vai à contramão do princípio da economicidade, cuja premissa estabelece buscar a melhor alocação possível dos escassos recursos públicos disponíveis para a solução do problema.

11. O aspecto da economicidade do processo em análise padece de obscuridades no que tange ao valor registrado em ata. Isso porque a mera cotação de mercado e pesquisa de valores não é suficiente para demonstrar que os valores são vantajosos à Administração Pública, sendo imprescindível apresentar um estudo que contenha critérios técnicos, objetivos e claros que atestem essa condição.

12. Por conseguinte, inexistente planilha que discrimine as taxas, despesas e encargos sob a responsabilidade da contratada que impactam no valor total da possível contratação, contrariando o art. 9º, VIII, do Decreto nº 7.892/2013. Além disso, verificou-se que nem o edital, nem o termo de referência indicam a necessidade ou não de motoristas ou de equipe de saúde atuante, cuja informação referente a este ponto não pode quedar silente, visto seu impacto no valor do serviço. Sua inobservância torna imprecisa a descrição do serviço, nos termos do art. 9º, I, do Decreto nº 7.892/2013.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
*Coordenadoria de Transparência Orçamentária,  
Acesso à Informação e Controle Interno.*



13. Assim, em relação ao terceiro ponto, houve ausência de apresentação de um estudo que contenha critérios técnicos, objetivos e claros que atestassem, de forma inequívoca, a vantajosidade econômica obtida nas locações em análise.

14. Diante o exposto, este Ministério Público de Contas, considerando a relevância da matéria, a não conformidade com os preceitos constitucionais que regem a Administração Pública, e levando em conta que a coibição e censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências desse Tribunal (art. 71, CR/88), requer a Vossa Excelência:

- I. Determinar a **APURAÇÃO** do fato, mediante identificação de possíveis ilegalidades realizadas pela Prefeitura Municipal de Coari, assim como a consequente emissão de relatório conclusivo;
- II. Determinar a **SUSPENSÃO** da Ata de Registro de Preços nº 18/2017 – SEMSA/PMC, além de impedir a sua adesão por outros órgãos ou entidades da Administração Pública;
- III. Aplicar **MULTA** prevista no art. 54, II da Lei nº 2.423/1996, pelo ato praticado ser contrário à norma legal;
- IV. Dar **CIÊNCIA** a este Ministério Público acerca das providências adotadas e dos resultados alcançados.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, Manaus, em 29 de janeiro de 2018.

**Evelyn Freire de Carvalho**

Procuradora de Contas

9ª Procuradoria

