



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO N. 68 /2023-MPC-RMAM

URGENTE – PLEITO CAUTELAR.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio do Procurador signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses da coletividade no Controle Externo, e com fulcro na Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência propor **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR, por possível antieconomicidade e ilegalidade na celebração do Contrato AADC 023/2023** (processo 1921/2022), em que figura como contratada a empresa C.C. Pereira Comércio – ME (cnpj 24.920.940/0001-67), e contratante a **Agência Amazonense de Desenvolvimento Cultural - AADC**, entidade criada, mantida e controlada pelo Estado do Amazonas, sujeita ao Controle Externo, sob a responsabilidade de seu diretor-presidente o Senhor **Edval Machado Júnior**, pelos fatos e fundamentos a seguir.

1. Chegou, inicialmente, ao conhecimento deste órgão ministerial, notícia¹ sobre a aludida contratação, que ventila suspeita de antieconomicidade e de direcionamento ao intento de dotar os prédios culturais do Estado de serviço de atendimento virtual aos usuários e visitantes.
2. Diante disso, requisitamos informações da referida Agência, via Ofício n. 154/2023/MPC/RMAM, de 13 de fevereiro de 2023.
3. A AADC, em sua resposta, pelo Ofício 76/2023-GP/AADC, informou não ter havido licitação e apresentou o processo administrativo (1921/2022), de adesão à Ata de Registro

¹ Conferir em <https://blogdopavulo.com/aadc-pagara-quase-r-3-milhoes-para-empresa-do-interior-do-am-fornecer-software-para-atendimento-virtual/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

de Preço n. 010/2022/COPI-AMAZONASTUR (anexo). Ademais, afirmou que ainda não teria sido iniciada a execução nem o desembolso financeiro com a contratação.

4. Segundo consta, o contrato **AADC 023/2023** (processo 1921/2022), firmado com a empresa C.C. Pereira Comércio – ME (cnpj 24.920.940/0001-67), tem por objeto declarado a aquisição de solução em informática, “web de serviços inteligentes multicanal de autoatendimento, com emulação humana, por intermédio da criação de um assistente virtual inteligente tipo chatbot com dashboards para monitoramento, api para integração com ferramentas externas e mídias.”

5. O ajuste é custeado pelo tesouro estadual por intermédio de repasse da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa, via Contrato de Gestão n. 01/2021, destinado à gestão descentralizada de espaços culturais estaduais.

6. Ocorre que não se afiguram comprovados, no aludido caderno administrativo de contratação, os requisitos de legitimidade, economicidade, impessoalidade e de eficiência administrativas, de modo a caracterizar forte indício da prática de ato gravemente ofensivo aos princípios constitucionais de Administração Pública.

7. Tal ilegalidade aparente resulta da constatação de: **I)** inconsistência do termo de referência, porque sem justificativa quanto à necessidade da aquisição e especificação adequada do produto necessitado; **II)** inexistência de estudo técnico preliminar, instrumento obrigatório *ex lege* cuja falta traz insegurança e incerteza sobre ser o produto adquirido a mais vantajosa alternativa para satisfazer a necessidade pública (de prover processamento de dados e autoatendimento às 26 unidades culturais beneficiárias); **III)** ausência de autêntica pesquisa de mercado para compor preços de referência de economicidade; **IV)** falta de estudo e comprovação solenes quanto à vantajosidade da carona em vez de licitação; **V)** falta de critério objetivo e impessoal de seleção da empresa.

8. Quanto ao Termo de Referência apresentado pelo gestor (187/2022), não contém elementos essenciais de planificação, exigidos por lei (arts. 6.º, 7.º e 12, todos da Lei n. 8.666/93), em especial, a definição precisa do objeto e a demonstração de adequação técnica às necessidades do órgão e das unidades culturais beneficiárias, bem como a comprovação da preservação da competitividade.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

9. O termo não apresentou uma especificação técnica do produto, com requisitos mínimos obrigatórios da ferramenta e de como deveria ser provida e disponibilizada à Agência, bem como o regime de tempo em que os serviços deveriam estar disponíveis. Não houve especificação de qual deveria ser seu desempenho, isto é, sua capacidade de atendimento para o volume de usuários e mensagens demandadas pela contratante, e se haveria a possibilidade de disponibilização e realização de atualizações e correções de todos os componentes da solução ofertada, durante a vigência do contrato. Também não constam as informações sobre a implantação do sistema e eventuais treinamentos para operacionalização. Por fim, não ficou especificado como seria feita a adaptação do produto (aplicativo) para a realidade da Agência e de cada uma das 26 unidades culturais (também não caracterizadas), não servindo a esse propósito as especificações elaboradas anteriormente pela autora da contratação originária (Amazonastur), porque para outros ambientes e necessidades (pontos/centros turísticos).

10. Quanto ao estudo técnico preliminar, não poderia faltar. O papel desse estudo deveria ser de avaliar e demonstrar a viabilidade funcional, negocial e técnica nos aspectos de eficácia, eficiência, economicidade e padronização da contratação de empresa, bem como apresentar elementos essenciais que serviriam para compor o Termo de Referência. Em suma, como disse acima, deveria evidenciar o produto com suas especificações como a melhor e mais vantajosa alternativa para satisfazer o interesse público de prover processamento de dados e autoatendimento dos prédios culturais públicos. A falta, portanto, do estudo impacta decisivamente de forma negativa o termo de referência.

11. Aliás, a indispensável relação de dependência entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, no âmbito das licitações que envolvem serviços de Tecnologia da Informação, consta, de há muito, reconhecida pelo Eg. TCU:

O planejamento para licitação de soluções de tecnologia da informação (TI) exige, entre outros requisitos, a instituição de equipe de planejamento multidisciplinar e a **realização de estudo técnico preliminar** das necessidades da Administração e das soluções disponíveis no mercado (Decreto 7.174/2010 e os arts. 2º e 8º a 13 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014) . (Acórdão n. 1496/2015-Plenário – TCU)

É recomendável que a Administração implemente controles que garantam que **o termo de referência ou projeto básico para**



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

contratações de bens e serviços de TI seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares. (Acórdão n. 758/2011-Plenário - TCU)

A aquisição de sistema informatizado de gestão de material e patrimônio pressupõe a realização de estudos técnicos preliminares, de plano de trabalho e de projeto básico que levem em conta as reais necessidades do contratante e que estejam calcados em estimativa consistente de preço. (Acórdão n. 54/2012-Plenário - TCU)

A licitação de bens e serviços de informática deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, devendo o resultado deste planejamento ser incorporado ao projeto básico. (Acórdão n. 636/2006 – Plenário-TCU)

12. A falta desses estudos técnicos preliminares enseja o insatisfatório conhecimento sobre a demanda da entidade contratante, o que, por conseguinte, pode gerar uma absurda inversão de papéis – da entidade com a empresa contratada – em que é esta que passa a direcionar o objeto da contratação para solucionar a necessidade pública. Sendo assim, a principal consequência desse planejamento falho é a contratação de sistemas/soluções/ferramentas que não necessariamente atendem às necessidades do órgão ou entidade contratante, por não se correlacionarem as funcionalidades do sistema adquirido às demandas e quantidades de serviços efetivamente requeridas. De mais grave, essa impropriedade pode acarretar aquisições antracônicas e ilegítimas (inúteis, ineficazes, insatisfatórias), tendo como causa justamente o referido planejamento deficiente.

13. Diante disso, tanto o estudo técnico preliminar assim como o termo de referência/projeto básico não são simples formalidades que podem ser preteridas ou dispensadas nas contratações com recursos públicos. São documentos imprescindíveis à segurança jurídica, economicidade e probidade administrativa em toda e qualquer contratação pública, pois, por seu intermédio, são detalhados o conteúdo da negociação, a estimativa de custos, as justificativas, o dimensionamento da demanda administrativa. É pelo projeto básico que se pode aferir a real necessidade, justa causa e razoabilidade da



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

contratação, em função do levantamento prévio e especificação de seu objeto, motivo, custo e finalidade.

14. Consoante afirma Marçal Justen Filho², “a exigência da elaboração do projeto básico é imposta como condição para instauração da licitação precisamente porque é necessário conhecer os detalhes e as características do objeto a ser contratado para definir as condições da disputa”. A mesma condição deve ser observada pela contratação direta, que demanda um procedimento prévio **em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível, asseverando o doutrinador que:**

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. (...) **Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração de compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias.** Tudo isso estará **documentado em procedimento administrativo**, externando-se em documentação constante dos respectivos autos³.

15. Importante destacar, ainda, que o fato de o vínculo ter se originado de carona a ata externa não serve de escusa para o gestor ter celebrado contratos sem o indispensável projeto básico/ termo de referência consistente.

16. A esse respeito, é pertinente mencionar o Acórdão nº 2.764/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União, através do qual aquela colenda Corte determinou à entidade jurisdicionada a observância de requisitos mínimos a serem atendidos quando da adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos:

9.2.1. formalize, previamente às contratações por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, em obediência ao disposto nos art. 14 e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da

² Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 16. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 182.

³ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 16. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 391.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.3. abstenha-se de adquirir bens em quantidade superior à registrada na Ata de Registro de Preços, evitando ocorrência semelhante à que consta do processo PA 624/2006, nos termos do art. 8º, § 3º, do Decreto n. 3.931/2001

17. Em outra oportunidade, o TCU também havia se pronunciado acerca da necessidade da elaboração de termo de referência/projeto básico quando da adesão a atas de registro de preços. Essa determinação constou do Acórdão 1.090/2007 – Plenário e alinha-se ao primeiro requisito anteriormente indicado.

18. Nesse mesmo sentido, segue o Acórdão 509/2015-Plenário-TCU:

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

19. Lado outro, o processo de adesão não consta instruído por pesquisa de mercado para compor preços de referência de **economicidade**. Além disso, também é possível afirmar que não há estudo e comprovação da **vantajosidade** da carona em vez de licitação.

20. Com efeito, no caso em tela, a AADC formalizou mapa comparativo de preços, formulado através de solicitação de somente 3 (três) propostas de fornecedores, sendo que duas empresas tem sede em Manaus e a outra em Anori. A partir daí, definiu como estimativa o valor de R\$ 3.117.465,53.

21. Vale destacar ainda que tal mapa comparativo de preços foi o principal fundamento apontado no parecer jurídico da AADC (Parecer n. 340/2022 – AAJ/AADC) para reconhecer a vantajosidade da adesão, o qual, aliás, quanto aos outros requisitos, apresenta justificativas genéricas *data maxima venia*.

22. Ocorre que, como já decidiu o eg. TCU, os orçamentos dos fornecedores não refletem, necessariamente, o preço de mercado, não consubstanciando, por isso, pesquisa



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

de mercado e, portanto, insuficientes para firmar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados, vejamos:

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona") , com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão n. 420/2018-Plenário-TCU)

23. Já por meio do Acórdão 3.452/2011 - Segunda Câmara, o eg. TCU firmou orientação no sentido de preconizar como fontes de informação: os preços praticados no site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos "...para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos."

24. No Acórdão 299/2011-Plenário, a Corte Federal de Contas recusou diferenças exageradas entre os preços resultantes da adoção de precária cotação:

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

25. Tratando de casos mais recentes, seguem ainda os seguintes julgados:

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. (Acórdão n. 1445/2015 – Plenário - TCU)

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. (Acórdão n. 2816/2014- Plenário)

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020) . (Acórdão n. 4958/2022 – Primeira Câmara - TCU)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Acórdão n. 3224/2020 – Plenário - TCU)

26. Ora, se o procedimento adotado de coleta de três orçamentos é metodologicamente frágil para servir até mesmo para a elaboração do orçamento estimativo de licitação, na qual ainda vai existir uma disputa (para poder corrigir os preços superestimados), o que se deve imaginar de sua escolha para justificar uma contratação direta através de carona, em que essa disputa sequer ocorrerá?

27. Portanto, o mapa comparativo de preços apresentado pela AADC não é suficiente para compor preços de referência e nem para atestar a economicidade e a vantajosidade da contratação nem a impessoalidade da escolha.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

28. Enfim, até aqui, em sede de apuração preliminar, não se tem comprovada a obtenção de vantagem para a AADC na utilização do “carona”, em detrimento da realização de procedimento licitatório, bem como da aplicação de critério impessoal, objetivo e econômico na escolha da ata e fornecedor, em detrimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, bem como do Decreto Federal n. 7.892/13, no Decreto Estadual n. 34.162/2013, de 11/11/2013, modificado pelo Decreto n. 34.624/2014.

29. Não menos relevante é destacar que o fornecedor escolhido por meio da carona - empresa **C.C. Pereira Comércio – ME (cnpj 24.920.940/0001-67) - tem sede no interior do Estado (município de Anori), onde também tem sede uma das empresas das quais foi coletado o preço para compor o mapa comparativo da AADC - empresa J DE CASTRO DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMS DE COMPUTADOR SOB ENCOMENDA LTDA (CNPJ 48.030.984/0001-80)**. Trata-se de fato no mínimo insólito e suspeito, a ensejar maior investigação e esclarecimentos por parte deste controle externo.

30. **Nesse contexto, de possível ofensa às normas de licitações e princípios administrativos, além de risco de prejuízo ao erário com o início da execução e faturamento, é oportuno propor medida cautelar suspensiva do ato**, ao menos até que a unidade técnica da Corte de Contas aprofunde a instrução técnica oficial, inclusive por intervenção da unidade de auditoria de Tecnologia de Informação.

31. A auditoria da contratação em tela é imprescindível, pois, se procedente a suspeita, a autoridade responsável pela contratação estará incurso nas sanções do art. 54, VI, da Lei Orgânica, pela prática de ato contratual com grave infração aos princípios da Administração Pública.

32. Conforme informação apresentada pela própria agência, através do Ofício 76/2023-GP/AADC, não teria iniciado, até o momento, a execução do serviço, assim como a contraprestação financeira por parte da AADC. Além disso, o serviço a ser prestado também não se faz imprescindível de imediato em razão de sua natureza; dessa forma, não haveria qualquer dano à entidade no caso de suspensão do mesmo (periculum in mora inverso). Pelo contrário, a execução do serviço poderia sim causar dano, de difícil resgate pela entidade, caso restasse confirmada a ilegalidade da contratação e prejuízo à entidade por falta economicidade. Com o fim de embasar esse entendimento, apresento trecho da



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

pesquisa realizada por Giseli Cabral (2008)⁴, a qual demonstrou que, no momento da licitação, os fornecedores ofertam preços bem inferiores, chegando a superar 50%, aos valores que eles mesmos apresentaram na cotação prévia. Para a autora:

[o]s fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultadas para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestadamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influência desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado.

33. Como visto acima, se o método adotado pela AADC é frágil até mesmo para uma licitação, na qual haverá a fase de disputas, mais inseguro ainda é para justificar uma contratação por carona, acarretando certamente prejuízo e dano. É evidente a urgência por perigo de dano de difícil reparação por possível malversação das finanças públicas ante os valores elevados em jogo.

34. Então, estão presentes os requisitos da cautelar no sentido da suspensão do processo de contratação e vedação dos atos de execução do serviço e contraprestação financeira por parte da AADC.

35. Assim, este Ministério Público de Contas a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, requer que Vossa Excelência determine:

I - a ADMISSÃO da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

II. a concessão liminar de medida cautelar de suspensão dos efeitos do Contrato AADC 023/2023 (processo 1921/2022) com a C.C. Pereira Comércio – ME (cnpj

⁴ CABRAL, Giseli (2008). A análise da influência de preços na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP. In: V SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Rezende/RJ, 2008. Disponível em Acesso em 12 jul 2012



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

24.920.940/0001-67), ora impugnado, dando imediato conhecimento ao gestor Representado para que se abstenha de executar o mesmo e realizar a despesa;

II - a instrução regular e oficial desta representação, mediante apuração oficial e técnica pelo órgão técnico (incluindo a DIATI), com garantia de contraditório e ampla defesa ao responsável, representado, por notificação, como incurso na sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica e sujeitos à condenação ao ressarcimento de possível dano consumado a liquidar;

III - RETORNO do processo a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais;

IV - Julgamento desta representação com as medidas que a instrução evidenciar cabíveis e adequadas, a priori, a aplicação da sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica, e fixação de prazo para fiel cumprimento da Constituição e das leis.

Protesta por controle externo em conformidade com o Direito e a Justiça.

Manaus, 03 de março de 2023.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas