



PROCESSO Nº 23.623-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
RESPONSÁVEL ROSANA TEREZA MARTINELLI
RELATOR CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 3.343/2018

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP-MT. USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP) FORA DAS HIPÓTESES DO DECRETO MUNICIPAL Nº 46/2007. RATIFICAÇÃO DO PARECER Nº 972/2018. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **Representação de Natureza Externa** formulada pela empresa Bless Processamento de Dados Ltda - ME em face da **Prefeitura Municipal de Sinop-MT**, sob a gestão da **Sra. Rosana Tereza Martinelli**, com o fim de apurar possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017.

2. Constitui objeto do certame acima citado a contratação de empresa para a implantação de sistema de registro de infrações e apoio ao trânsito (talonário eletrônico de multas), prestação de serviços de locação de sistemas de equipamento, suporte técnico, manutenção preventiva e corretiva, sistemas e infraestrutura necessária para o funcionamento e treinamento aos órgãos da Administração Municipal.

3. A representação externa tinha por escopo a suspensão liminar da licitação



por 02 (dois) vícios de legalidade, quais sejam, o 1) uso do sistema de registro de preço para a contratação de serviço contínuo e o 2) excesso de especificações do objeto, o que afetaria o seu caráter competitivo¹.

4. Em decisão singular² foi negada a suspensão cautelar da licitação, pois carentes os indícios mínimos de materialidade, bem como foi determinada a emenda da representação para o seu devido prosseguimento em “homenagem aos princípios da primazia do julgamento do mérito, cooperação e da não surpresa”.

5. A empresa emendou a exordial da representação, juntou o edital da licitação e reforçou o pedido de suspensão liminar da licitação.

6. Na sequência, o Conselheiro Relator recebeu³ representação externa, mas indeferiu a medida cautelar, já que ausente a demonstração da plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*).

7. Ato contínuo, deu-se prosseguimento à representação, enviando-a para Unidade Técnica com o fito de emissão de relatório preliminar e, em seguida, citar a Representada por meio de seu representante legal.

8. A Unidade Instrutiva, em relatório técnico⁴, rebateu o primeiro ponto da representação externa, esclarecendo que o sistema de registro de preço é instrumento hábil a originar contratos continuados.

9. Porém, vislumbrou ser possível a ocorrência do segundo aspecto suscitado na representação externa, a saber, restrição ao caráter competitivo do Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017 em razão de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, motivo pelo qual formulou proposta de citação da Prefeita de Sinop-MT, Sra. Rosana Tereza Martinelli, para esclarecimentos desse ponto, o que foi acolhido pelo Relator.

1 Documentos digitais nºs 231653/2017 e 23827/2017

2 Documento digital nº 235182/2017

3 Documento digital nº 256244/2017

4 Documento digital nº 301293/2017



10. A Gestora de Sinop apresentou esclarecimentos⁵ acerca das especificações do objeto licitado, que foram albergados pela Unidade Técnica, que concluiu pela inexistência de restrição à competição, sugerindo, assim, a improcedência da representação.

11. Todavia, quando os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas** para emissão de parecer, detectou-se possível irregularidade no uso do sistema de registro de preço para a contratação de serviço contínuo, porquanto feito fora dos permissivos da norma regulamentadora do instituto no Município, qual seja, Decreto Municipal nº 46/2007.

12. Por essa razão, ao invés de emissão de parecer, pediu-se diligência para oportunizar a Gestora se manifestar sobre o tema, o que foi acolhido pelo Tribunal de Contas⁶.

13. A Gestora, então, foi citada e apresentou sua defesa, conforme documento digital nº 59280/2018.

14. Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer nº 972/2018⁷, opinado pelo conhecimento e procedência da representação e expedição de determinações, visto que ficou configurado a violação ao artigo 4º do Decreto nº 46/2007.

15. Ato contínuo, o feito foi remetido à Unidade Instrutiva pertinente para análise dos documentos juntados pela defesa, que se posicionou, em relatório técnico conclusivo, pela improcedência da presente representação.

16. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para nova análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

5 Documento digital nº 316999/2017

6 Documento digital nº 33202/2018

7 Documento digital nº 60059/2018



2. FUNDAMENTAÇÃO

17. Consoante relatado, o *Parquet* de Contas já se manifestou no presente processo, mediante o Parecer nº 972/2018, pelo conhecimento e **procedência** da representação externa e expedição de determinações para que o Município se abstenha de prorrogar eventual contrato resultante do Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, promovendo novo certame, ou o faça pelo tempo estritamente necessário para nova contratação, e, ainda, que utilize o sistema de registro de preço apenas nas hipóteses elencadas pelo Decreto nº 46/2007; um vez que o Município utilizou esse instituto para a contratação única e imediata de serviço de natureza contínua, o que não está previsto neste decreto. Noutras palavras: o uso do sistema de registro de preço ocorreu fora das hipóteses estabelecidas pela norma que regulamente essa via de contratação no Município.

18. Após a manifestação ministerial, o feito seguiu para a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, que se manifestou pela **improcedência** da representação porque 1) não há óbice para contratações de serviço de natureza contínua por sistema de registro de preço e 2) o Acórdão nº 1.604/2017, que, segundo ela, arrimou o posicionamento do **Ministério Público de Contas** pela procedência da representação, trouxe mudança de entendimento, a saber: vedação do uso do sistema de registro de preço para a contratação de serviço de natureza contínua de forma única e imediata.

19. E como esse entendimento é posterior à deflagração do Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, concluiu a Unidade Instrutiva, não se poderia atribuir à Gestora essa irregularidade, por força dos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei nº 4.657/1942), e, ainda que remanesce dúvida sobre a aplicação da nova interpretação, poderia se aplicar o princípio fundamental de direito penal “*in dubio pro reo*”, conforme se depreende infra:

Ao compulsar os autos, verifica-se que a irregularidade ora aventada pelo Ministério Público de Contas fora objeto de análise e de pronto afastada, conforme se constata no Relatório Técnico Preliminar (documento digital 301293/2017), nos seguintes termos:



Ocorre que, a Lei de Licitações n. 8.666/93 (art. 15, II), prevê que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de Registro de Preços, **não havendo impedimento para contratação de atividade continuada e ininterrupta.**”

Já o Ministério Público de Contas entende não ser possível a aplicação do Sistema de Registro de Preços para o caso em tela com base em recente decisão do TCU (Acórdão TCU 1.604/2017 – Plenário). Nestes termos se posicionou o MPC/MT para alicerçar seu entendimento:

(...)

Pois bem, **diante dos argumentos trazidos pelo Ministério Público de Contas, é possível constatar que o Acórdão TCU 1.604/2017 – Plenário trouxe nova interpretação à possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços**, para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, assim, o SRP não deve ser adotado em situações que não se enquadrem nas hipóteses permissivas previstas no art. 3º, do Decreto 7.892/2013, tal como contratação única e imediata utilização do sistema de registro de preços.

Neste sentido, a mesma interpretação também deve ser transportada para o Decreto Municipal 046/2007, haja vista tratarem do mesmo assunto e, nas palavras do MPC/MT - *guardarem forte similitudes, inclusive com redações idênticas em alguns casos*. O artigo 4º do Decreto Municipal 046/2007 é reprodução quase literal do art. 3º, do Decreto 7.892/2013, com exceção do inciso III do decreto federal que não foi reproduzido no normativo municipal, por se tratar de especificidades da esfera federal.

Conquanto o recente entendimento da utilização do Sistema de Registro de Preços - SRP pelo Tribunal de Contas de União, há de se analisar os fatos ao tempo em que estes ocorreram, sob pena de infligir ao gestor um julgamento anacrônico dos seus atos.

Desta forma, importante apresentar de forma didática a ordem cronológica da ocorrência dos fatos para análise mais adequada de qual entendimento se faz próprio àquele momento.

- Interpretação do TCU sobre Decreto 7.892/2013 com a permissão para que o SRP fosse utilizado para contratação de serviços contínuos. Interpretação derivada do Acórdão TCU 1.737/2012 – Plenário;
- Pedido de abertura de licitação (documento digital 151536/2018);
- Emissão do Parecer Jurídico (documento digital 151537/2018);
- Publicação do Aviso de Licitação (documento digital 151539/2018);
- **Nova interpretação dada ao assunto por meio do Acórdão TCU 1.604/2017 – Plenário, em julgamento do Processo 027.311/2016-3, na qual define que o SRP não deve ser adotado em situações que não se enquadrem nas hipóteses permissivas previstas no art. 3º, do Decreto 7.892/2013, tal como contratação única e imediata** (documento digital 151581/2018);
- **02/08/2017:** abertura da licitação (documento digital 151541/2018); e,
- Ata de Registro de Preços (documento digital 151544/2018).

De rápida análise na ordem da ocorrência dos fatos, **verifica-se que ao**



iniciar os procedimentos para a realização da licitação, o entendimento corrente naquela oportunidade indicava o cabimento do Sistema de Registro de Preços. No mesmo sentido, o Parecer Jurídico emitido não encontrou óbice para a contratação na modalidade pregão utilizando-se do Sistema de Registro de Preços.

Ocorre que às vésperas da abertura da licitação ocorreu a mudança de interpretação da utilização do aludido sistema, trazendo à baila o seguinte questionamento: qual interpretação aplicar para os atos praticados na situação ora aventada?

Para buscar um entendimento sobre o assunto, recorrer-se-á à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro –Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, que traz linhas gerais sobre o assunto, nos seguintes termos:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Da simples leitura do normativo apresentado já se constata que a aplicabilidade da nova interpretação não é automática, prevendo um regime de transição e, ainda, que a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época.

Desta feita, constata-se que as diretrizes gerais trazidas pela norma já são suficientes para aclarar a dúvida existente e afastar a aplicabilidade imediata na época da ocorrência dos fatos e, não obstante, no caso de pairar alguma dúvida, poderia se clamar a um princípio fundamental do direito penal: **o in dubio pro reo** – ou seja, na dúvida, em favor do réu. Por fim, sem efeito prático algum **no presente momento** seria a determinação para não permitir “carona” na Ata de Registro de Preços, cuja validade, nos termos do artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/1993, é de um ano, portanto, já expirada.



Diante de todo o exposto, e à luz do saber daquele momento, **constata-se que os responsáveis agiram em obediência aos preceitos e conhecimentos então disponíveis, não merecendo, desta forma, serem responsabilizados por uma alteração de entendimento que ocorreu já ao final de todo o processo licitatório.** (grifo nosso)

20. Dentre outros, 3 (três) pontos se destacam no relatório técnico da Unidade Instrutiva, o primeiro é inferir que o *Parquet* de Contas entende não ser possível a contratação de serviço de natureza contínua por sistema de registro de preço; o segundo é dizer que o Acórdão nº 1.604/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) traz entendimento novo ou mudança interpretativa; e o terceiro é aduzir que **Ministério Público de Contas** entende procedente a presente representação com base no entendimento no acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) retromencionado. **Todos os três pontos, com a máxima vênia, estão equivocados.**

21. **Quanto ao primeiro**, embora já tenha sido reproduzido acima, impõe-se nova transcrição do trecho pertinente do relatório técnico, em face da sutileza de seu delineamento redacional que imputa, de forma oblíqua, ao **Ministério Público de Contas** entendimento do qual ele não exarou. Segue trecho *ipsis litteris*:

Ao compulsar os autos, verifica-se que **a irregularidade ora aventada pelo Ministério Público de Contas fora objeto de análise e de pronto afastada**, conforme se constata no Relatório Técnico Preliminar (documento digital 301293/2017), nos seguintes termos:

“Ocorre que, a Lei de Licitações n. 8.666/93 (art. 15, II), prevê que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de Registro de Preços, **não havendo impedimento para contratação de atividade continuada e ininterrupta.**”(grifos acrescidos)

22. Ou seja, segundo a Unidade Instrutiva, o *Parquet* de Contas entende que não é possível contratar serviço de natureza contínua por sistema de registro de preço.

23. Entretanto, o **Ministério Público de Contas** em nenhum momento falou da impossibilidade de se contratar serviço de natureza contínua por meio de sistema de registro de preço, quer na Diligência nº 32/2018, quer no Parecer nº 972/2018. Ao contrário, tanto nesta quanto naquela manifestação ministerial opinou-se pela viabilidade



do uso do sistema de registro de preço para a contratação de serviço contínuo, inclusive colacionando jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) nesse sentido⁸.

24. O que causa espécie é que a defesa da gestora de Sinop já havia utilizado o mesmo expediente de atribuir ao *Parquet* de Contas o que ele disse, aliás sobre o mesmo tema, o que foi de plano rechaçado, conforme Parecer nº 972/2018:

23. Ademais, sobre a diligência pedida pelo *Parquet* de Contas [a defesa da Gestora de Sinop] diz:

*“No caso dos autos, a imersão do Ministério Público de Contas se fundamenta no argumento de que o objeto licitado, por ser de natureza contínua e rotineira, **não é compatível com o Pregão para Registro de Preço**, o qual é adequado à contratação de serviços mais simples e sem complexidade, de natureza esporádica e eventual.”*

24. Ao contrário do que defesa aduz, o *Parquet* de Contas entende que é possível a contratação de serviço contínuo por Sistema de Registro de Preço (SRP). Porém, como ficou delineado na Diligência 32/2018, a sua utilização deve observar os parâmetros legais.

25. Para demonstrar isso, peço vênica para transcrever o item 33 do pedido de Diligência 32/2012, uma vez que ele sintetiza o posicionamento do *Parquet* de Contas sobre o assunto:

*“33. Desta feita, **não se discute a possibilidade da contratação de serviço contínuo por Sistema de Registro de Preço, mas sim se ele foi adequadamente utilizado no presente caso**, visto que resta claro que as hipóteses de seu cabimento não decorrem da mera vontade da Administração, mas de um juízo do caso concreto e de **previsão legal**.”*

26. Diante disso, fica evidente o equívoco da defesa da Gestora de Sinop ao atribuir ao **Ministério Público de Contas** posicionamento que ele não possui.

25. O Parecer ministerial nº 972/2018 tem clareza solar, não sendo possível inferir outra conclusão, senão a de que o *Parquet* de Contas entende viável a contratação de serviço de natureza contínua por sistema de registro de preço, porém dentro dos parâmetros legais que orientam o uso dessa via contratação, o que não ocorreu no presente caso.

26. **Quanto ao segundo ponto**, que aborda a suposta mudança de

⁸ O *Parquet* de Contas colacionou à Diligência nº 32/2018 o Acórdão nº 1737/2012-Plenário do TCU.



entendimento, é importante esclarecer que, ao contrário do que diz a Unidade Instrutiva, o posicionamento do Acórdão nº 1.604/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), colacionado à Diligência nº 32/2018, sobre a impossibilidade do uso do sistema de registro de preço para contratação única e imediata, **não é novo**. A Corte de Contas Federal já deliberou em outras oportunidades sobre essa incompatibilidade, por desfigurar a natureza do instituto, conforme Acórdão nº 113/2012-Plenário, *in verbis*:

10. não há base legal para o procedimento levado a efeito no âmbito da UFAM, **considerando que na forma como foi concebido o certame só seria possível a contratação uma única vez, para o serviço ali explicitado, situação que descaracteriza por completo a opção pelo sistema de registro de preço** (grifo nosso)

27. E, ainda, no mesmo sentido o Acórdão nº 3.092/2014-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU):

24. Compulsando os autos, também chamou minha atenção o fato de a Universidade não ter atentado para a ressalva da sua consultoria jurídica no sentido de ser *“imperativo que a Administração justifique expressamente a circunstância ensejadora do registro, com base nas hipóteses autorizadoras previstas no dispositivo”*, conforme exposto no parecer 160/2014-PGF/AGU (peça 54, p. 7). Tal ressalva reflete a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.737/2012-TCU-Plenário, que se consolidou pela licitude da utilização do sistema de registro de preços (SRP) para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no dispositivo regulamentador, atualmente o art. 3º do Decreto 7.892/2013.

25. Contudo, não foi possível encontrar a justificativa da UFPB para a adoção do SRP neste caso concreto, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação única e integrada), ou de atendimento a mais de uma entidade (e não apenas a própria Universidade), ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência).

26. Em minha opinião, o assunto merece atenção especial. É que um dos principais riscos associados à utilização do SRP, dentre tantos outros, é a indevida alimentação do famigerado “mercado de atas”. Sem dúvidas, a substituição do antigo regulamento pelo recente Decreto 7.892/2013 representou uma evolução para o sistema, certamente derivada da atuação desta Corte, que, de forma bastante contundente, realizou uma análise aprofundada do SRP em dois processos: TC’s 008.840/2007-3 (Acórdãos 1.487/2007-P, 2.256/2007-P e 2.692/2012-P) e 011.772/2010-7



(Acórdãos 1.233/2012-P, 2.311/2012-P, 2.546/2012-P e 503/2013-P). (grifo nosso)

28. É digno de nota que o Acórdão nº 1.640/2017, anexado aos autos pela Unidade Instrutiva, faz referência expressa ao Acórdão nº 113/2012⁹, acima parcialmente transcrito, como um dos fundamentos para impossibilitar o uso do sistema de registro de preço para a contratação de serviço contínuo de forma única e imediata, uma vez que essa situação desfigura a finalidade dessa via de contratação. Vale dizer, a Unidade Instrutiva junta peça aos autos que claramente contradiz o próprio fundamento que a leva deliberar pela improcedência da representação.

29. Seja como for, não existe a alegada “nova ou mudança de interpretação” a que alude a Unidade Instrutiva à época do certame em comento, visto que deste do início do exercício de 2012 (o Acórdão nº 113/2012-Plenário foi prolatado em 25/01/2012), anterior, portanto, ao próprio Decreto nº 7892/2013, que hoje regulamenta o sistema de registro de preço na União, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia se manifestado sobre a impossibilidade de se utilizar o sistema de registro de preço para contratação única e imediata de serviços contínuos.

30. Por fim, o **terceiro ponto** equivocado é afirmar que o **Ministério Público de Contas** opinou pela procedência da presente representação com base no “recente” entendimento do TCU exarado no Acórdão nº 1.604/2017-Plenário¹⁰.

31. Isso não procede. Porquanto, tanto na Diligência nº 32/2018, quanto no Parecer nº 972/2018, o *Parquet* de Contas aduz que o uso do sistema de registro de preço para a contratação ora em análise não encontra respaldo no Decreto Municipal nº 46/2007; e essa é a razão que leva à manifestação pelo conhecimento e procedência da representação.

9 Documento digital nº 151581/2018, fls 12/13.

10 Deve-se esclarecer que, embora a Unidade Instrutiva tenha colocado o real fundamento do posicionamento no tópico “contextualização” do relatório técnico de defesa, desenvolve sua manifestação fazendo inferir que o espeque da deliberação do Ministério Público de Contas é o Acórdão nº 1.604/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU), e não falta de amparo na norma regulamentadora da matéria no Município.



32. Esse posicionamento é externado e justificado amplamente no Parecer nº 972/2018, *in verbis*:

27. **Assim sendo, o pedido de diligência suso teve o propósito de aferir a legalidade no emprego do Sistema de Registro de Preço (SRP) pelo Município de Sinop, e não porque o Ministério Público de Contas entende que ele não pode ser usado para contratação de serviços contínuos**, como já dito acima.

28. **Entre as hipóteses que o Decreto Municipal nº 46/2007 elenca para o uso do Sistema de Registro de Preço (SRP), não está objeto Pregão Presencial 40/2017 – SRP 51/2017, tal com ele foi estruturado**. Pois, conforme o artigo 4º do Decreto Municipal nº 46/2007, o Sistema de Registro de Preço (SRP) tem cabimento nas seguintes hipóteses:

Art. 4º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preço – SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de **contratações frequentes**;

II - quando for conveniente a aquisição de **bens** com previsão de entregas parceladas ou total;

III - quando pela natureza do objeto **não for possível definir o quantitativo** a ser demandado pela Administração. (grifo nosso)

29. A contratação em análise **não se enquadra como bem ou serviço de contratações frequentes, nos termos do artigo 4º, inciso I, do Decreto Municipal nº 46/2007**. Pois o objeto foi estruturado em um único lote por preço global.

30. Assim, a Administração Municipal **pretende uma única contratação** com possibilidade de sucessivas prorrogações, conforme item 17.1 do edital combinado com o item 2.4 do Termo de Referência, **e não contratações frequentes**, como o dispositivo regulamentar determina.

31. **Também não se enquadra no artigo 4, inciso II, do Decreto Municipal nº 46/2007**, que autoriza a contratação por Sistema de Registro de Preço (SRP) de **bens** com entrega de forma parcelada ou total, já que o objeto da presente licitação é **serviço**, e não bem. Conquanto conste a entrega bens, a natureza de serviço do objeto licitado se destaca.

32. **Igualmente não se amolda ao artigo 4º, inciso III, do Decreto nº 46/2007, que permite o uso de Sistema de Registro de Preço (SRP) para objetos para os quais não é possível se definir o quantitativo a ser demandado pela Administração Municipal**. Porquanto o objeto da licitação em comento está descrito com quantitativos certos e determinados, conforme o item 11.1 do Edital combinado com o item 3 do Termo de Referência.

33. Portanto, a Administração Municipal sabe exatamente a quantidade que pretende contratar, não é uma demanda estimada ou de ocorrência



incerta.

34. Dessa forma, o manejo do Sistema de Registro de Preço (SRP) para a contratação em análise **carece de supedâneo no Decreto Municipal nº 46/2007.**

35. Noutras palavras, a utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP) **ocorreu fora das hipóteses regulamentares, segundo a legislação do Município aplicável ao caso, razão pela qual eventual contrato firmado não pode ser prorrogado sucessivamente até o limite de 60 meses, como se advindo de um certame sem mácula.** (grifo nosso)

33. Dessa forma, resta claro que o norte que orienta o juízo do *Parquet* de Contas pela procedência é a ausência de amparo no Decreto nº 46/2007, o que redundava em violação do princípio da legalidade, nos termos do artigo 37, *Caput*, da Constituição Federal.

34. A propósito, tanto a defesa da Gestora como a própria Unidade Instrutiva são complementemente silentes quanto ao emprego do sistema de registro de preço para o Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017 fora das hipóteses do artigo 4º Decreto nº 46/2007, não obstante seja irregularidade que salta aos olhos, já que transgride o princípio da legalidade, e, por isso, núcleo motivador da Diligência nº 32/2018 e do entendimento expresso no Parecer nº 972/2018.

35. A referência que o *Parquet* de Contas fez ao posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) exarado no Acórdão nº 1.604/2017 serviu apenas para aduzir que, embora seja possível a contratação de serviço contínuo por registro de preço, a sistemática empregada na licitação em comento contraria não apenas a legislação Municipal pertinente, no caso o Decreto nº 46/2007, como também a jurisprudência sobre a matéria. Com efeito, o Acórdão nº 1.604/2014-Plenário é reforço, e não fundamento das manifestações ministeriais retrocitadas.

36. Ademais, a alegação da Unidade Instrutiva de que o certame passou pelo crivo da Procuradoria Jurídica não tem o condão de afastar eventuais irregularidades; ao contrário, o procurador jurídico, a depender do parecer, pode ser responsabilizado



solidariamente, conforme pacífica jurisprudência desta Corte de Contas¹¹.

37. Entretanto, quando da elaboração do Parecer nº 972/2018, deixou-se de se manifestar pela aplicação de multa pelo uso do sistema de registro de preço fora das hipóteses do artigo 4º do Decreto nº 46/2007 por considerar mais uma falha de planejamento da contratação do que uma conduta deliberada para violar a norma regulamentadora; bem como se considerou a relevância do serviço aos munícipes para opinar para que o Município de Sinop se abstenha de prorrogar eventual contrato firmando decorrente do certame em comento, promovendo licitação antes de seu término, ou prorrogá-lo apenas pelo tempo estritamente necessário para a conclusão de nova licitação, de modo a conciliar os princípios da legalidade e da proporcionalidade e, assim, afastar o *periculum in mora reverso*, conforme abaixo:

59. Noutras palavras, a utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP) ocorreu fora das hipóteses regulamentares, segundo a legislação do Município aplicável ao caso, razão pela qual eventual contrato firmado não pode ser prorrogado sucessivamente até o limite de 60 meses, como se advindo de um certame sem mácula.

60. Todavia, **conciliando o princípio da legalidade e o da proporcionalidade, com o fito de não desamparar os munícipes do serviço de controle de trânsito, o Ministério Público de Contas entende que cabe determinação aos atuais gestores de Sinop para que se abstenham de prorrogar eventual contrato advindo Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, ou o façam somente pelo prazo necessário para a conclusão do novo certame, desta vez escoimado de vícios e com o adequado planejamento; bem como para utilizar o Sistema de Registro de Preço (SRP) apenas nas hipóteses permitidas pelo Decreto Municipal nº 46/2007**, que, como dito, regulamenta o instituto em Sinop.

61. O Tribunal de Contas da União (TCU) frequentemente determina para as unidades sob sua jurisdição que se abstenham de prorrogar ajustes advindos de certames que tiveram algum vício de legalidade; notadamente quando esse vício não traz maiores consequências e a anulação pode ser mais onerosa para a Administração.

62. Nessa linha, o Acórdão nº 2.857/2016 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que se originou em ata de Sistema de Registro de Preço (SRP), como o caso ora em análise:

“9.4.1. se abstenha de prorrogar o Contrato 40.600/2016, firmado com a empresa Premier Eventos Ltda. (CNPJ 04.548.923/0001-33), em razão

11 Entres outros ver Acórdãos nºs 471/2016 e 692/2015, ambos Plenário do TCE/MT.



da falta de planejamento técnico que justifique os quantitativos indicados na ata de registro de preços do Pregão Eletrônico SRP 2/2016 que deu origem ao referido contrato, em violação ao disposto no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, informando ao Tribunal, no prazo de noventa dias, as medidas que vierem a ser adotadas”

63. Na mesma direção, o Acórdão nº 449/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) :

“7.Essa irregularidade ensejou indevidamente a inabilitação técnica de sete empresas, entre elas a representante, o que seria fundamento para determinação da anulação do pregão. Entretanto, considerando que nenhuma empresa prejudicada apresentou recurso administrativo na Aneel, que o contrato já foi celebrado e encontra-se em vigência e que sua anulação poderia ser mais onerosa à Administração, não há caracterização do perigo da demora, pressuposto essencial para a concessão da cautelar. Por outro lado, levando - se em conta a falha apontada, a agência deve se abster de prorrogar o atual contrato.”

64. De igual modo, o Acórdão nº 696/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU), que, tal como a presente contratação, teve origem em Sistema de Registro de Preço (SRP):

“9.3.1 se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 14/2015, para que, caso deseje, deflagre novo certame licitatório em tempo hábil, ou seja, durante os seus doze meses de vigência, sem os vícios identificados nesta representação, em especial:

9.3.1.1 realização de pesquisa de preços em desconformidade com as regras estabelecidas no art. 15, III, da Lei 8.666/1993 e no art. 2º da Instrução Normativa-SLTI/MP 5/2014;

9.3.1.2 definição de critérios técnicos, para equipamentos de impressão, excessivos, restritivos e não justificados; e

9.3.1.3 exigência de que os atestados a serem apresentados para a qualificação técnica devam comprovar prestação de serviços em conformidade com as melhores práticas ITIL – Information Technology Infrastructure Library;

se abstenha de permitir a adesão de outros órgãos à referida ata”

65. A melhor forma de atender ao interesse público seria a não prorrogação de eventual contrato originado Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, ou sua prorrogação pelo tempo estritamente necessário para novo certame.

66. Essa medida não traria consequência para o trânsito do Município de Sinop, com a interrupção abrupta do serviço, e, ao mesmo tempo, evitaria que contrato originado de certame viciado, por inobservância de norma regulamentar aplicável ao caso, não se alongasse no tempo



por até 60 meses.

67. Dessarte, afigura-se necessária a **expedição de determinação aos atuais gestores de Sinop para que se abstenham de prorrogar eventual contrato decorrente do certame em comento, ou o façam apenas pelo tempo necessário para nova licitação; bem como determinar a utilização do Sistema Registro de Preço (SRP) apenas nas hipóteses do Decreto Municipal nº 46/2007.** (grifos acrescidos)

38. Feitas as observações acerca do esposado pela Unidade Instrutiva, em relatório técnico conclusivo, no que tange ao posicionamento do Ministério Público de Contas neste processo, não há nada a acrescentar, já que as alegações da Gestora de Sinop já foram levadas em consideração quando da elaboração do Parecer nº 972/2019, e os elementos trazidos pela Unidade Instrutiva só reforça a convicção delineada anteriormente, qual seja, a contratação ora em comento por sistema de registro de preço ocorreu a revelia das disposições do Decreto nº 46/2007.

39. Ante isso, o **Ministério Público de Contas ratifica integralmente o Parecer nº 972/2018**, para que a atual gestão de Sinop se abstenham de prorrogar eventual contrato advindo Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, ou o façam somente pelo prazo necessário para a conclusão do novo certame, desta vez escoimado de vícios e com o adequado planejamento; bem como para utilizar o Sistema de Registro de Preço (SRP) apenas nas hipóteses permitidas pelo Decreto Municipal nº 46/2007.

3. CONCLUSÃO

40. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **ratifica integralmente o Parecer nº 972/2018**, opinando:

a) pelo **conhecimento da presente representação externa**, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **procedência parcial** em razão da constatação do uso do Sistema de Registro de Preço (SRP) fora das hipóteses estabelecidas no Decreto Municipal nº 46/2007;



c) pela **determinação** à atual gestão do Município de Sinop, com fulcro no art. 22, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, para que:

ci) **utilize** o Sistema de Registro de Preço (SRP) apenas nas hipóteses permitidas pelo Decreto Municipal nº 46/2007;

cii) **se abstenha** de prorrogar eventual contrato firmando decorrente do Pregão Presencial nº 40/2017 – SRP 051/2017, promovendo licitação antes de seu término, ou prorrogá-lo apenas pelo tempo estritamente necessário para a conclusão de nova licitação.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 31 de agosto de 2018.

(assinatura digital)¹²

WILLIAN DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

¹²Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.