



## EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

### DILIGÊNCIA/MPC: 32/2018

**PROCESSO Nº : 23.623-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)**

**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP**

**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA**

**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo conforme dispositivos das Constituições Federal e do Estado de Mato Grosso, representado pelo Procurador que ao final subscreve, no uso de suas atribuições institucionais, vem respeitosamente à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 100 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução nº 14/2007) converter a emissão de parecer em

### PEDIDO DE DILIGÊNCIA

conforme os fatos e os fundamentos apresentados a seguir:

1. Os autos tratam de **representação 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 possível irregularidade 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 supra objetiva a suspensão liminar da licitação por vícios de legalidade (documentos digitais 231653/2017 e 2388278/2017).

4. Os vícios apontados pela representação externa que supostamente maculariam o certame são, em síntese, o 1) uso do Sistema de Registro de Preço (SRP) para a contratação de serviço contínuo<sup>1</sup> e o 2) excesso de especificações, o que afetaria o seu caráter competitivo.

5. Em decisão singular (documento digital 235182/2017) foi negada a suspensão cautelar da licitação, pois carentes os indícios mínimos de materialidade. Na mesma decisão, diga-se, o Conselheiro Relator esclareceu que a Representação de Natureza Externa sequer tinha preenchido os requisitos para o seu cabimento, o que poderia acarretar sua extinção, porquanto não havia sido juntado o edital do certame para subsidiar suas alegações.

6. Porém, “em homenagem aos princípios da primazia do julgamento do mérito, cooperação e da não surpresa”, procedeu-se a notificação da representante para emendar da Representação. E assim o fez a empresa, juntando o edital e reforçando o pedido de suspensão liminar da licitação.

7. Após, o Conselheiro Relator recebeu Representação Externa (documento digital 256244/2017) mas indeferiu a medida cautelar, já que ausente a demonstração da plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*). Ato contínuo, ele deu prosseguimento, 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 Técnica (documento digital 301293/2017) rebateu o primeiro ponto da Representação Externa, que o Sistema de Registro de Preço (SRP) não se

1 Conceito: Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. (TCU - *Manual de licitações e Contratos*, 4 ed. 2011, pg 772)



presta para a contratação de serviço de natureza contínua, ou seja, entendeu-se que o Sistema de Registro de Preço é, sim, instrumento hábil a originar contratos continuados.

9. No entanto, a Unidade Técnica vislumbrou ser possível a ocorrência do segundo aspecto da Representação Externa, qual seja, a restrição ao caráter competitivo do Pregão Presencial 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 de ponto, o que foi acolhido pelo Relator.

10. A chefe do Executivo de Sinop-MT apresentou esclarecimentos acerca das especificações do objeto licitado (documento digital 316999/2017), que foram albergados pela Unidade Técnica, que concluiu pela inexistência de restrição à competição na licitação ora em análise.

11. É de relevo notar, porém, que quanto ao emprego do Sistema de Registro de Preço para a contratação de serviços de natureza contínua cabem temperamentos, conforme se tratará abaixo.

12. É bem conhecido o Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o artigo 15, §3, da Lei 8.666/1993, que trata do Sistema de Registro de Preço. No artigo 3º da norma regulamentadora constam as hipóteses em que ele é aplicável, a saber:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado 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 contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



13. Por sua vez, no município de Sinop – MT o Decreto municipal nº 046/2007 é a norma que regula o Sistema de Registro de Preço, que estabelece no artigo 4º as seguintes hipóteses de aplicação:

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.

14. É consabido que – em face do pacto federativo estabelecido pela Carta Política de 1988 no artigo 1º -, não há hierarquia entre o decreto federal e o municipal, ambos se encontram no mesmo patamar normativo.

15. Contudo, em razão das normas acima citadas regularem o mesmo instituto, Sistema de Registro de Preço, e guardarem forte similitudes, inclusive com redações idênticas em alguns casos, afigura-se profícuo tratá-las paralelamente para um bom entendimento de sua correta aplicação.

16. Dito isso, cumpre dizer inicialmente que o TCU, tratando da norma federal ao Decreto 7.892/13, consignou que é possível a contratação de serviço contínuo por meio de Sistema de Registro de Preço, conforme o Acórdão 1.737/2012 – Plenário:

Em substituição ao aludido mandamento, **entendo mais alinhada com a normatização aplicável e com o interesse público, a permissão de que o SRP seja utilizado para contratação de serviços contínuos**, desde que o termo de convocação fixe os quantitativos máximos a serem contratados e que o órgão gerenciador da ata controle as adesões posteriores para que esses limites não sejam superados (original sem grifos)

17. Mais recentemente, porém, o TCU estabeleceu que não é aplicável o Sistema de Registro de Preço para serviços contínuos e especificados, com quantitativos certos e determinados, consoante o Acórdão 1.604/2017 – Plenário:



**A unidade técnica concluiu então que se tratava da “contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto”, restando, portanto, indevida a utilização do sistema de registro de preços.** Em seu voto, o relator acompanhou, no essencial, o entendimento da unidade instrutiva, acrescentando a jurisprudência do TCU no sentido de que “a ata de registro de preços se encerra ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado”, invocando, para tanto, o Acórdão 113/2012 Plenário. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu considerar parcialmente procedente a representação, expedindo determinação à Prefeitura Municipal de Natal/RN que “se abstenha de praticar quaisquer atos tendentes a novas contratações da empresa vencedora dos lotes licitados, bem como de autorizar adesões à ata de registro de preços por outros entes públicos, preservada tão somente a execução do Contrato 182/2016”, sem prejuízo de dar-lhe ciência de que a “utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto”, viola o art. 3º do Decreto 7.892/2013. (Informativo de licitações e contratos nº 328)

18. Diga-se, também, que a Procuradoria Federal, por meio do Parecer nº 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU<sup>2</sup>, elaborado no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos<sup>3</sup> (CPLC), e aprovado pelo Procurador-Geral Federal por meio da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 55/2013, estabelece praticamente as mesmas restrições postas pelo Acórdão do TCU 1.604/2017 restrições ao uso do Sistema de Registro de Preço para a contratação de serviços contínuos.

19. O 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU informa que o Sistema de Registro de Preço pode ser usado para contratação de serviço contínuo quando houver possibilidade de múltiplos contratos, tal como ocorre nas contratações para atender vários órgãos e entidades (artigo 3, III, do Decreto 7.892/2013), bem como orienta a sua não utilização quando for para aquisição imediata, de quantitativos certos e determinados.

<sup>2</sup> O Parecer pode ser acessado na íntegra no seguinte link: [“http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/238680”](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680)

<sup>3</sup> A Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC) foi instituída pela Portaria nº 98/2013, de fevereiro de 2013, da Procuradoria-Geral Federal (PGF), para, nos termos do artigo 2º, I- identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais; II promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal.



20. As diretrizes do Parecer supra se apresentam da seguinte forma:

## II - DO CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP)

33. Antes de entramos no cerne da questão objeto do presente opinativo, devemos observar quais as hipóteses de cabimento do SRP para, assim, concluirmos pela similaridade ou não de tais casos com os relativos à contratação para execução conforme a demanda.

34. De acordo com o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, o Sistema de Registro de Preços é um "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras" (art. 2º, I).

35. Pela letra do dispositivo regulamentar, observamos que o SRP se destina à contratação de serviços e de aquisição. Conforme já asseveramos no item 10, deste Parecer, a lei vigente só admite - ao menos expressamente - a utilização do SRP para essas espécies de contrato (art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 11, da Lei nº 10.520/2002).

36. Outro ponto relevante a ser extraído do art. 2º, I, do Decreto nº 7.892/2013, é que o SRP se presta para "contratações futuras". **Daí se extrai que o SRP não se aplica para as situações nas quais haverá uma única contratação.** Dele presume-se que sairão duas ou mais contratações, o que significa a formalização de dois ou mais contratos ou instrumentos equivalentes (art. 62, da LLCA). Essa é a razão pela qual o Decreto se valeu do plural do substantivo que designa o ato de contratar (contratações). Assim é porque a demanda da Administração a ser atendida pelo instituto em estudo não é de todo imediata.

37. Nessa mesma linha, pode-se dizer também que o diploma regulamentar menciona que as contratações serão futuras. Isto é, **os ajustes que resultarão do SRP não dizem respeito a demandas das quais a Administração necessite de imediato.** O registro de preço vem para atender futuras necessidades do Poder Público. Tanto é assim que a ata gerada por um certame para registro formal de preços tem vigência pelo prazo máximo de 1 (um) ano (art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 12, do Decreto nº 7.892/2013), autorizando a Administração a contratar com o prestador/fornecedor registrado durante todo esse lapso de vigência.

38. Baseado nesses pontos, já salta aos olhos que o SRP é um instituto destinado, dentre outras situações, àquelas hipóteses nas quais a demanda da Administração não é imediata e/ou não pode ser previamente determinada. Daí decorre a similaridade do SRP com os regimes de contratação em que o edital fixa uma quantidade máxima e a Administração, ao longo da vigência do contrato, demanda o quanto for suficiente para atender às suas necessidades.

(...)



#### IV-CONCLUSÃO<sup>4</sup>

I Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, concluímos:

a) o SRP **não** deve ser adotado em situações que não se enquadrem nas hipóteses permissivas previstas no art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, **tal como contratação única e imediata;**

21. Dessa forma, no âmbito da normatização federal, e à luz das disposições mais recentes do TCU e da Procuradoria Federal, pode-se dizer que a contratação de serviços contínuos por Sistema de Registro de Preço tem abrigo quando se enquadra na hipótese do artigo 3º, III, do Decreto 7.892/2013 (acima transcrito).

22. Quer dizer, quando a contratação acudir a diversos órgãos e entidades é viável o Sistema de Registro de Preço para contratação de serviço contínuo, visto que gerará vários instrumentos de contrato, e não um contrato único. Por outro lado, afigura-se inviável a sua utilização quando resultar em contrato único, licitado por menor preço global, com quantitativos certos e determinados.

23. Considerando a regulamentação do município de Sinop-MT, em princípio, não é possível o uso do Sistema de Registro de Preço para o objeto do certame em análise, na medida em que não se enquadra em nenhuma das disposições do artigo 4º do Decreto municipal 46/2007 que autoriza, na esfera municipal, o Sistema de Registro de Preço. Senão vejamos.

24. Porquanto 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. Ao contrário, o serviço tem natureza contínua, motivo pela qual merecedor de via de contratação mais estável, adotando-se planejamento mais robusto, em razão da possibilidade de o objeto se alongar no tempo por sucessivas prorrogações contratuais.

---

4 Cabe reforçar que este parecer foi aprovado pelo Procurador-Geral Federal, por meio da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 55/2013.



25. Também não se enquadra no artigo 4, inciso II, do Decreto municipal, que autoriza a contratação por Sistema de Registro de Preço de **bens** com entrega forma parcelada ou total, já que o objeto da presente licitação é **serviço**, e não bem. Muito embora conste a entrega bens, a natureza de serviço do objeto licitado se destaca.

26. Por fim, não se pode dizer que se amolda ao artigo 4º, inciso III, que autoriza o uso de Sistema de Registro de Preço para objetos para os quais **não é possível se definir o quantitativo a ser demandado** pela Administração municipal. Pois, o objeto está descrito com **quantitativos certos e determinados**. Ou seja, a Administração sabe exatamente a quantidade que pretende contratar<sup>5</sup>.

27. Ademais, tal como delineada a licitação - menor preço global por lote, com quantitativos certos e determinados, conforme itens 11.1 e 3 do Edital -, ou se contrata o objeto de uma única vez, tal como se fosse um item/objeto único, ou se contrata progressivamente (parceladamente) itens do objeto. Nos dois casos há nuances que podem comprometer a vantajosidade da contratação ou o manejo legal do Sistema de Registro de Preço.

28. No caso de contratação de uma única vez com possibilidade de prorrogações<sup>6</sup> inviabiliza a utilização do Sistema de Registro de Preço, pois carece de supedâneo legal por não se almodar adequadamente a nenhum dos permissivos legais para a utilização do Sistema de Registro de Preço vazados no artigo 4º do Decreto municipal 47/2007.

29. Além disso, é bom repisar, a Administração municipal sabe os quantitativos que pretende adquirir (conforme item 3 do Termo de Referência), não é uma demanda imprevisível, estimada.

---

5 Os quantitativos estão definidos no item 3 do Termo de Referência.

6 Parecer ser a intenção da Administração municipal a contratação única e imediata, consoante se depreende do item 17.1 do edital c/c a possibilidade de sucessivas prorrogações contratuais até o limite de 60 meses, nos termos do item 2.4 do Termo de Referência



30. Noutro vértice, a aquisição de itens isolados do objeto pode acarretar prejuízo ao erário, já que a licitação foi estruturada no tipo menor preço global por lote. Porquanto pode ocorrer que a empresa vencedora não tenha ofertado os menores preços para certos itens, embora no conjunto (lote) o tenha. Assim, a Administração municipal poderia pagar um preço maior por certos itens.

31. Por causa do risco de dano ao arário, a jurisprudência do TCU é remansosa no sentido de ser vedada aquisição de itens individuais, nas licitações estruturadas por menor preço global do lote, para os quais o vencedor não tenha ofertado o menor preço.

32. Dentre outros ver, os seguintes julgados do TCU:

Nas licitações por lote para registro de preços (SRP), mediante adjudicação por menor preço global do lote, **deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço.** (boletim de jurisprudência nº186)

**É indevida** a utilização da ata de registro de preços (SRP) por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – **para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação.** (informativo de licitações e contratos nº 330)

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.

34. A questão posta acerca da utilização do Sistema de Registro de Preço para a contratação de serviço contínuo fora das hipóteses legais vai além de mera



irregularidade, o que por si só já seria apto a macular o certame, mas sobretudo pela possibilidade de estender contrato resultante da ATA de Sistema de Registro de Preço por 5 anos. Porque, embora a vigência da ATA se de por 12 meses, há possibilidade de sucessivas prorrogações contratuais até o limiete de 60 meses, como dito alhures.

35. Contudo, a chefe do Executivo não foi instada a se manifestar acerca da utilização do Sistema de Registro de Preço para a contratação de serviço contínuo, razão pela qual é de bom alvitre que lhe seja oportunizado prestar esclarecimentos. Mais que isso, é um imperitivo constitucional do devido processo legal que ela seja cientificada dessa possível irregularidade e, caso queira, preste informações.

36. Tendo tudo isso em mente, o **Ministério Público de Contas converte a elaboração de parecer em pedido de Diligência**, para requerer a citação da Prefeita de Sinop-MT, **Sra. Rosana Tereza Martinelli**, a fim de que junte as alegações que entender de fato e de direito sobre a contratação de serviço contínuo por meio Sistema Registro de Preço à luz da legislação pertinente.

37. Por fim, após a adoção das providências sugeridas, **requer o retorno dos autos** a este *Parquet* de Contas para emissão e parecer, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Termos em que pede deferimento.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, de fevereiro de 2018.

(assinatura digital)<sup>7</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

7 . Documento 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.