



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N. 12.380/2016-e

PARECER N.º 920/2016-DA

EMENTA: Consulta. Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM. Obrigatoriedade de pesquisa de mercado exclusivamente no âmbito local quando da adesão à Ata de Registro de Preços de outro ente federativo. Análise da Unidade Técnica. Pelo conhecimento e resposta ao consulente. Arquivamento. Ausência de manifestação ministerial. Pedido de vista. Pelo acolhimento das sugestões.

Pedido de Vista

Trata-se de consulta formulada pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM com a finalidade de dirimir conflito de interpretação entre normas que versam sobre procedimentos necessários para adesão à Ata de Registro de Preços (e-DOC B5EE1350).

2. A Unidade Técnica noticiou, inicialmente, que consulta contendo mesmo teor foi arquivada pelo Tribunal, por força da Decisão n.º 2.341/2016, em face de ter sido formulada por autoridade não competente, destacando que, posteriormente, a consulta foi rerepresentada pelo IBRAM, agora por meio do dirigente titular daquele Instituto, prestando-se o atual momento processual ao exame de admissibilidade e de mérito da referida peça.

3. No tocante à admissibilidade, assinalou que a consulta versa sobre matéria de competência da Corte de Contas, tratando de direito em tese, com indicação precisa do seu objeto, estando acompanhada de parecer técnico-jurídico e sendo formulada por autoridade competente, restando atendidos, assim, os requisitos estabelecidos no artigo 194 do Regimento Interno do TCDF, razão pela qual sugere ao Tribunal que tome conhecimento da presente consulta.

4. Quanto ao mérito, registrou que a consulta em tela se refere à “(...) obrigatoriedade de realizar pesquisa de mercado exclusivamente em **âmbito local** para comprovação da vantajosidade nos processos de adesão a atas de registro de preços federais” (grifo do original), tendo em vista posicionamento do Tribunal adotado em consulta formulada pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (Processo n.º 35.501/05), que versava sobre o mesmo assunto – *dirimir dúvidas quanto à possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se de Sistemas de Registro de Preços mantidos por órgãos ou entidades da Administração Pública de outros entes da federação.*

5. Nos autos do Processo n.º 35.501/05, a Corte de Contas, com base o §1º do artigo 4º da Lei Distrital n.º 938/95¹, que dispõe sobre a publicação, no Diário Oficial do Distrito Federal, da relação das compras, obras e serviços contratados pelos órgãos da

¹ Lei n.º 938/95: “Art. 4º O Poder Executivo, através de um órgão central, **manterá atualizado o Registro de Preços**, efetuando sua publicação, mensalmente, no Diário Oficial do Distrito Federal.

§ 1º O Registro de Preços terá por base ampla pesquisa de mercado realizada no Distrito Federal” (Grifei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Administração Pública Direta e Indireta, Autárquica, Fundacional e das Sociedades de Economia Mista de quaisquer poderes do Distrito Federal, exarou a Decisão n.º 1.806/2006, nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu:

I - tomar conhecimento, em caráter excepcional, da consulta em apreço;

II - informar ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese;

III - alertar aquele órgão para o fato de que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto, consoante prescrevem o § 2º do artigo 1º da Lei Complementar nº 01/1994 e o § 2º do artigo 194 do Regimento Interno deste Tribunal;

IV - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda que doravante incorpore, nas consultas submetidas a este Tribunal, o parecer técnico-jurídico, exigido pelo § 1º do artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, elemento necessário para que esta Corte possa conhecê-las e acerca delas deliberar;

V - autorizar o retorno dos autos à 1ª Inspeção de Controle Externo. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/Voto do Relator” (Grifei).

6. Destacou que referido **decisum** foi adotado como fundamento, no voto condutor da Decisão n.º 5.012/2014², proferida no Processo n.º 13.201/11, que examinou adesão à Ata de Registro de Preços da Defensoria Pública do Pará pela Administração Regional de Ceilândia – RA IX, oportunidade em que o Relator do aludido feito, Conselheiro Paulo Tadeu, corroborou entendimento de que a pesquisa local deve ser feita sempre que o procedimento de contratação for realizado por adesão à ata de registro de preços.

7. Ressaltou, ainda, que, no caso vertente, a consulta formulada pelo IBRAM levanta aparente conflito entre a Decisão n.º 1.806/2006 e o estabelecido no artigo 29, inciso IV, do Decreto Distrital n.º 36.519/15³, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Distrito Federal, no que diz respeito à comprovação de compatibilidade do preço ofertado com o praticado no mercado para efeito de adesão a ata de registro de preços.

8. Ao examinar os aspectos envolvidos na presente consulta, a Unidade Técnica asseverou, em apertada síntese, que a Decisão n.º 1.806/2006 continua vigente, restando mantida a exigência de pesquisa de mercado promovida no âmbito do Distrito Federal para adesão à Ata de Registro de Preços, destacando que referida exigência não implica em restringir a pesquisa aos preços praticados por fornecedores locais, mas em assegurar que os

² **Decisão n.º 5.012/2014:** Voto do Relator teve por fundamento “a contratação foi precedida de pesquisa de preços em âmbito local, procedimento que encontra amparo na Decisão nº 1806/2006 da Corte” (Grifei).

³ **Decreto Distrital n.º 36.519/15:** “Art. 29. Os processos administrativos relativos a adesões a Atas de Registro de Preços por órgãos ou entidades do Distrito Federal deverão observar o disposto no art. 28 e conter o seguinte:

Omissis

IV – **comprovação da compatibilidade do preço com os praticados no mercado;** (...)” (Grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

preços pesquisados considerem o fornecimento dos bens e serviços no Distrito Federal, levando em consideração as especificidades impostas pela realidade econômica local – tributos, custos de frete, período do ano, etc.

9. Registrou, também, que eventual ausência de preços de referência para fornecimento dos bens e serviços no Distrito Federal deve ser devidamente justificada e acompanhada de demonstração da vantajosidade da adesão à ata de outra unidade federativa, em conformidade com o estabelecido no artigo 25, **caput**, do Decreto n.º 36.519/15⁴.

10. As análises e conclusões emitidas pela Unidade Técnica foram integralmente acolhidas pela Relatora deste feito, Conselheira Anilcéia Machado, nos termos do Voto acostado aos autos ([e-DOC B5594C00](#)).

11. Tendo em conta o Ministério Público de Contas não ter se manifestado nos autos, pedi vista do presente feito, concedida por meio da Decisão n.º 4.465/2016 ([e-DOC 37C773CA](#)), para examinar os argumentos constantes da consulta em tela.

12. Preliminarmente, oportuno observar que o cerne da consulta se refere à possibilidade de órgãos e entidades do GDF utilizarem os preços consignados no Sistema de Registro de Preços mantido por órgãos ou entidades estranhos ao Distrito Federal, ante a possível conflito entre a Decisão n.º 1.806/2006 e o estabelecido no artigo 29, inciso IV, do Decreto Distrital n.º 36.519/15, notadamente quanto à compatibilidade do preço ofertado em ata de registro de preços com o praticado no mercado para fins de adesão.

13. Conforme bem anotado pela Unidade Técnica, o preço de mercado é um conceito econômico e reflete o valor que determinado bem ou serviço é ofertado ou comprado, sofrendo esse valor a influência de diversas variáveis – tributos, período do ano, região, localidade, quantidades, prazos de pagamento, descontos, etc., fatores que podem repercutir na redução ou no aumento do preço em razão do local de entrega do bem adquirido ou da prestação dos serviços porventura contratados.

14. A Lei n.º 8.666/93, ao tratar do registro de preços, dispõe, no seu artigo 15, §1º, que “(...) o registro de preços **será precedido de ampla pesquisa de mercado**” (grifei).

15. O Governo Federal, ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços previsto no citado dispositivo legal, via Decreto n.º 7.892/13⁵, replicou expressamente tal fundamento no seu artigo 7º, tornando imprescindível a realização de ampla pesquisa de mercado no procedimento licitatório levado a efeito pela Administração Pública para cotação e posterior inclusão dos valores mais vantajosos em ata de registro de preços.

⁴ **Decreto n.º 36.519/15:** “Art. 25. Desde que justificada a vantagem, a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública não-participante do registro, mediante anuência do órgão gerenciador, em que é assegurada a preferência das adesões aos órgãos e às entidades do Distrito Federal” (Grifei).

⁵ **Decreto n.º 7.892/13:** “Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da [Lei nº 8.666, de 1993](#), ou na modalidade de pregão, nos termos da [Lei nº 10.520, de 2002](#), e será precedida de ampla pesquisa de mercado.” (Grifei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

16. Por sua vez, o Decreto n.º 36.519/15⁶, que recepcionou, no Distrito Federal, o Sistema de Registro de Preços, estabelece que compete aos órgãos participantes de registro de preços a realização de pesquisa de preços de mercado de todos os bens e serviços, antes de promover eventuais aquisições e contratações, consoante artigo 8º, incisos III e IX, incorporando a exigência de ampla pesquisa de mercado na licitação para inclusão de registro de preços, conforme disposto no seu artigo 11.

17. Segundo Justen Filho⁷, o registro de preços reveste-se em um cadastro de fornecedores e produtos, obtido mediante seleção em competente procedimento licitatório, regido por regras específicas e precedido de ampla pesquisa de preço de mercado, observando-se as peculiaridades regionais.

18. Para o citado doutrinador:

*“A exigência de ampla pesquisa de mercado para promover a licitação é redundante. Aplica-se em todo e qualquer procedimento licitatório. Rigorosamente, não existe maior peculiaridade no registro de preços que exija uma cautela mais intensa no tocante à pesquisa de mercado para identificar produtos, qualidades e outras circunstâncias relevantes para a realização da licitação”*⁸ (Grifei).

19. O Tribunal de Contas da União tem entendimento pacificado no sentido de que, no âmbito de um procedimento licitatório, a determinação do valor da contratação é feita com base em pesquisa de preços realizada no mercado onde será realizada a contratação⁹, tendo os sistemas oficiais de referência da Administração Pública precedência em relação à utilização de cotações feitas diretamente com empresas do mercado¹⁰.

20. Ou seja, o fator regional revela-se elemento preponderante a ser levado em consideração para a estimativa do valor da contratação, devendo ser utilizados, de modo prioritário, os preços praticados por outros entes da Administração Pública.

⁶ Decreto n.º 36.519/15: “Art. 8º Compete ao órgão participante:

Omissis

III - realizar pesquisa de preços de mercado de todos os itens e serviços sugeridos para inclusão em Registro de Preços, tomando como base os valores:

Omissis

XI – aprovar os termos de referência ou projetos básicos e realizar pesquisa de preços de mercado dos bens e serviços, antes de promover as aquisições e contratações, devendo informar ao órgão gerenciador as discrepâncias de preços registrados na ata.

Omissis

Art. 11. A licitação para Registro de Preços será realizada na modalidade de concorrência do tipo menor preço, ou na modalidade de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, e será precedida de ampla pesquisa de mercado, devendo observar, no que couber, o disposto no art. 40 da Lei Federal 8.666/1993, a Lei 10.520/2002, o Decreto Federal nº 5.450/2005.” (Grifei).

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 256.

⁸ Op. Cit., p. 269-270.

⁹ Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, Brasília: Senado Federal, 4ª Ed. p. 87.

¹⁰ Acórdão TCU n.º 1.923/2016 – Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

21. Não há dúvidas, portanto, de que os procedimentos licitatórios devem ser precedidos de ampla pesquisa de mercado, exigência que deve ser seguida nos registros de preços, sendo imprescindível a realização de consulta prévia a fornecedores para determinação do valor de contratação.

22. No caso específico de **adesão a ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante**, o regulamento que disciplinou o Sistema de Registro de Preços, no âmbito federal, determina, por meio do artigo 22 do Decreto n.º 7.892/13¹¹, que os órgãos ou entidades da Administração Pública não participantes do certame licitatório que definiu os preços para contratação poderão aderir à ata de registro, devendo, para tanto, justificar previamente a vantagem da adesão.

23. Conforme já exposto anteriormente, a possibilidade de adesão foi albergada pela regulamentação distrital, nos termos do artigo 25 do Decreto n.º 36.519/15, mantendo-se a mesma exigência contida na norma federal, qual seja, órgãos ou entidades não participantes do procedimento original poderão se utilizar da ata de registro de preços, desde que justificada a vantagem da adesão pretendida.

24. Portanto, verifica-se que o órgão ou entidade não participante deverá demonstrar a vantagem em aderir a ata de registro de preços do órgão gerenciador do certame original, devendo essa vantagem ser comprovada por meio da comparação entre o valor de mercado pesquisado e o valor registrado na referida ata.

25. Não menos importante é observar que o regulamento federal admite a influência da regionalidade nos preços de mercado quando do fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, conforme se verifica no artigo 9º, §2º, do Decreto n.º 7.892/13¹², entendimento também replicado na norma distrital, nos termos do artigo 12, §5º, do Decreto n.º 36.519/15¹³.

26. A exigência em comento não se mostra uma restrição à ampla pesquisa de mercado. Ao contrário, revela o cuidado do legislador ao reconhecer a possibilidade de a adesão a ata de registro de preço por órgão ou entidade pública não participante do processo original não ser a mais vantajosa quando considerados fatores locais e, nesse sentido, impele o agente público interessado na adesão a demonstrar, de forma inequívoca, a vantagem que está sendo obtida na contratação via esse procedimento, com base em pesquisa de mercado local.

27. Em que pese os citados normativos não mencionarem aferição de preços em nível local, importante observar que a Lei Distrital n.º 938/95, que trata das compras

¹¹ **Decreto n.º 7.892/13** “Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante 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” (Grifei).

¹² **Decreto n.º 7.892/13**: “Art. 9º (...)

§ 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região” (Grifei).

¹³ **Decreto n.º 36.519/15**: “Art. 12 (...)

§ 5º Quando for previsto no edital o fornecimento de bens ou de prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que sejam acrescidos aos preços os custos variáveis decorrentes da referida diferença” (Grifei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

realizadas pela Administração Pública e do Registro de Preços e ainda se encontra vigente, coloca, de forma explícita, a necessidade de ampla pesquisa de mercado para obtenção de preços praticados em âmbito local.

28. Não é demais repisar que o Tribunal fundamentou a Decisão n.º 1.806/2006 exatamente no que estabelece o artigo 4º da citada lei, senão vejamos:

“Art. 4º O Poder Executivo, através de um órgão central, manterá atualizado o Registro de Preços, efetuando sua publicação, mensalmente, no Diário Oficial do Distrito Federal.

§ 1º O Registro de Preços terá por base ampla pesquisa de mercado realizada no Distrito Federal” (Grifei).

29. Posteriormente, foi promulgada a Lei n.º 5.525/15, tratando do mesmo objeto da Lei n.º 938/95, sem, contudo, revogar o regulamento anterior, estabelecendo que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não poderá ser superior à média de preços do mercado, apurados no âmbito do Distrito Federal.

30. Sobre a pesquisa de mercado, a Lei n.º 5.525/15 dispõe que:

“Art. 1º Fica vedada a realização de compras ou a contratação de bens e serviços, no âmbito do Distrito Federal, por qualquer das modalidades de licitação, por preço superior à média praticada no mercado.

Omissis

Art. 2º Na formatação do preço médio praticado pelo mercado, devem ser utilizados os seguintes parâmetros:

I – relatório de pesquisa de preço de produtos, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica – NFe;

II – preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal ou órgãos federais;

III – pesquisa publicada em mídia ou site especializado ou de domínio amplo;

IV – pesquisa junto a fornecedores.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a compras ou contratações de bens e serviços em que haja tabelamento oficial do Distrito Federal ou da União fixando valores mínimos e máximos” (Grifei).

31. Como se vê, o artigo 2º da Lei n.º 5.525/15 explicita a exigência de inclusão, na pesquisa de mercado tendente à aquisição ou contratação de bens e serviços pela Administração Pública Distrital, dos preços praticados por fornecedores locais.

32. Nesse diapasão, não há dúvidas de que a Decisão n.º 1.806/2006 permanece atual e em conformidade com a legislação que rege a matéria, devendo persistir a regra que estabelece seja realizada pesquisa de preços no âmbito do Distrito Federal para a demonstração de vantagem na adesão a ata de registro de preços e comprovação da compatibilidade dos preços com o praticado no mercado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

33. Ademais, conforme bem anotado pela Unidade Técnica, o Tribunal de Contas da União, ao examinar contratação de mão-de-obra, cujos itens da composição de custos envolvem encargos trabalhistas e tributários com variação regional sobre o salário, entendeu necessária a comprovação da vantajosidade da adesão à ata de registro de preços com base em pesquisa de preços praticados no mercado local, consoante consignado no Acórdão TCU n.º 1.202/2014-Plenário, citado no Acórdão TCU n.º 8.616/2016-2ª Câmara, cuja relevância para a presente análise peço vênia reproduzir a seguir:

“(...)

9.2.2. se abstenha de aderir a atas de registro de preços gerenciadas por outros órgãos e entidades quando não restarem devidamente comprovadas a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades e a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado local; (...)” (Grifei).

34. Cumpre observar que a composição de custos do produto entregue ou do serviço prestado deve ser analisada quando da adesão a atas de registro de preços, haja vista o órgão ou entidade não participante do certame original não ter efetuado análises relativas à conformidade e compatibilidade dos preços de referência registrados em ata.

35. E mais, a composição dos custos de bens ou serviços praticados em atas de outras localidades apresentam peculiaridades inerentes à localidade onde os preços foram obtidos, podendo o valor da contratação sofrer variações significativas decorrentes da região, local, tributos, prazos de entrega, quantidades, frete, etc.

36. Assim sendo, entendo imprescindível a aferição de preços praticados no mercado local para demonstração da vantagem na adesão da ata de registro de preços de outras localidades, tendo em vista a possibilidade de se aderir a atas que foram formadas por órgãos gerenciadores cujas composições de custos locais ou regionais podem sofrer variações que podem repercutir no aumento ou na redução dos preços da contratação, devendo a impossibilidade de pesquisa de mercado local pela ausência de preços de referência ser devidamente fundamentada, sob pena de infringência à jurisprudência reinante no Tribunal quanto à necessidade de ampla pesquisa de preços para comprovação da vantajosidade de eventual contratação.

37. Nesse contexto, considerando a existência de diferenças regionais relativas a composição de custos dos produtos e serviços e ante a possibilidade de adesão a atas de outras localidades, entendo correto o posicionamento expandido nos autos no sentido de que a Administração Pública Distrital deve analisar a composição dos preços registrados nas atas a que se pretende aderir com base na realidade econômica local, procedendo à ampla pesquisa de mercado no âmbito do Distrito Federal, em observância ao disposto no §1º do artigo 4º da Lei Distrital n.º 938/95 e em conformidade com o indicado na Decisão-TCDF n.º 1.806/2006.

38. Diante de todo o exposto, este representante do **Parquet** especializado alinha-se às análises e considerações emitidas pela Unidade Técnica e, nesse sentido, sugiro ao eg. Plenário que:

- I. conheça da consulta formulada pela Presidente do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, tendo em vista a competência da Corte de Contas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

para deliberar sobre consultas a matérias de sua competência, conforme artigo 39, inciso I, alínea “h”, da Resolução n.º 38/90;

- II. informe ao IBRAM que:
- a) a Decisão-TCDF n.º 1.806/2006 continua vigente, mantendo-se a exigência para adesão a Ata de Registro de Preços de pesquisa de mercado promovida no âmbito do Distrito Federal;
 - b) a referida exigência não implica em restringir a pesquisa aos preços praticados por fornecedores locais, mas em assegurar que os preços pesquisados considerem o fornecimento dos bens e serviços no Distrito Federal, levando em conta as especificidades impostas pela realidade econômica local;
 - c) eventual ausência de preços de referência para fornecimento dos bens e serviços no Distrito Federal deve ser devidamente justificada nos autos e acompanhada de demonstração da vantajosidade da adesão a ata de outra unidade federativa, com estrita observância ao artigo 25, **caput**, do Decreto Distrital n.º 36.519/15;
- III. alerte ao IBRAM para o fato de que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, consoante prescrevem o §2º do artigo 1º da Lei Complementar n.º 01/94, combinado com o §2º do artigo 194 do Regimento Interno do TCDF;
- IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências pertinentes.

É o parecer.

Brasília, 30 de setembro de 2016.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador