



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00881/19*

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa - Secretaria de Infraestrutura do Município

Natureza: Licitações e Contratos - pregão eletrônico 07.014/2018

Responsáveis: Sachenka Bandeira da Hora (Secretária)

Cássio Augusto Cananéa Andrade (ex-Secretário)

Interessada: Teresa Cristina Teles de Holanda (pregoeira)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**LICITAÇÃO, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO.** Prefeitura Municipal de João Pessoa. Secretaria de Infraestrutura do Município. Pregão Eletrônico 07.014/2018. Registro de preços para eventual contratação de empresa destinada à prestação dos serviços de locação de máquinas e caminhões com operador, exclusive combustível, para execução dos serviços de desassoreamento de rios no Município. Regularidade do procedimento. Recomendação.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 01643/19**

**RELATÓRIO**

Cuida-se de análise do pregão eletrônico 07.014/2018, seguido da ata de registro de preços 07.001/2019 e do contrato 07.003/2019, materializados pela Secretaria de Infra Estrutura do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade do ex-Secretário, Senhor CÁSSIO AUGUSTO CANANÉA ANDRADE, e da Secretária, Senhora SACHENKA BANDEIRA DA HORA, visando a elaboração de registro de preços para eventual contratação de empresa destinada à prestação dos serviços de locação de máquinas e caminhões com operador, exclusive combustível, para execução dos serviços de desassoreamento de rios no Município, em que se sagrou vencedora a empresa ECOBOM Consultoria e Serviços Eireli – EPP (CNPJ 22.091.731/0001-22), com a proposta global de R\$2.027.520,00.

Documentação inicialmente encartada às fls. 02/304.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00881/19*

Relatório inicial (fls. 306/310), o Órgão de Instrução sugeriu a notificação dos gestores sobre os seguintes fatos relacionados ao edital:

**QUANTO AO EDITAL E SUAS CLÁUSULAS**

- 7. Não constam** estimativas de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes, art. 9º, II, Decreto nº 7.892/2013;
- 8. Não constam** justificativa específica para inserção de cláusula prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação ("carona"), lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, consoante Acórdão TCU nº 311/2018 Plenário;
- 9. Não constam** estimativas de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, no caso de permitir "adesões", observado o limite total de 500% do quantitativo de cada item, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. art. 9º, II c/c art. 22, §4º do Decreto nº 7.892/2013;

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, esta Auditoria **sugere notificar** o gestor para observar, em futuras licitações, as exigências constantes dos itens **7, 8 e 9** deste relatório.

Notificados, os responsáveis deixaram escoar os prazos regimentais sem apresentar justificativas.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias, fls. 324/331, opinou pela regularidade do pregão eletrônico ora examinado e pelo envio de recomendações.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00881/19

**VOTO DO RELATOR**

Adoto o parecer do Ministério Público de Contas (fls. 324/331), da lavra do d. Procurador Geral LUCIANO ANDRADE FARIAS, como fundamento para a decisão:

**I - 7. Não constam estimativas de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes, art. 9º, II, Decreto nº 7.892/2013; / 9. Não constam estimativas de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, no caso de permitir “adesões”, observado o limite total de 500% do quantitativo de cada item, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. art. 9º, II c/c art. 22, §4º do Decreto nº 7.892/2013;**

*A Auditoria, quanto aos itens expostos, baseou-se no Decreto Federal nº 7.892/13. Oportuno esclarecer que a própria Lei de Licitações<sup>1</sup> remete a Decretos a regulamentação do sistema de registro de preços. Entretanto, não parece juridicamente adequado exigir da Administração Municipal a observância fiel do que determina o Decreto federal nº 7892/13, uma vez que aplicável a outro ente da Federação, a União<sup>2</sup>.*

*O Município de João Pessoa possui regramento próprio acerca do tema. Pelo que se extrai dos autos, seriam os Decretos nº 4.985/2003 e nº 7.884/2013 os atos normativos que disciplinam a matéria no âmbito municipal. Ocorre que este membro do Ministério Público não conseguiu ter acesso ao conteúdo de tais documentos, mesmo tendo acessado o site da Prefeitura. **Aqui, vale a recomendação à Auditoria no sentido de que diligencie, nos processos de análise de registro de preços, com vistas a obter a normatização municipal que rege a matéria.***

<sup>1</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II – ser processadas através de sistema de registro de preços; (...) § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial. § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: I - seleção feita mediante concorrência; II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados; III - validade do registro não superior a um ano. § 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. (Grifos acrescentados)

<sup>2</sup> “O Decreto 7.892/2013, que revogou o Decreto 3.931/2001, regulamenta o registro de preços em âmbito federal, não se aplicando aos demais Entes federados que deverão editar as suas respectivas regulamentações”. OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática. 4. ed. São Paulo: Método, 2015, n.p.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00881/19

*De qualquer forma, quanto às estimativas de aquisição pela Prefeitura licitante, estas se encontram no edital à fl. 04:*

2.7 O preço máximo estimado e admitido pela Administração para aquisição do objeto deste certame é de R\$ 3.306.204,00 (Três milhões, trezentos e seis mil, duzentos e quatro reais), conforme documentos anexados aos autos, com fulcro no inciso III, do art. 3º, da Lei nº 10.520, de 17/07/2002, compreendendo:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	QUANT. (HORA/MÊS)	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	PREÇO TOTAL (R\$)
1	Escavadeira Hidráulica de esteira, comprimento mínimo de lança de 16,00 m ano de fabricação igual ou superior a 2015 com operador, exclusive combustível.	h	3,00	220,00	258,00	170.280,00
2	Caminhão Basculante com capacidade mínima para 10 m³ ano de fabricação igual ou superior a 2016 com operador, exclusive combustível.	h	3,00	220,00	159,45	105.237,00
<b>TOTAL EM 1 MÊS R\$</b>						<b>275.517,00</b>
<b>TOTAL EM 12 MESES R\$</b>						<b>3.306.204,00</b>

*Já em relação às aquisições por aderentes, o item 19.16 do Edital prevê o seguinte:*

19.16 - A Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por órgão interessado desde que autorizados pela Secretaria de Infra Estrutura. Em cada fornecimento decorrente desta Ata serão observadas as cláusulas e condições constantes do Edital, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. Os fornecimentos somente serão autorizados pela Secretaria de Infra Estrutura, mediante autorização de Pedido de Utilização da Ata de Registro de Preços.

19.16.1 – O quantitativo decorrente das adesões não poderão exceder, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços, de acordo com o § 4º, Art. 27 do Decreto Municipal nº 7.884/2013.

*Embora, pela dificuldade de acesso ao teor dos normativos, não se possa atestar a total compatibilidade da previsão editalícia com a norma municipal, não se pode concordar com a conclusão da Unidade Técnica de que tais aspectos não constam do edital.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00881/19

**II – item 8. Não constam justificativa específica para inserção de cláusula prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação (“carona”), lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, consoante Acórdão TCU nº 311/2018 Plenário;**

*De acordo com o Órgão Auditor, a Administração não apresentou justificativa específica para a inserção de cláusula permitindo a adesão de outros entes à ata derivada do Pregão sob análise.*

*De fato, no recente Acórdão TCU nº 311/2018 Plenário, a Corte de Contas da União adotou o entendimento no sentido de ser necessária a fundamentação para que um ente público passe a permitir a adesão de órgãos não participantes em atas de registro.*

*No entanto, necessário se faz tecer alguns comentários quanto à adesão tardia (carona) por outros órgãos. Ainda que se trate de instrumento de constitucionalidade duvidosa, ela tem previsão no Decreto Federal 7.892/2013 (art. 22, caput) e, de certo modo, tem sido prática aceita. Da mesma forma, entes estaduais e municipais têm editado normas com previsão semelhante.*

*Não é obrigatório que o ente federativo permita a utilização de sua ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes, **mas caso o faça, é necessário estar amparado em autorização normativo própria previamente editada.** Trata-se de aplicação do princípio da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Carta Magna.*

*Assim, só será possível a adesão se houver ato normativo do ente federado interessado disciplinando a matéria, em observância ao art. 15, § 3º da Lei 8.666/93.*

*Conforme mencionado anteriormente, não se obteve acesso ao conteúdo normativo do Decreto Municipal nº 7.884/13. Entretanto, em pesquisas a publicações no Semanário Oficial do Município, vê-se que as publicações envolvendo atas de registro de preços fazem menção aos já citados Decretos Municipais.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00881/19

*De qualquer modo, em que pese o precedente citado do TCU, a exigência de justificativa expressa para a previsão de adesão por outros entes não tem previsão normativa expressa. Nada impede, porém, que haja orientação deste TCE no mesmo sentido.*

*Sobre o precedente do TCU - Acórdão TCU nº 311/2018 -, cumpre que se transcreva trecho ali contido:*

*'Tenho constatado que uma cláusula deste tipo (permitindo a adesão tardia) é inserida de forma repetida e impensada em quase todos os editais de pregões para Sistema de Registro de Preços. No mais das vezes, costuma-se alegar que sua inserção seria justificável porque traria alguma espécie de economia de escala. Todavia, trata-se invariavelmente de mera alegação genérica, sem nenhum lastro em estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto que se deseja licitar e realizados preliminarmente à contratação que se almeja. A meu ver, a necessidade de motivação é ainda mais essencial em relação a atos de processo licitatório, relacionados à despesa pública e sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do TCU quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade. Sobretudo no caso deste ato específico, em que pesa sobre o instituto questionado (a adesão tardia) sérias dúvidas sobre sua legalidade e constitucionalidade, conforme expus nas precitadas deliberações. Assim, cumpre dar ciência ao órgão sobre a falha identificada para que sejam adotadas providências internas que previnam sua recorrência.'*

*Nesse sentido, entendo que é o caso de envio de recomendação à Secretaria de Infraestrutura do Município de João Pessoa no sentido de que, em certames futuros, esteja presente a necessária motivação<sup>3</sup> quanto à inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão*

---

<sup>3</sup> “ (...) A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. (STJ - MS: 22245 DF 2015/0300647-5, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 10/05/2017, Si - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 29/05/2017). “(...) Em um ato administrativo discricionário, a Administração Pública possui uma certa margem de liberdade para escolher os motivos ou a postura a ser adotada. Todavia, onde houver a necessidade de motivação, não poderá a administração deixar de explicitar quais foram as razões que lhe conduziram a praticar o ato. 4. A necessidade de motivação ocorre em benefício dos destinatários do ato administrativo, em respeito não apenas ao princípio da publicidade e ao direito à informação, mas também para possibilitar que os administrados verifiquem se tais motivos realmente existem. Não é outra a ratio essendi da teoria dos motivos determinantes. (STJ - AgRg no AREsp: 94480 RR 2011/0290557-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 12/04/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/04/2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00881/19*

*tardia de órgão não participante (“carona”), desde que prevista essa possibilidade de adesão em ato normativo próprio, conforme discutido ao longo deste parecer.*

*Isto posto, opina este membro do Ministério Público de Contas:*

*1) Pela REGULARIDADE do Pregão Eletrônico (07.014/18) realizado pela Secretaria de Infraestrutura do Município de João Pessoa;*

*2) Pelo envio de RECOMENDAÇÃO ao órgão:*

*2.1) pela necessária motivação, em certames futuros, quanto à inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia de órgão não participante (“carona”), desde que prevista essa possibilidade de adesão em ato normativo próprio;*

**Ante o exposto**, voto no sentido de que esta egrégia Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba decida:

**I) JULGAR REGULARES** o pregão eletrônico 07.014/2018, a ata de registro de preços 07.001/2019 e o contrato 07.003/2019, materializados pela Secretaria de Infra Estrutura do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade do ex-Secretário, Senhor CÁSSIO AUGUSTO CANANÉA ANDRADE, e da Secretária, Senhora SACHENKA BANDEIRA DA HORA, visando a elaboração de registro de preços para eventual contratação de empresa destinada à prestação dos serviços de locação de máquinas e caminhões com operador, exclusive combustível, para execução dos serviços de desassoreamento de rios no Município;

**II) RECOMENDAR** a necessária motivação, em certames futuros, quanto à inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia de órgão não participante (“carona”), desde que prevista essa possibilidade de adesão em ato normativo próprio; e

**III) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00881/19*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 00881/19**, referentes à análise do pregão eletrônico 07.014/2018, seguido da ata de registro de preços 07.001/2019 e do contrato 07.003/2019, materializados pela Secretaria de Infra Estrutura do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade do ex-Secretário, Senhor CÁSSIO AUGUSTO CANANÉA ANDRADE, e da Secretária, Senhora SACHENKA BANDEIRA DA HORA, visando a elaboração de registro de preços para eventual contratação de empresa destinada à prestação dos serviços de locação de máquinas e caminhões com operador, exclusive combustível, para execução dos serviços de desassoreamento de rios no Município, em que se sagrou vencedora a empresa ECOBOM Consultoria e Serviços Eireli – EPP (CNPJ 22.091.731/0001-22), com a proposta global de R\$2.027.520,00, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator, em:

**I) JULGAR REGULARES** o pregão eletrônico 07.014/2018, a ata de registro de preços 07.001/2019 e o contrato 07.003/2019; e

**II) RECOMENDAR** a necessária motivação, em certames futuros, quanto à inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia de órgão não participante (“carona”), desde que prevista essa possibilidade de adesão em ato normativo próprio; e

**III) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa, 23 de julho de 2019.

Assinado 24 de Julho de 2019 às 14:00



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 24 de Julho de 2019 às 10:05



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 26 de Julho de 2019 às 18:40



**Bradson Tibério Luna Camelo**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO