



PROCESSO TC Nº 12558/19

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2019

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo

Responsável(is): Derivaldo Romão dos Santos (Ex-prefeito) e Gerlane Pereira Marinho (Ex-gestora do FMS - Fundo Municipal de Saúde)

Advogado(s): Leonardo Paiva Varandas e Marco Aurélio de Medeiros Villar

Exercício: 2019

Relator: Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS SEGUIDA DE CONTRATO E ADITIVO – CERTAME LICITATÓRIO REALIZADO POR OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO – IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO, VIA INTERNET, DE GESTÃO DE FROTA DE VEÍCULOS E DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS – CONSTATAÇÃO DE FALHAS NÃO SUFICIENTEMENTE ROBUSTAS - REGULARIDADE COM RESSALVA DO PROCEDIMENTO - RECOMENDAÇÃO.

ACÓRDÃO AC2 TC 02143/22

Vistos, relatados e discutidos os autos da análise dos aspectos formais da Adesão nº 01/2019, procedida pela Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo, à Ata de Registro de Preços nº 063/2019, advinda do Pregão Eletrônico nº 250/2018, realizado pelo Município de Camaçari (BA), objetivando implantação e operação de sistema informatizado, via internet, de gestão de frota de veículos e do fornecimento de combustíveis, da qual resultaram os Contratos nº 025/2019 e seu 1º aditivo de acréscimo quantitativo de 25% (celebrados com a Prefeitura de Pedras de Fogo, nos respectivos valores de R\$ 954.007,00 e R\$ 237.850,00) e o de nº 1035/2019 (firmado com o FMS do mesmo município, no valor de R\$ 754.000,00), tendo como contratada a empresa MaxiFrota Serviços de Manutenção de Frota Ltda (CNPJ: 27.284.516/0001-61), ACORDAM os Conselheiros integrantes da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, em:

- I. CONSIDERAR REGULARES COM RESSALVA a adesão, os contratos e o aditivo mencionados; e
- II. RECOMENDAR à atual administração municipal maior observância dos comandos da legislação aplicável ao instituto da adesão a atas de registro de preços, em procedimentos futuros.

Publique-se.

Plenário Min. João Agripino - Sessão Presencial/Remota da 2ª Câmara do TCE/PB
João Pessoa, 27/09/2022



PROCESSO TC Nº 12558/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ANTÔNIO CLÁUDIO SILVA SANTOS (Relator): Trata-se do exame dos aspectos formais da Adesão nº 01/2019, procedida pela Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo, à Ata de Registro de Preços nº 063/2019, advinda do Pregão Eletrônico nº 250/2018, realizado pelo Município de Camaçari (BA), objetivando implantação e operação de sistema informatizado, via internet, de gestão de frota de veículos e do fornecimento de combustíveis, da qual resultaram os Contratos nº 025/2019 e seu 1º Aditivo de acréscimo quantitativo de 25% (celebrados com a Prefeitura de Pedras de Fogo, nos respectivos valores de R\$ 954.007,00 e R\$ 237.850,00) e o de nº 1035/2019 (firmado com o FMS do mesmo município, no valor de R\$ 754.000,00), tendo como contratada a empresa MaxiFrota Serviços de Manutenção de Frota Ltda (CNPJ: 27.284.516/0001-61).

A Auditoria se manifestou no presente processo em três oportunidades, fls. 304/310, 1126/1156 e 1181/1195, intercaladas por peças defensivas, de forma que foram garantidos os consagrados direitos do contraditório e da ampla defesa.

No último pronunciamento, concluiu subsistirem as seguintes irregularidades:

1. Inexiste no ordenamento jurídico pátrio a possibilidade legal de que um Município da Paraíba possa aderir a uma Ata de Registro de Preços gerenciada por um Município do Estado da Bahia;
2. Não é permitido aderir a atas na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador. Assim decidiu o Tribunal de Contas da União;
3. Trata-se de contratação casada, através da adesão, de dois objetos (serviço de gerenciamento eletrônico do consumo de combustíveis e o fornecimento de combustível), embora a contratada não possua, no seu objeto social, a venda de combustíveis;
4. Estes contratos muito pouco, ou nada, têm de gerenciamento. Busca-se tão-somente forçar uma inexistente "brecha" para pagar ao preço declarado no "bico da bomba", no dia do abastecimento, sem efetivo compromisso com a real otimização de gastos com combustíveis;
5. Divergências nos valores das publicações da Adesão à Ata de Registro de Preços e do Contrato (fls. 77/78);
6. O Contrato de fls. 86/104, assinado em 26/04/2019 não poderia estabelecer vigência de 12 meses, pois ultrapassa a validade da Ata de Registro de Preços aderida, que, conforme demonstrado no item 2.1, se encerrou em 05/02/2020;
7. A contratação nos moldes realizados viola o princípio constitucional da isonomia quando restringe o caráter competitivo da licitação pela acumulação de dois objetos de natureza distinta (prestação de serviço de gerenciamento e compra de combustível), sem a necessária seleção feita através do processo licitatório, nesse caso para aquisição de combustível, excluindo da participação possíveis interessados na contratação com a Administração Pública;
8. Consta a justificativa técnica para o Termo Aditivo 01 do contrato em epígrafe, com declaração de reserva de dotação orçamentária para a aquisição dos materiais, porém, não houve a demonstração da necessidade do aditamento de 25% do valor originalmente contratado, conforme fls. 106/107;



PROCESSO TC Nº 12558/19

9. O aditamento, por decorrer de uma ARP, não pode acrescer em 25% as quantidades de combustíveis, ainda que a adesão em análise seja "genérica", por não informar o valor que se adere, conforme já debatido no item 2.2 deste relatório; e
10. A Adesão realizada pelo Fundo Municipal de Saúde à Ata de Registro de Preços nº 063/2018, originada do Pregão Eletrônico 250/2018, cujo órgão gerenciador é o Município de Camaçari, sem a observância do processo previsto no Decreto Federal Nº 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços, informado no art. 15, da Lei 8.666/93.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 1524/21, subscrito pela d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, fls. 1198/1207, opinando, após comentários e citações alinhados com a Auditoria, pelo(a):

1. Irregularidade do procedimento licitatório para Adesão a Ata de Registro de Preço nº 0001/2019, em apreço, promovido pela Prefeitura Municipal de Pedras de Fogo, bem assim do contrato e aditivos decorrentes;

2. Aplicação de multa ao Sr. Derivaldo Romão dos Santos (ex-Prefeito) e a Sra. Gerlane Pereira Marinho (ex-Secretária Municipal da Saúde), com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/1993), em face da transgressão a normas legais; e

3. Recomendação à atual gestão do Município de Pedras de Fogo, no sentido de conferir estrita observância aos princípios norteadores da administração pública, bem como a todas as regras pertinentes à licitações e contratações públicas.

É o relatório, informando que o interessado foi intimado para esta sessão de julgamento.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ANTÔNIO CLÁUDIO SILVA SANTOS (Relator): O Órgão de Instrução desta Corte de Contas, ao longo da instrução processual, abriu discussões sobre diversas irregularidades no procedimento em exame.

As eivas, conquanto diversas, se reportam a questões que podem ser agrupadas.

Desta forma, observa-se que a Auditoria denomina o procedimento de "contratação casada" por abranger "dois objetos de natureza distinta" (itens 3 e 7), quais sejam o serviço de gerenciamento e a compra de combustíveis. Porém, o Tribunal de Contas da União e esta Corte de Contas **não têm** enxergado irregularidade nesse tipo "dito casado" de prestação de serviços. É o que demonstram decisões do TCE/PB, formalizadas por meio dos Acórdãos AC2 TC 01291/21 (Processo TC 08955/19), AC2 TC 01773/19 (Processo TC 01345/19), AC2 TC 02044/20 (Processo TC 11474/19), AC2 TC 00648/21 (Processo TC 07714/19), AC2 TC 02577/15 (Processo TC 06750/13) e AC2 TC 02672/13 (Processo TC 07771/13). Assim, diante desse entendimento, afasto a falha.

Em referência ao prazo do contrato posterior à vigência da ata, bem assim em relação ao termo aditivo (itens 6 e 9), entendo, em resumo, que os contratos devem ser celebrados dentro da validade da ata, mas a data de encerramento deles pode ser após a expiração desta, assim como podem ser aditados, aplicando-se-lhes dispositivos próprios (arts. 57 e 65 da Lei nº 8666/93). Desta forma, afasto as eivas.



PROCESSO TC Nº 12558/19

Apontou, ainda, a Auditoria, a inexistência de regramento jurídico para adesão por parte de um ente municipal à ata de outro município de estado da federação diverso, bem como evidenciou que não é permitido aderir a atas na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador (itens 1 e 2).

Depreende-se da instrução que não há expressa proibição nos normativos disciplinadores das adesões em ambos os órgãos. Para tanto, reproduzo abaixo trechos do Parecer nº 01209/21, da lavra do d. procurador do Ministério Público de Contas do TCE-PB Manoel Antônio dos Santos Neto, emitido nos autos do Processo TC nº 08955/19, relativamente ao tema (fls. 3675/3677):

Legalidade da Adesão à Ata de Registro de Preços

Segundo a Auditoria, o Município de Caaporã não poderia aderir a Ata de Registro de Preços do CIMAMS – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene por ausência de previsão legal.

Primeiro alegou inexistência de autorização do Gerenciador e detentor da Ata, o que não se sustentou após indicação pela defesa da autorização à fl. 27, final da página.

Depois suscitou a impossibilidade legal de adesão de um Município a uma Ata de um Consórcio Intermunicipal de outro Estado da Federação. Para tanto, apoiou-se na ausência de simetria com o regramento do Decreto Federal nº 7892/2013; o "vácuo processual" decorrente de que a ata seria julgada por um Tribunal de Contas e a adesão por outro; ausência na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), de "hipótese de adesão à Atas de Consórcios Intermunicipais de outros Estados da Federação" em seu art. 86, § 2º e 3º.

Mesmo em não se aplicando a nova lei de licitações ao caso, convém assentar que em nenhum momento se vislumbra o impedimento de que um município utilize-se de uma ARP promovida por órgão de qualquer outra esfera. Veja-se:



PROCESSO TC Nº 12558/19

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

*§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.*

*§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:*

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

Farta é a jurisprudência do TCU sobre adesão a atas de diferentes entes da federação, destaca-se:

*Nas licitações para registro de preços em que o interesse do órgão gerenciador da ata não seja o de demandar bens e serviços para si, **mas sim o de viabilizar a contratação por outros órgãos, notadamente estados e municípios, que não participem do certame**, é obrigatório o fornecimento dos quantitativos registrados, observadas as condições definidas no instrumento convocatório, o qual deve estabelecer com clareza essa obrigação dos licitantes vencedores. Não é possível ao*



PROCESSO TC Nº 12558/19

fornecedor, nos limites quantitativos registrados, escolher que órgãos atender.

Acórdão 2242/2014-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

É lícito o estabelecimento de cláusula que recomende a adesão de entes públicos convenientes a ata de registro de preços vinculada ao programa executado, resguardando-se a possibilidade de realizarem licitação própria, desde que obtenham condições mais vantajosas que as de tal ata.

Acórdão 1717/2012-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

No mesmo sentido, veja-se precedentes desta Corte: AC1-TC 00575/21 ACÓRDÃO AC2 – TC 00542/20 AC1 TC 542/2020.

Do exposto, não se sustentam as irregularidades elencadas pelo Órgão de Instrução quanto à adesão em análise.

Assim, afasto as inconsistências, citando, ainda, diversas decisões deste Tribunal sobre o tema, a exemplo dos Acórdãos AC1 TC 00575/21 (Processo TC 01285/21), AC2 TC 00542/20 (Processo TC 16742/19) e AC1 TC 542/20 (Processo TC 08848/19).

Quanto às demais falhas, pela natureza, não são suficientemente robustas a ponto de fulminar o procedimento, e dizem respeito a matéria também amplamente debatida neste Tribunal, constante do teor das decisões já mencionadas.

Feitas essas observações, voto pela:

- 1) Regularidade com ressalva do procedimento; e
- 2) Recomendação à atual administração municipal de maior observância dos comandos da legislação aplicável ao instituto da adesão a atas de registro de preços, em procedimentos futuros.

É o voto.

Assinado 28 de Setembro de 2022 às 09:02



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 28 de Setembro de 2022 às 08:59



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 28 de Setembro de 2022 às 10:03



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO