



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 16191/20*

Origem: Secretaria da Infraestrutura do Município de João Pessoa

Natureza: Licitações e Contratos – Adesão 0328/2019

Responsável: Sachenka Bandeira da Hora (ex-Secretária)

Interessado: Cássio Augusto Cananeia Andrade (ex-Secretário)

Advogado: Leonardo Paiva Varandas (OAB/PB 12.525)

Interessada: Teresa Cristina Teles de Holanda (Assessora Técnica)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO, ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO. Secretaria da Infraestrutura do Município de João Pessoa. Adesão à Ata de Registro de Preços 0328/2019. Ata resultante do Pregão Presencial SRP 20180010-DAE do Governo do Estado do Ceará. Serviços de manutenção e recuperação de mercados públicos, cemitérios públicos, calçadas e canteiros centrais no Município. Regularidade do procedimento e do contrato. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC – TC 01382/21**RELATÓRIO**

Cuida-se de análise da Adesão à Ata de Registro de Preço 0328/2019, oriunda do Pregão Presencial SRP 20180010-DAE do Governo do Estado do Ceará, e do Contrato 07.017/2020, materializados pela Secretaria da Infraestrutura do Município de João Pessoa, sob a titularidade da ex-Secretária, Senhora SACHENKA BANDEIRA DA HORA, objetivando a execução de serviços de manutenção e recuperação de mercados públicos, cemitérios públicos, calçadas e canteiros centrais no Município de João Pessoa, cuja contratada foi a empresa EMKO CONSTRUTORA EIRELI (CNPJ 24.233.779/0001-53), com o preço de R\$3.500.000,00 pelo prazo de 12 meses.

A Auditoria lavrou relatório de levantamento de dados (fls. 281/285) com destaques:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

DESCRIÇÃO DO OBJETO	
Execução de serviços de manutenção e recuperação de mercados públicos, cemitérios públicos, calçadas e canteiros centrais no Município de João Pessoa.	
AUTORIDADE RATIFICADORA	
Sachenka Bandeira da Hora Ex-Secretária de Infraestrutura da PMJP	
ÓRGÃO GERENCIADOR	REGISTRO DE PREÇOS ADERIDO
Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado de Ceará	Pregão Presencial SRP n. 0328/2019
VALOR TOTAL DA ARP R\$ 7.000.000,00	VALOR DA ADESÃO EM ANÁLISE R\$ 3.500.000,00
VIGÊNCIA DA ARP 03/04/2020	VIGÊNCIA DA ADESÃO EM ANÁLISE 03/04/2020
PERCENTUAL ADERIDO PELO ENTE/ENTIDADE 70 %	PERCENTUAL TOTAL DAS ADESÕES 35%
EMPRESA FORNECEDORA EMKO CONSTRUTORA (CNPJ 24.233.779/0001-53)	

Indicou o Órgão Técnico questionamentos relativos a alguns itens no levantamento mencionado:

- 1. Consta** ato normativo do próprio ente (Decreto municipal n.º 7.884/2013), que regulamenta a adesão, considerando que o Decreto nº 7.892/2013 disciplina a aplicação do SRP apenas no âmbito federal, conforme dispõe o art. 1º (fls. 205)¹ Todavia, considerando que o Decreto Federal n.º 7.892/2013 não traz esta previsão, e decretos estaduais e municipais não podem inovar a este respeito, sob pena de afronta ao art. 22, inciso XXVII, da CR/88, que estabelece competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, qual a fundamentação legal utilizada para que o Município de João Pessoa possa aderir a uma ARP do Estado do Ceará?
- 3. Não consta** pesquisa de mercado em empresas do ramo, e outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública, que comprove as vantagens advindas da adesão, com, no mínimo 03 (três) orçamentos/cotações;
- 6.** O órgão gerenciador da ARP **não** informou o percentual de utilização desta ARP, em especial, se adesão **atende** ao limite, por órgão ou entidade, a **50%** dos quantitativos dos itens; e a **200%** na totalidade de cada item, incluindo as quantidades destinadas ao órgão gerenciador e participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem, conforme preconiza art. 9º, III c/c art. 22, §4º, ambos do Decreto Federal n. 7.892/2013 e atualização posterior;



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

17. **Ausência do Decreto** e cópia das publicações trimestrais, editado pelo gerenciador da Ata, que regulamenta o sistema de registro de preços, de acordo com a determinação do art. 15, §§ 2.º e 3.º, da Lei 8.666/93;
18. Em relação à vigência contratual de 12 (doze) meses, a contar da ordem de serviço (fls. 265), o qual foi assinado em 31/03/2020, aquela não pode ir além da validade da ata, que se encerrou em **03/04/2020**. A limitação temporal das ARP em 01 ano é trazida pela própria lei 8.666/93. Desta forma, tal vigência contratual é irregular.

Já no Relatório Inicial (fls. 286/29) o Órgão de Instrução indicou questões para que a interessada apresentasse defesa:

- a) Importa destacar trecho de fls. 217/218 do Parecer Jurídico desta adesão.

Ademais, tanto o Decreto Federal nº 7.892/2013, quanto o Decreto Municipal nº 7.884/2013 autorizam a adesão do município à ata de registro de preços de outra entidade, senão vejamos:

Decreto Federal nº 7.892/2013

“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.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

(...)

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal”.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

Decreto Municipal nº 7.884/2013

Art. 27 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 que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador

§ 8º- Fica autorizada à Administração Municipal a utilização, através de Atas de Registros de Preços da Administração Pública, no âmbito de outros municípios, estados e órgãos ou entidades federais, desde que atendido ao princípio da ampla publicidade do procedimento. (Com redação dada pelo Decreto Municipal n.º 9.280/2019)

Entende-se que esta interpretação não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, pois o Decreto Federal nº 7892/2013 veda a adesão pela Administração Federal à adesão a ARP municipais, distrital ou estaduais (art. 22, § 8º); e permite que órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais possam aderir a ARP federais. **Não trata, portanto, de outras possibilidades de adesões.**

Nem os decretos estaduais, distritais ou municipais poderiam inovar em relação às balizas fincadas no modelo federal, sob pena de afronta direta ao art. 22, inciso XXVII, CR/1988, que estabelece competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades.

Tanto é verdade que a recente Lei nº 14.133/2021, que trouxe para o seu bojo todo o regramento do Sistema de Registro de Preços, **daqui para frente**, permite adesões entre entes federativos estaduais, distrital e municipais, inclusive com a possibilidade de município aderir a ARP estadual ou distrital.

Art. 86, § 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.

Assim, entende-se se tratar de manifesta irregularidade.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

b) Consta, às fls. 235/239, a planilha técnica utilizada para se aferir a vantajosidade da adesão, inclusive com referências aos preços SINAPI da Caixa Econômica Federal.

Ocorre que é vedada a adesão à ARP derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador. Assim decidiu o Tribunal de Contas da União.

Acórdão 2600/2017 Plenário (Representação, Relator Ministra Ana Arraes)
Licitação. Registro de preços. Adesão à ata de registro de preços. Vedação. É irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador.

Certamente, os preços registrados na ata aderida se referem à serviços a serem executados nas edificações do Estado do Ceará, os quais, não necessariamente refletem as mesmas condições dos prédios pertencentes ao Município de João Pessoa/PB.

De mais a mais, entende-se que o simples confronto com os preços SINAPI, por si só, não comprova a vantajosidade desta adesão, pois não se faz presente os descontos sobre estes valores, motivado pelo interesse dos concorrentes nesta contratação. **Ratifica-se, portanto, a irregularidade da pesquisa de preços, nos termos apontados no levantamento inicial.**

c) Documento de fls. 253/254 solicita adesão de R\$ 10.000.000,00 (Dez Milhões de Reais). Em resposta às fls. 252, autoriza-se R\$ 7.000.000,00 (Sete Milhões de Reais), mas não é indicado o percentual de utilização da ata, no momento da adesão, outros "caronas" e o próprio gerenciador.

Ainda que se trate de obrigação do gerenciador, entende-se que o "carona" não pode aderir a uma ata que desconhece as condições de utilização, sob pena de tornar "letra morta" os limites de adesão, situação que se agrava sobremaneira quando o ente que gerencia a ata não é jurisdicionado deste TCE-PB. **Irregularidade, portanto, configurada.**



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

e) Verifica-se que a ARP foi publicada em 03/04/2019, vigência de 12 (doze) meses, término em 03/04/2020 (fls. 244).



Assim, o contrato de fls. 257/279, no valor de R\$ 3.500.000,00, assinado em 31/03/2020 por Sachenka Bandeira da Hora (Ex-Secretária) não poderia estabelecer vigência de 12 meses, até 31/03/2021, pois a validade da ata aderida se encerrou em 03/04/2020.

CLÁUSULA SEXTA – DOS PRAZOS

- 6.1 – O prazo para a EXECUÇÃO será definido no momento da solicitação para a execução dos serviços de RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO, levando em consideração critérios técnicos para o desenvolvimento dos mesmos, tendo como termo inicial a expedição da Ordem de Serviço. Após a comunicação da Ordem de Serviço, será dado um prazo de 72 (setenta e duas) horas para o contratado recebê-la. Caso o mesmo não a tenha recebido neste período será dado início à contagem do prazo para entrega dos trabalhos.
- 6.2 – O prazo de VIGÊNCIA do presente instrumento contratual é de 12 (doze) meses após a emissão da ordem de serviços.

Vozes tentam defender que os contratos decorrentes de ARP teriam “autonomia”, pois passariam a ser regidos pelo art. 54 e seguintes da Lei de Licitações. Esquecem, no entanto, que a validade de 12 meses para as ARP é trazida pela própria Lei nº 8.666/1993 (art. 15, § 3º, inciso III).

Assim, no mínimo, não seria razoável admitir que a mesma lei que cria o Sistema de Registro de Preços, e o limita temporalmente, em verdadeira burla ao seu próprio regramento, permitisse que os contratos decorrentes de ARP pudessem ultrapassar este limite. Seguramente esta não foi, e não é, a intenção do Legislador Federal, pois, se assim fosse, não haveriam razões para limitar a validade das Atas de Registro de Preços.

A confirmar este fato, registre-se que a Lei nº 14.133/2021 continua a limitar temporalmente as Atas de Registro de Preços, e agora, para afastar forçadas e convenientes interpretações em sentido contrário, com solar clareza, estabelece que os contratos terão sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições da ARP.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Irregularidade, portanto, evidenciada.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

Citações realizadas, após pedidos e concessões de prorrogação de defesa, apresentaram argumentos o Senhor CÁSSIO AUGUSTO CANANÉA ANDRADE (Documento TC 40295/21 – fl. 312/322) e a SENHORA SACHENKA BANDEIRA DA HORA (Documento TC 41615/21 – fl. 325/331), em cuja análise a Auditoria assim concluiu seu relatório de fls. 403/409:

Ante o exposto, após análise das defesas, entende-se pelo **acolhimento da preliminar** de ilegitimidade ventilada pelo Sr. Cássio Augusto Cananéa Andrade, de modo a afastar sua responsabilidade sobre os procedimentos em análise, **sem prejuízo da responsabilidade** da Sra. Sachenka Bandeira da Hora pelas inconsistências de informações dos ordenadores desta despesa, que foram inseridas no SAGRES. **Sugere-se, portanto, aplicação da multa prevista no art. 56 da Lei Complementar Estadual nº 18/1993 (Lei Orgânica do TCE-PB).**

Por fim, pelas razões amplamente expostas neste relatório, entende-se que a Adesão a Ata de Registro de Preços nº 07001/2020, e o contrato decorrente (Proc. 19389/20) são **IRREGULARES.**

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 412/425), pugnou:

Por todo o exposto, pugna este Representante Ministerial pela **REGULARIDADE** da Adesão a Ata de Registro de Preço (ARP) nº 328/2019, oriundo de Pregão Presencial nº 20180010-DAE, para execução de serviços de manutenção e recuperação de mercados públicos, cemitérios públicos, calçadas e canteiros centrais no Município de João Pessoa, realizada em 2020 pela Secretaria da Infra-Estrutura do Município de João Pessoa, sob responsabilidade da Sra. Sachenka Bandeira da Hora;

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações (fl. 426).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Em sua análise, a Auditoria questionou quatro pontos:

- 1) Impossibilidade de adesão, pelo Município de João Pessoa/PB, a uma Ata de Registro de Preços do Estado do Ceará;
- 2) Ausência de pesquisa de preços que justifique a vantajosidade desta adesão, com no mínimo 03 (três) orçamentos/cotações;
- 3) A autorização do gerenciador não traz informações do percentual de utilização desta ARP, na ocasião da adesão;
- 4) A vigência contratual não pode ir além da validade da ARP, que se encerrou em 03/04/2020.

Feitas essas breves considerações, cabe reproduzir a minuciosa análise perpetrada pelo Ministério Público de Contas, cujos fundamentos seguem como razões de decidir (fls. 415/425):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

Impossibilidade de adesão, pelo Município de João Pessoa/PB, a uma Ata de Registro de Preços do Estado do Ceará

Suscita a Auditoria a ausência de permissivo legal para adesão a ARP de entes distintos (especificamente município com outro estado), mesmo havendo previsão em Decreto Municipal.

Segundo os Peritos desta Corte, *"o Decreto Federal nº 7892/2013 veda a adesão pela Administração Federal à adesão a ARP municipais, distrital ou estaduais (art. 22, § 8º); e permite que órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais possam aderir a ARP federais. Não trata, portanto, de outras possibilidades de adesões"*.

Estabelece o citado Decreto Federal, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93:

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. (...)

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Para a Auditoria, um município só poderia aderir a uma ata de outro estado, por exemplo, se a lei expressamente facultasse a opção em um de seus parágrafos.

Oportuno se faz tecer alguns comentários quanto à adesão tardia (conhecido como "carona") por outros órgãos antes de adentrar no mérito da questão, uma vez que a adesão à ata de registro de preços constitui uma exceção à regra constitucional que exige prévia licitação (CRFB/88, art. 37, inc. XXI, CF).

Ainda que se trate de instrumento de constitucionalidade duvidosa, sua previsão consta, como citado, 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.



PROCESSO TC 16191/20

No entendimento deste Representante Ministerial, para que a adesão esteja em conformidade com o Ordenamento Jurídico, são necessários três requisitos:

- 1) Haver ato normativo de ambos os entes federados (Órgão Gerenciador e aderente) disciplinando a matéria sobre registro de preços, em observância ao art. 15, § 3º da Lei 8.666/93, uma vez que o Decreto Federal 7.892/2013 aplica-se apenas no âmbito federal². A própria Lei de Licitações remete a Decretos a regulamentação do sistema de registro de preços³;
- 2) A possibilidade de adesão tardia de órgão não participante à ata de registro de preços (“carona”) deve estar expressamente prevista no referido ato normativo específico do Órgão Gerenciador, sem prejuízo da devida motivação quanto à inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a referida adesão;
- 3) Além da autorização normativa aplicável ao Órgão Gerenciador, deve haver autorização normativa específica do ente interessado (Órgão não participante/Aderente), tendo em vista que a Lei de Licitações não disciplina a questão da adesão a atas de registro de preços, sendo vedada a utilização do referido procedimento por entes públicos estaduais e municipais sem autorização normativa, sob pena de afronta ao dever constitucional de licitar. Trata-se de aplicação do princípio da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Carta Magna.

² “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.

³ Lei 8.666/93: “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)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

Ora, o Administrador Público tem suas ações norteadas pelo princípio da Legalidade, de forma vinculada, sendo atribuída conduta discricionária quando a Lei expressamente a permitir.

A título exemplificativo, o Decreto Federal 7.892/13, art. 22, § 9º, dispõe que “É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal”.

O termo “facultada” prevê uma margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade conferida à Administração Pública, mas não a exime do dever de motivação⁴, nem lhe atribui uma autorização automática de adesão às atas de outros órgãos ou entidades sem a devida fundamentação. A Administração Pública, em seus atos, deve respeitar o princípio constitucional da legalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Logo, embora não exista impedimento à utilização de ata de registro de preços da Administração Pública Federal pelos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais, sustenta-se, sob o aspecto jurídico, a necessidade de norma autorizativa específica de cada ente interessado na adesão. Essa norma pode ser o próprio Decreto ou ato jurídico que evidencie o interesse da esfera de governo em aderir ao modelo.

⁴ “(...) 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 da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

No processo ora em análise verifica-se que a adesão à ata de registro de preços no âmbito na Administração Municipal de João Pessoa é autorizada pelo Decreto Municipal nº 7.884/2013. Já o Decreto Estadual de nº 32.824 (Estado do Ceará) autoriza que outros entes façam adesão às Atas de Registro de Preço do Estado (fl. 22 do DOC Nº 50.938/20).

Ademais, averiguou a Auditoria a existência de outros aspectos formais relevantes, tais como (fl. 281/285):

- *Consta justificativa da adesão, com comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado, nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 205/213)*
- *Consta solicitação formal ao órgão gerenciador da ARP, nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 253/254);*
- *Consta anuência do órgão gerenciador da ARP, com informação sobre o percentual total de utilização da ARP, conforme nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 252);*
- *Consta consulta formal à empresa fornecedora dos produtos ou serviços, nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 29/30).*
- *Consta resposta empresa fornecedora dos produtos ou serviços, com manifestação expressa de que a adesão não prejudicará as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes, nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 2/3)*

No mesmo sentido, veja-se precedentes desta Corte: AC1-TC 00575/21, ACÓRDÃO AC1 TC nº 0895/2020, ACÓRDÃO AC2 – TC 01693/19.

Do exposto, não se verifica patente ilegalidade na adesão à ARP ora em análise.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

Ausência de pesquisa de preços que justifique a vantajosidade desta adesão, com no mínimo 03 (três) orçamentos/cotações;

Em verdade, o Decreto 7.892/2013 requer que o órgão que for aderir a uma SRP justifique a **vantagem**, não se mencionando a necessidade de “no mínimo 03 (três) orçamentos/cotações”. Isto porque, a SRP já decorre de um procedimento licitatório.

Neste sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) orienta os diversos órgãos do Ministério Público, em consonância ao TCU:

Quando se tratar de contratação mediante adesão à ata de registro de preço, realizar ampla pesquisa de mercado, visando a caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, “caput”, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

Sobre a pesquisa de preços, a Defesa explicou a metodologia utilizada:

No caso da contratação em referência, visando assegurar a vantajosidade da adesão, foi realizado um estudo comparativo, por amostragem (28 itens), entre a Tabela de Custos da SEINFRA-CE, aplicando o desconto aplicado pelo vencedor do Lote 03 (41,52%), e o SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), incluindo o BDI, a fim de comprovar, tecnicamente, a vantajosidade econômica da adesão.

A partir do estudo realizado, restou assegurada a vantajosidade econômica da Tabela SEINFRA-CE em comparação ao SINAPI, além de que foi determinada a utilização do maior desconto previsto na Ata de Registro de Preços, qual seja, 44,56% (quarenta e quatro e cinquenta e seis por cento), conforme consolidado em cláusula contratual.

Não houve deficiência no estudo realizado que prezou pela análise quanto à vantajosidade da contratação, levando em consideração a tabela referencial da construção civil (SINAPI) que reflete os preços praticados no mercado.

A Auditoria entendeu inadequada a pesquisa promovida em razão de dois aspectos (fl. 406):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

1. ***“os preços registrados na ata aderida se referem à serviços a serem executados nas edificações do Estado do Ceará, os quais, não necessariamente refletem as mesmas condições dos prédios pertencentes ao Município de João Pessoa/PB”***
2. ***“o simples confronto da Tabela de Custos da SEINFRA-CE com o SINAPI/Paraíba da Caixa Econômica Federal, acrescido do BDI2 máximo admitido pela SEINFRA João Pessoa/PB, por si só, não demonstra vantagem para justificar esta adesão; pois não se faz presente o desconto sobre estes valores, motivado pelo interesse de possíveis concorrentes nesta contratação”***.

Salvo juízo diverso, aparentemente, a Auditoria deu pela ausência de pesquisa de preços por entender ilegal a adesão à ARP realizada. Como os técnicos entendem inexistência de norma legal que autorize a adesão entre municípios e estados, considera também que os preços registrados são impraticáveis posto terem sido firmado para outra localidade e, também, que não há benefício à administração ante a ausência de possíveis descontos oferecidos por possíveis concorrentes houvesse sido realizada uma licitação e não uma adesão a uma SRP.

Trata-se de crítica advogada por parte dos juristas, uma vez que a adesão pode ser comparada a ausência de licitação pelo órgão aderente. Ocorre que é legal, criada com objetivos nobres como a maior eficiência e menor burocracia na realização de algumas despesas, carregando em si aspectos positivos e negativos

Opiniões postas à margem, importa reconhecer que a metodologia utilizada pelo gestor para demonstração de vantagem de preço na adesão é legítima e eficaz, atendendo, salvo juízo diverso, aos requisitos legais.

Descontos sobre os preços da tabela SINAPI são comumente – e devem ser – utilizados como parâmetro de preços para obras públicas. Neste sentido, destaca-se decisões do TCU:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 16191/20

A Administração deve utilizar os sistemas oficiais Sinapi e Sicro nas estimativas de custo de obras, devendo utilizar também os dados relativos a seus próprios certames, nos quais a eficiência esteja comprovada.

Acórdão 851/2009-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

A pesquisa de mercado para a definição de custo da contratação de obras e serviços de engenharia deve ser utilizada apenas supletivamente, nos casos em que for inviável a parametrização com fulcro no Sinapi.

Acórdão 147/2013-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

Ao elaborar orçamento estimativo de obras, a Administração não deve fixar preços unitários de materiais e serviços superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

Acórdão 5376/2009-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) é o sistema de referência para obras de edificações, cuja adoção pela Administração Pública Federal é imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, sempre que possível, no caso de inexistência de composição de referência no Sinapi para dado serviço, devem ser utilizadas as composições de outros sistemas de referência e adotados, preferencialmente, os valores dos insumos pesquisados pelo Sinapi.

Acórdão 1176/2012-Plenário | Relator: ANA ARRAES

Precedentes desta Corte que dão pela regularidade de licitações com compatibilidade de preços à tabela SINAPI: ACÓRDÃO AC1 – TC – 01421/2020, ACÓRDÃO AC1 – TC – 01089/18, ACÓRDÃO AC2 – TC 03007/19, ACÓRDÃO AC2 TC 03152/2019.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

A autorização do gerenciador não traz informações do percentual de utilização desta ARP, na ocasião da adesão;

Estabelece o Decreto Federal (Nº 7.892/13) que os órgãos e entidades que aderirem a ata não poderão exceder cinquenta por cento dos quantitativos dos itens registrados:

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.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

No caso, como alegou a Defesa, trata-se de mandamento destinado ao Órgão Gerenciador. Neste sentido, transcreve-se decisão do TCU:

Cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços o controle das autorizações de adesão, a fim de que os quantitativos de cada item registrado contratados pelos caronas não superem os limites previstos no art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A, do Decreto 7.892/2013 (Acórdão 894/2021-TCU-Plenário)

Na prática, o Órgão gerenciador da ata (Superintendência de Obras Públicas do Governo do Estado do Ceará) anuiu à adesão solicitada pela Secretaria de Infra-estrutura de João Pessoa no valor de R\$ 7.000.000,00, tendo esta última contratado R\$ 3.500,00, correspondente a 50% do autorizado.

Do exposto, não se vislumbra qualquer prejuízo à legalidade dos atos administrativos perpetrados.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

A vigência contratual não pode ir além da validade da ARP, que se encerrou em 03/04/2020.

Assiste razão à defesa ao suscitar o regramento legal diferenciado para as alterações dos procedimentos de licitação em sentido amplo (incluindo atas de registro de preços) e os contratos decorrentes.

Especificamente sobre ARP, tem-se que sua duração está disciplinada no art. 15, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e os contratos são regidos pelo art. 57 da mesma lei. Assim, o fato de a ata ter vida breve não impacta a vida dos contratos, sujeita a outra normatização.

Ainda, o Decreto nº 7.892/13, que prevê no art. 12, § 2º, que *“a vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993”*, não deixando mais pairar dúvidas sobre o assunto.

Fato é que os contratos administrativos devem ser celebrados dentro da vigência da ata de registro de preços, mas podem ter seus prazos encerrados após a expiração da validade da Ata.

A esse respeito já se manifestou o TCU no Acórdão nº 991/2009, fixando o entendimento de que os contratos firmados decorrentes de ata de registro de preços terão sua vigência regulada pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, podendo ser prorrogados de maneira independente da vigência da respectiva ata. Em suma, é possível afirmar que a vigência do contrato não precisa coincidir com a da ata. São prazos distintos. O que não é possível ocorrer é a formalização do contrato fora do prazo de vigência da ata.

Isto posto, este Ministério Público Especial entende que assiste razão ao defendente e não acompanha o entendimento técnico pela manutenção da apontada irregularidade.



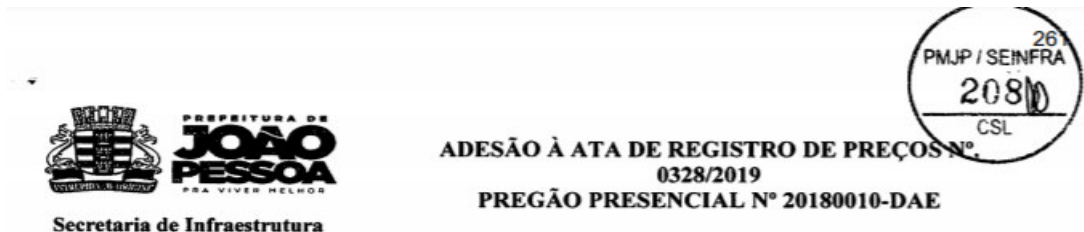
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

O instrumento contratual decorrente da Adesão é o Contrato 07.017/2020 (fls. 261/278), datado de 31/03/2020, com prazo de vigência previsto de 12 meses:



ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº
0328/2019
PREGÃO PRESENCIAL Nº 20180010-DAE

CONTRATO Nº 07.017/2020/SEINFRA PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE MERCADOS PÚBLICOS, CEMITÉRIOS PÚBLICOS E CALÇADAS/CANTEIROS CENTRAIS, JOÃO PESSOA - PB, QUE ORA CELEBRAM ENTRE SI, A PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA (SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA) E A EMPRESA EMKO CONSTRUTORA EIRELI., CNPJ Nº 24.233.779/0001-53, NA FORMA ABAIXO:

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA**, com sede à Rua Diógenes Chianca, nº 1.777, Água Fria, inscrito CNPJ sob n.º 08.806.721/0001-03, representada neste ato pela Senhora Secretária de Infraestrutura Sachenka Bandeira da Hora, RG nº 1.330.943/SSP/PB, CPF nº 669.988.404-20, doravante denominado **CONTRATANTE**, e do outro lado a Firma **EMKO CONSTRUTORA EIRELI**, localizada à Rua São Joaquim, 376, Casa A, Tirol, CEP : 59022-240, Natal, Rio Grande do Norte, inscrita no CNPJ sob nº 24.233.779/0001-53, Insc. Municipal nº 214.618-7 (Natal) Insc. Estadual Nº 20.484.707-9 (Rio Grande do Norte) doravante denominada **CONTRATADA**, representada neste ato pelo Sr. César Petrulli do Amaral Rocha, CPF nº 073.781.174-98, resolvem celebrar **TERMO DE CONTRATO**, nos autos do Processo Administrativo nº. 2020/033305, com adesão à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS nº 0328/2019, fruto do PREGÃO PRESENCIAL nº 20180010-DAE (Governo do Estado do Ceará) - TIPO MENOR PREÇO (POR DESCONTO), mediante as seguintes cláusulas e condições que mutuamente se obrigam.

CLAUSULA SEXTA – DOS PRAZOS

6.1 – O prazo para a EXECUÇÃO será definido no momento da solicitação para a execução dos serviços de RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO, levando em consideração critérios técnicos para o desenvolvimento dos mesmos, tendo como termo inicial a expedição da Ordem de Serviço. Após a comunicação da Ordem de Serviço, será dado um prazo de 72 (setenta e duas) horas para o contratado recebê-la. Caso o mesmo não a tenha recebido neste período será dado início à contagem do prazo para entrega dos trabalhos.

6.2 – O prazo de VIGÊNCIA do presente instrumento contratual é de 12 (doze) meses após a emissão da ordem de serviços.



PROCESSO TC 16191/20

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA - DO FORO

21.1. Eleggem as partes contratantes o Foro desta Cidade, para dirimir todas e quaisquer controvérsias oriundas deste Contrato, renunciando expressamente a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por assim estarem justas e contratadas, as partes, por seu representante legal, assina o presente Contrato, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma para um só e jurídico efeito, perante as testemunhas abaixo-assinaladas, a tudo presentes.


João Pessoa / PB, 31 de março de 2020.
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA
SACHENKA BANDEIRA DA HORA

EMKO CONSTRUTORA EIRELI
REPRESENTANTE LEGAL
CÉSAR PETRULLI DO AMARAL ROCHA

Quanto ao contrato, não constam impugnações à sua regularidade nos relatórios elaborados pela Auditoria (fls. 281/285, 286/291 e 403/409). Ao contrário, o relatório denominado “Levantamentos Dados e Informações para instrução inicial”, em suas fls. 283/284, assinala que os requisitos para a sua regularidade foram observados:

QUANTO À CONTRATAÇÃO

15. Consta indicação de dotação/reserva orçamentária, conforme art. 38 da Lei de Licitações (fls. 262).

16. Consta documentação comprobatória da regularidade da contratada, vigentes no momento da contratação, nos termos do Decreto Municipal n. 7.884/2013 (fls. 258/260);

Ante o exposto, em consonância com o entendimento do Ministério Público de Contas, VOTO pela: **I) REGULARIDADE** da Adesão à Ata de Registro de Preço 0328/2019, oriunda do Pregão Presencial 20180010-DAE do Governo do Estado do Ceará, e do Contrato 07.017/2020; e **II) DETERMINAÇÃO** de arquivamento dos autos.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 16191/20

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 16191/20**, referentes à análise da Adesão à Ata de Registro de Preço 0328/2019, oriunda de Pregão Presencial SRP 20180010-DAE do Governo do Estado do Ceará, e do Contrato 07.017/2020, materializados pela Secretaria da Infraestrutura do Município de João Pessoa, sob a titularidade da ex-Secretária, Senhora SACHENKA BANDEIRA DA HORA, objetivando a execução de serviços de manutenção e recuperação de mercados públicos, cemitérios públicos, calçadas e canteiros centrais no Município de João Pessoa, cuja contratada foi a empresa EMKO CONSTRUTORA EIRELI (CNPJ 24.233.779/0001-53), com o preço de R\$3.500.000,00 pelo prazo de 12 meses, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES a Adesão à Ata de Registro de Preço 0328/2019, oriunda do Pregão Presencial 20180010-DAE do Governo do Estado do Ceará, e o Contrato 07.017/2020; e

II) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 24 de agosto de 2021.

Assinado 24 de Agosto de 2021 às 17:14



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 27 de Agosto de 2021 às 08:35



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Marcílio Toscano Franca Filho

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO