



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços

Órgão/Entidade: Prefeitura do Município de Santa Rita/PB

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

Responsável: Lúcia de Fátima Aires Miranda

EMENTA: - **ADMINISTRAÇÃO DIRETA – Adesão à Ata de Registro de Preços Nº 002/2016.** Regularidade com ressalvas. Determinação de encaminhamento à auditoria para acompanhamento e exame da execução de contratos decorrentes de tal procedimento.

ACÓRDÃO AC2-TC-03430/2018

RELATÓRIO:

Adoto como Relatório o Parecer Nº 182/18, do Ministério Público Especial, de lavra da Procuradora, Elvira Sâmara Pereira de Oliveira, a seguir transcrito:

Versam os presentes autos acerca da legalidade da adesão da Prefeitura Municipal de Santa Rita à Ata de Registro de Preços nº 002/2016 – Secretaria da Educação do Amapá, decorrente do Pregão Eletrônico nº 017/2016 para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento, instalação e manutenção de dispositivos de vigilância eletrônica e patrulhamento com a implantação de centro de monitoramento, assim como a disponibilização de todos os equipamentos necessários à execução do objeto nas dependências das Secretarias da Saúde e da Educação do Município de Santa Rita na forma de comodato.

O Órgão Instrutor, após a análise dos documentos constantes nos autos, emitiu Relatório Inicial às fls. 193/198, no qual sugeriu o apensamento do Proc. TC 10434/17 aos presentes autos, em razão da similaridade da matéria neles tratada, para que fossem julgados conjuntamente, considerou irregulares as adesões de que resultaram os contratos 037 e 038/2017, ante a ausência de normativo local que as autorize e de pesquisa de preços a confirmar sua vantajosidade, pediu cautelarmente a suspensão da execução de toda e qualquer despesas com relação aos citados contratos, bem como sugeriu a citação dos responsáveis.

Portanto, em suma, a Auditoria apontou as seguintes irregularidades:

1. Ausência de normativo local autorizador de adesão à Ata de Registro de Preços pelo ente municipal;
2. Ausência de pesquisa de preço a confirmar a vantajosidade da adesão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

Após, o Processo TC 10434/17 foi encartado aos autos e os interessados devidamente citados, quais sejam: Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, Prefeito do Município, Sra. Maria do Desterro Fernandes Diniz Catão, gestora do Fundo Municipal de Saúde, Sra. Andréa T. S. Chaves, Coordenadora Jurídica e Sra. Luciana Meira Lins Miranda, Procuradora-Geral do Município.

Defesa apresentada pela gestora do FMS através do Doc. 75317/17 às fls. 408/412, seguida dos Docs. 75341/17 (fl. 414), 76398/17 (fl. 417) e 76544/17 (fl. 421) nos quais, respectivamente, a Sra. Luciana Meira Miranda, o Sr. Emerson Fernandes e a Sra. Andréa Targino Chaves anexaram pedido de prorrogação do prazo defensivo.

Por determinação do Exmo. Conselheiro Relator, os prazos de defesa foram prorrogados por 15 dias.

Posteriormente, a Sra. Luciana Meira Miranda, o Sr. Emerson Fernandes Panta e a Sra. Andréa Targino Chaves encartaram suas defesas, respectivamente formalizadas através dos Docs. 79285/17 (fls. 429/157), 80771/17 (fls. 459/515) e 80816/17 (fls. 517/535).

Às fls. 542/549 consta relatório de análise de defesa em que a Auditoria sugeriu o julgamento irregular das adesões à Ata de Registro de Preços objeto deste processo e dos contratos decorrentes, recomendou a anulação de tais avenças, a realização de tomada de contas especial sobre a execução dos citados contratos, bem como sugeriu a imputação de multa ao Prefeito Municipal pela prática de atos sem autorização normativa.

Em seguida, os autos vieram a este Ministério Público de Contas para análise e emissão de Parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, ou seja, a que melhor atenda ao interesse público dentre as ofertadas pelos particulares que com ela desejam contratar, conferindo, assim, oportunidade a qualquer interessado, desde que devidamente habilitado, a participar do certame.

Previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Brasileira e disciplinado pela Lei nº 8.666/93, o procedimento licitatório constitui regra imposta pela Carta Magna ao Administrador Público para celebração de contratos visando à aquisição de bens e serviços.

No tocante à matéria objeto dos autos, tem-se que a Lei Geral de Licitações (8.666/93) determina que as compras realizadas pela Administração Pública, sempre que possível, deverão seguir os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

procedimentos relacionados nos incisos I ao V do seu art. 15. O inciso II definiu que as compras devem ser processadas através de sistema de registro de preços.

A licitação para registro de preços poderá ser realizada nas formas de concorrência ou pregão, nos termos das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002. Uma vez efetuados os procedimentos concernentes ao Sistema de Registro de Preços, é assinada a Ata de Registro de Preços, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

O procedimento de "adesão à ata de registro de preços" (ARP) relaciona-se, portanto, ao Sistema de Registro de Preços, e consiste, em linhas gerais, num conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à aquisição de bens e prestação de serviços, para eventual e futura contratação pela Administração Pública.

Conforme o artigo 2º, inciso V, do Decreto Federal nº 7.892/2013 (que regulamenta o sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8666/93), além do órgão gerenciador e dos órgãos participantes, está prevista a figura do "órgão que adere" à ata de registro de preços, o chamado "carona". A adesão é realizada mediante prévia consulta ao órgão detentor da Ata, devendo ser comprovada, em cada caso, a vantagem do uso deste procedimento para a Administração. Registre-se, a propósito, explanação do ilustre Marçal Justen Filho:

Em síntese, "carona" consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. Qualquer órgão alheio ao sistema, independentemente de órbita federativa, pode valer-se dessa solução.

Cumprido ressaltar que a adesão à ata de registro de preços por um órgão ou entidade deve seguir as etapas comuns a todo planejamento de compras/serviços a ser realizado pela Administração Pública. Destarte, cabe ao órgão aderente (ou carona) primeiramente definir suas necessidades - não podendo exceder, todavia, a 100% dos quantitativos de cada item registrado na ARP para o órgão gerenciador (art. 22, § 3º do Decreto 7.892/2013) - e, em seguida, realizar ampla pesquisa de preços de forma a encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

Portanto, para que um órgão público possa aderir a uma determinada ARP, faz-se necessário que sejam atendidos, a priori, os seguintes requisitos ou etapas: I) comprovação da vantagem da adesão, demonstrando que os preços registrados estão compatíveis com os de mercado; II) consulta ao órgão gerenciador sobre a possibilidade de utilização da ata; III) concordância da empresa vencedora da ata em fornecer os produtos.

No caso em discepção, observa-se que a Prefeitura Municipal de Santa Rita aderiu à Ata de Registro de Preços nº 002/2016 – Secretaria da Educação do Estado do Amapá, decorrente do Pregão Eletrônico nº 017/2016. Acontece que após análise do procedimento pela Unidade Técnica, foram apontadas as duas irregularidades acima mencionadas, quais sejam, ausência de norma municipal autorizadora da adesão à ata de registro de preços e de pesquisa de preços.

No tocante à ausência de norma local autorizadora da adesão à ata de registro de preços, o Prefeito apresentou cópia do Decreto nº 039 de 05 de agosto de 2010, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto nos artigos 15 da Lei Federal 8.666/93 e 11 da Lei Federal 10.520/02 e, posteriormente, apresentou o Decreto nº 038 de 24 de outubro de 2017 que, malgrado tenha sido promulgado e publicado após a vertente adesão à ata de registro de preços, em seu art. 36 está consignado que seus efeitos são retroativos a 1º de janeiro de 2017.

A propósito, o Prefeito Municipal, a Procuradora-Geral do Município, bem como a Coordenadora Jurídica argumentaram no sentido de que a Adesão à Ata de Registro de Preços tem previsão nas Leis Federais 8.666/93 e 10.520/02, e, portanto, são aplicáveis no âmbito dos Estados e Municípios.

Com relação a este ponto, importa trazer a lume que a doutrina majoritária afirma que o art. 15 da Lei 8.666/93 é autoaplicável, referindo-se à regulamentação por decreto, somente para fins de adequação às peculiaridades regionais, não sendo condicionante à possibilidade de adesão por ente municipal.

Nesse sentido, leciona o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, in verbis:

O art. 15 prevê a regulamentação do sistema de registro de preços por meio de decreto, a ser editado no âmbito de cada entidade federativa. Isso não significa que o dispositivo não seja autoaplicável. A afirmativa decorre de que a disciplina da lei é perfeitamente suficiente para instituir-se o sistema de registro de preços. Não há necessidade de veiculação de outras regras complementares. A quase totalidade das soluções nele contidas pode ser explícita ou implicitamente extraída do sistema da Lei n. 8.666/93. Aliás, inúmeras inovações trazidas na regulamentação se caracterizam como ilegais, eis que ultrapassam os limites previstos legislativamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

Dessa forma, seria possível a utilização do Sistema de Registro de Preços pelo município de Santa Rita, mesmo que não houvesse regulamentação local, embora a implementação desta seja recomendável.

Ademais, a Unidade Técnica apontou como irregularidade a ausência de pesquisa de preços por parte da Administração.

A respeito, aduziu que o Prefeito se limitou a enviar proposta de preços apresentada pela ATIVA SYSTEM (empresa vencedora) no âmbito do Pregão Eletrônico 17/2016 realizado pela SEED/Amapá, salientado entender estarem ausentes quaisquer sinais de que a Prefeitura ou a Secretaria da Saúde tenha efetivamente colhido propostas de preços, isto é, realizado efetiva pesquisa de preços.

Com efeito, quanto às firmas junto as quais houve pesquisa de preços, observou que, segundo seu CNPJ, a empresa SEGTEL COMÉRCIO DE SEGURANÇA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA – ME não estaria apta a prestar os serviços objeto da suposta pesquisa. Aduziu também que as firmas SAYANE GOMES DE MELO – ME e CBM SYSTEM SERVIÇOS DE SEGURANÇA E TECNOLOGIA LTDA – ME, por serem microempresas, não teriam em princípio, porte para fornecer os serviços objeto da adesão. Daí apontar não ter havido pesquisa de preços.

Em sua defesa, o Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta alegou que a verificação da qualificação econômico-financeira das empresas é realizada na fase de habilitação dos licitantes e não durante a pesquisa de preços, portanto, não haveria qualquer razão jurídica ou administrativa para se conferir, no momento, tamanha importância à formalidade da verificação da área de desempenho das atividades e da qualificação econômico-financeira das empresas que ofereceram as propostas de preço.

Não obstante o defendente tenha levantado a questão do momento para a verificação da habilitação, oportunamente faz-se necessário tratar acerca da ausência de limitação para as microempresas participarem do SRP. Ocorre que a LC nº 147/2014, dentre outros objetivos, ampliou a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, é o que se pode ver no caput do art. 47:

Art. 47 Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

Já o art. 48, caput e inc. I, da LC nº 123/2006 (alterada pela LC Nº 147/2014) preveem:

Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00(oitenta mil reais);

A partir dos citados artigos, vê-se que a ordem jurídica pretende priorizar as contratações de microempresas e empresas de pequeno porte pela Administração, quando prevê a participação exclusiva delas a considerar o valor de até R\$ 80.000,00. Todavia, ao exceder esse valor há o afastamento de realização de licitação exclusiva para ME's e EPP's, o que não significa a impossibilidade de participação em competição com outras empresas.

Além disso, ao perscrutar os autos do presente processo, esta Representante Ministerial constatou, às fls. 02/22, as propostas apresentadas pelas empresas ao Município de Santa Rita, e, às fls. 121/123, documentação referente à pesquisa de mercado e tabela comparativa de preços, donde se infere que o preço contratado se mostrou mais vantajoso em relação aos pesquisados.

Ressalta-se, outrossim, quanto à empresa dita "inapta" pela Auditoria à prestação de serviços, que não foi ela a vencedora.

Contudo, dada importância da pesquisa de preço, vale registrar que a sua escorreita realização antes da efetivação de qualquer certame se mostra necessária, uma vez se configura no meio através do qual se pode conseguir dados capazes de subsidiar uma avaliação eficaz das propostas a serem apreciadas, e, conseqüentemente, o atingimento da vantajosidade.

Quanto à contratação, conforme se infere dos autos, verificou-se que não houve a celebração de contrato pelo Município de Santa Rita com a empresa vencedora do certame até então, sendo o caso, portanto, ao ver desta Representante Ministerial, de posterior envio dos presentes autos à Auditoria, para fins de averiguar acerca da eventual celebração dos contratos e, em caso positivo, proceder à devida análise da sua execução.

Ex positis, opina esta Representante Ministerial pela regularidade com ressalvas do procedimento de adesão à ata de registro de preços em questão, recomendando-se, contudo, à Prefeitura Municipal de Santa Rita proceder sempre com o necessário zelo, no que pertine à realização de pesquisa de preços, quando da realização de certames licitatórios.

Opina, outrossim, pelo subsequente envio dos presentes autos à Auditoria, para fins de averiguar acerca da eventual celebração de contratos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10426/17

decorrentes da vertente adesão à ata de registro de preços, e, em caso positivo, proceder à devida análise da sua execução. É o parecer.

O gestor foi notificado acerca da inclusão do presente processo na pauta desta sessão. **É o relatório.**

VOTO DO RELATOR

Considerando o **Parecer Nº 182/18**, acima transcrito, os Relatórios da auditoria e as demais peças integrantes deste processo, voto acompanhando na íntegra, o parecer do Ministério Público Especial pela regularidade com ressalvas do procedimento de adesão à ata de registro de preços em questão, recomendando-se, contudo, à Prefeitura Municipal de Santa Rita proceder sempre com o necessário zelo, no que pertine à realização de pesquisa de preços, quando da realização de certames licitatórios, bem como pelo subsequente envio dos presentes autos à Auditoria, para fins de averiguar acerca da eventual celebração de contratos decorrentes da vertente adesão à ata de registro de preços, e, em caso positivo, proceder à devida análise da sua execução.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA:

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo **TC Nº 10426/17**, e

CONSIDERANDO o Relatório e Voto do Relator, o pronunciamento da auditoria, o parecer do Ministério Público Especial e o mais que dos autos consta,

ACORDAM os Membros **do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, em julgar regular com ressalvas o procedimento de adesão à ata de registro de preços em questão, recomendando-se, contudo, à Prefeitura Municipal de Santa Rita proceder sempre com o necessário zelo, no que pertine à realização de pesquisa de preços, quando da realização de certames licitatórios, **bem como pelo** subsequente envio dos presentes autos à Auditoria, para fins de averiguar acerca da eventual celebração de contratos decorrentes da vertente adesão à ata de registro de preços, e, em caso positivo, proceder à devida análise da sua execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
PROCESSO TC Nº 10426/17

Publique-se, notifique-se e cumpra-se.

TCE-Sala das Sessões da 2ª Câmara-Min-Plen.Cons.Adailton Coêlho Costa
João Pessoa, 16 de outubro de 2018.

MFA

Assinado 11 de Março de 2019 às 08:43



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 11 de Março de 2019 às 08:05



Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Assinado 11 de Março de 2019 às 10:26



Bradson Tibério Luna Camelo
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO