

Processo: 1066763
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representados: Ronaldo Agapito de Sá – Prefeito de Passabém; Mateus Andrade Neves – Procurador de Passabém; Maria Nice dos Santos Teixeira – Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Passabém; Kléber Batista Meireles – Secretário Municipal de Transportes de Passabém; Carlos Castilho Lage – Prefeito de Ferros; Fabiano Penido de Alvarenga – Procurador de Ferros; Sueli Carvalho Lage – Pregoeira de Ferros
Jurisdicionado: Município de Passabém
Procurador: Alexandre de Almeida Martins, OAB/MG 123.747
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 14/12/2021

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE REMESSA DE DADOS AO SICOM/TCE. IRREGULARIDADE. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ESCLARECIMENTO ACERCA DO EDITAL VIA CORREIO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE. DELIMITAÇÃO EXPRESSA DE PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO. NECESSIDADE. COMPROVAÇÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. NECESSIDADE. INCIDÊNCIA DE MULTA.

1. A ausência de remessa de dados via SICOM/TCE viola a instrução normativa n. 10/2011 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, sendo passível de multa.
2. Os princípios da ampla concorrência e da celeridade processual propugnam pela possibilidade de esclarecimentos acerca do edital por meio de correio eletrônico, além da necessidade de delimitação expressa de prazo para sua impugnação.
3. É necessária a comprovação da vantagem econômica da adesão à ata de registro de preços.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz, em:

- I) aplicar multa pessoal e individual ao Sr. Ronaldo Agapito Sá, então Prefeito do Município de Passabém, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em decorrência da omissão no dever de prestar informações ao SICOM/TCE, com fundamento no disposto no art. 85, VII, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) deixar de responsabilizar os Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e Sueli Carvalho Lage, respectivamente, Prefeito Municipal, Procurador Municipal e Pregoeira da Prefeitura do Município de Ferros, à época, uma vez que não houve prejuízo à lisura do certame decorrente da falta de orientação no edital sobre os meios para

apresentação de impugnação, de pedido de esclarecimento e para interposição de recurso, em face do processo licitatório;

- III) recomendar ao atual Prefeito do Município de Ferros, no entanto, que faça constar no instrumento convocatório de futuras licitações, de forma clara e precisa, o prazo e o procedimento para apresentação de impugnação e de pedido de esclarecimento;
- IV) aplicar multa aos responsáveis, no âmbito da Prefeitura Municipal de Passabém, na época, Sr. Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal, e Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, no valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por terem praticado ato com infração à norma legal, no Processo Licitatório n. 42/2016 relativo a adesão pela Prefeitura do Município à Ata de Registro de Preço n. 036/2016, oriunda do Pregão n. 24/2016 do Município de Ferros, com fundamento no que estabelece o art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008;
- V) deixar de responsabilizar o Sr. Kléber Batista Meireles, então Secretário Municipal de Transportes do Município de Passabém, porquanto não há, nos autos, elementos que permitam afirmar, com segurança, que o agente público nominado influenciou na irregularidade atinente à falha na formalização do processo administrativo de adesão à ata de registros de preços examinada nesta representação;
- VI) ressaltar que não há irregularidade na subscrição do edital pela pregoeira municipal, como ficou assentado, a esse respeito, pelo Tribunal Pleno na resposta dada à Consulta n. 862137;
- VII) determinar a intimação dos responsáveis, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e ss. da Resolução n. 12/2008;
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, na forma do art. 176, I, regimental, findos os procedimentos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido, parcialmente, o Relator.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente e
Prolator do voto vencedor

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 14/9/2021

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, decorrente do Procedimento Preparatório n. 025.2017.558, a fim de apurar supostas irregularidades no Processo Licitatório n. 42/2016, relativo a adesão à Ata de Registro de Preço n. 036/2016, pela Prefeitura Municipal de Passabém, oriunda do Pregão n. 24/2016 do Município de Ferros, visando a contratação de sociedade empresarial para a execução de serviços de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas de Prefeitura de Passabém, por meio de sistema informatizado, com a utilização de tecnologia de cartão eletrônico para manutenção preventiva e corretiva incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais.

Em síntese, o representante apontou as seguintes irregularidades (peça n. 2):

- a) violação da instrução normativa n. 10/2011 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em virtude da não remessa de dados via SICOM/TCE pela Prefeitura de Passabém/MG;
- b) extrapolação da atribuição na subscrição do Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 pela Pregoeira do Município de Ferros;
- c) parcelamento irregular do objeto da Licitação Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura do Município de Ferros;
- d) descrição imprecisa do objeto no Termo de Referência do Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura Municipal de Ferros;
- e) falta de orientação editalícia para os meios de impugnação, esclarecimentos e recursos do Processo Licitatório n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura Municipal de Ferros;
- f) falta de comprovação de pesquisa de preços no mercado pela Prefeitura do Município de Passabém, antes da realização da Adesão à Ata de Registro de Preços n. 001/2017;
- g) ausência de comprovação da vantagem econômica da Adesão à Ata de Registro de Preço n. 001/2017 pela Prefeitura Municipal de Passabém; e
- h) ausência de previsão de dotações orçamentárias específicas no procedimento licitatório e no contrato administrativo, resultante da Ata de Registro de Preços n.001/2017 da Prefeitura do Município de Passabém.

Em exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela parcial procedência da Representação quanto aos itens que se seguem: (i) incompetência do pregoeiro para subscrever o edital; (ii) parcelamento irregular do objeto; (iii) descrição imprecisa do objeto no Termo de Referência e (iv) inadequação dos meios de impugnação, esclarecimentos e recursos, todos referentes ao Edital do Pregão Presencial n. 24/2016 (Município de Ferros); (v) ausência de registro no SICOM; (vi) falta de comprovação de pesquisa de preços no mercado e da vantagem econômica na adesão à Ata de Registro de Preços n. 1/2017 (Município de Passabém).

Ao final, pugnou pelas citações dos responsáveis para apresentarem suas razões de defesa (peça n. 4).

As alegações defensivas foram apresentadas pelos representados abaixo listados (peça n. 7):

- Ronaldo Agapito de Sá, Prefeito Municipal de Passabém (fls. 81/193);
- Kléber Batista Meireles, Secretário Municipal de Transportes de Passabém (fls. 81/193);
- Maria Nice dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Passabém (fls. 81/193);
- Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal de Passabém (fls. 194/201);
- Carlos Castilho Lage, Prefeito de Ferros (fls. 203/219);
- Fabiano Penido de Alvarenga, Procurador Municipal de Ferros (fls. 203/219); e
- Sueli Carvalho Lage, Pregoeira Municipal de Ferros (fls. 203/219).

Em reexame, o Órgão Técnico concluiu pela parcial procedência dos apontamentos (peça n. 13).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apresentou parecer (peça n. 15) reiterando os pedidos por ele formulados na representação.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Mérito

II.1.1 Da violação da instrução normativa n. 10/2011 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em virtude da não remessa de dados via SICOM/TCE pela Prefeitura Municipal de Passabém

Quanto ao presente tópico, os Srs. Ronaldo Agapito de Sá (Prefeito Municipal de Passabém), Kléber Batista Meireles (Secretário Municipal de Transportes de Passabém) e Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira (Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Passabém) apresentaram defesa (fls. 81/193) alegando que existiu um ato falho do setor de contabilidade em relação ao lançamento do contrato e da adesão no módulo SICOM, o que poderia ser regularizado após a abertura de vista no processo de prestação de contas de 2017 (fl. 84).

Por fim, afirmaram tratar-se de um mero erro formal passível de reparo. Nesse contexto, os representados solicitaram a aplicação de apenas uma advertência como forma de punição mais razoável (fl. 84).

Em sua análise, o Órgão Técnico se manifestou no seguinte sentido:

No que diz respeito à violação da Instrução Normativa n. 10/2011 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, verificou-se que o **Município de Passabém/MG não prestou as informações completas por meio do SICOM acerca do Procedimento licitatório n. 00010/PMP/2017 - Modalidade Adesão à Ata de Registro n. 0001/PMP/2017 (Ata de Registro de Preços n. 036/2016, do Município de Ferros/MG)-**, estando ausentes informações sobre o contrato e o procedimento de adesão, firmadas entre este e a empresa Trivale Administração LTDA.

O SICOM é um instrumento de recepção de dados dos jurisdicionados que permite conhecer as especificidades e a realidade dos órgãos e entidades municipais do Estado de Minas Gerais. Os dados apresentados nos relatórios refletem fielmente o conteúdo

transmitido nas remessas efetuadas pelos jurisdicionados e não contém quaisquer juízos de valor expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

A Instrução Normativa n. 10/2011 dispõe sobre a remessa, pelos Municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Art. 1º. Esta Instrução Normativa disciplina a remessa ao Tribunal das informações necessárias à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos municípios mineiros, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, instituído pela Resolução n. 07, de 27 de abril de 2011.

Parágrafo único. A remessa de que trata o *caput* deste artigo será realizada por meio do Portal do SICOM, no exercício financeiro de 2012 e subsequentes, no endereço www.tce.mg.gov.br.

Segundo o art. 8º da Instrução Normativa n. 10/2011:

Art. 8º. A omissão no envio dos documentos e informações de que trata esta Instrução ou o não cumprimento dos prazos nela estabelecidos sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

A falta de remessa de dados é irregularidade passível de sanção nos termos do art. 85, inciso VII, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, a saber:

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

(...)

VII – até 40% (quarenta por cento), pelo não-encaminhamento de relatórios, documentos e informações a que está obrigado por força de lei ou de ato normativo do Tribunal, no prazo e na forma estabelecidos; (grifo nosso)

(...)

Esta Corte de Contas já se pronunciou acerca de tal irregularidade na Sessão Plenária de 29/08/2012, nos autos do Processo n.880.580, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, *in verbis*:

ASSUNTO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. NÃO REMESSA DE DADOS VIA SICOM. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO GESTOR. IMPOSTO O CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS.

Aplica-se multa pessoal a Prefeito, nos termos do inciso VII do art. 85 da Lei Complementar estadual n. 102/2008, com fulcro no art. 8º da INTC n. 10/2011, tendo em vista a inadimplência junto a este Tribunal quanto à remessa de dados por meio do SICOM, referentes ao exercício de 2011, nas datas fixadas. Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para adoção das medidas cabíveis, se transitada em julgado a decisão sem o recolhimento da multa; havendo o recolhimento da multa e o adimplemento da obrigação, impõe-se o arquivamento dos autos.

(...)

Esta Corte de Contas aprovou, em 14 de dezembro de 2011, a Instrução Normativa n. 10/2011, que dispõe sobre a remessa pelos Municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do SICOM.

A remessa dos Instrumentos de Planejamento está contemplada no Título II, Capítulo I, do aludido ato normativo, que determina, no parágrafo único do art. 4º que os Chefes do Poder Executivo devem enviar informações pertinentes ao PPA, LDO e LOA, acompanhadas dos respectivos textos das leis até o dia 31 de janeiro do exercício a que se referir a LOA.

(...)

Considerando que a Prefeitura Municipal de Bonito de Minas não enviou os dados relativos ao módulo “Instrumento de Planejamento”, por meio do SICOM, até o dia 31/01/2012, contrariando as disposições do parágrafo único do art. 4º da IN 10/2011, assim como não atendeu o comunicado n. 001/2012, disponível no Portal SICOM e publicado no DOC de 06/03/2012, sobre o preenchimento do “Formulário de Justificativa” até a data fixada para tanto, 30/03/2012, encontrando-se, portanto, inadimplente junto a este Tribunal;

ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relato, **em aplicar multa pessoal ao Prefeito Municipal de Bonito de Minas, (...), no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), nos termos do inciso VII do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com fulcro no art. 8º da IN n. 10/2011, que prevê que a omissão no envio dos documentos e informações de que ela trata ou o não cumprimento dos prazos nela estabelecidos sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/2008.** Cumpram-se as disposições regimentais. Transitado em julgado a decisão, sem o recolhimento da multa, os autos devem ser encaminhados ao Ministério Público de Contas, para adoção das medidas cabíveis. Havendo o recolhimento da multa imposta e o adimplemento da obrigação, arquivem-se os autos. (...) (grifo nosso).

Cabe registrar, também, que o poder punitivo é uma prerrogativa de autoridade detida pela Administração Pública, na hipótese de descumprimento de deveres por ela impostos. Assim, considerando o princípio da legalidade, a **Administração Pública é obrigada a submeter-se a todos os comandos da lei, não sendo permitida qualquer conduta contrária.** O doutrinador Hely Lopes Meirelles¹ argumenta o seguinte acerca do tema:

“a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Seguindo esse raciocínio, Henrique Savonitti Miranda² compara as atividades de um gestor privado (Princípio da Autonomia da vontade) com as de um gestor público de forma esclarecedora:

“O administrador privado conduz seu empreendimento com *dominus*, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...) O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que **ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.**”

Nesse sentido, percebe-se que as **aplicações de penalidades administrativas são vinculadas.** Portanto, **refuta-se a possibilidade de aplicação de uma advertência como forma de punição mais razoável.**

Por fim, conclui-se **que a Prefeitura de Passabém/MG infringiu o parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa n. 10/2011,** restando, assim, ao gestor público a cominação da **sanção esculpida no art. 85, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008.**

¹ MIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

² MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito administrativo*. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

Diante do exposto, acolho as razões apresentadas pelo Órgão Técnico, concluindo pela aplicação de multa pessoal e individual **ao Sr. Ronaldo Agapito Sá**, Prefeito Municipal de Passabém, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão da omissão no dever de prestar informações ao SICOM, o que faço nos termos do que dispõe o inciso VII do art. 85 da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

II.1.2 Da extrapolação da atribuição na subscrição do Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 pela Pregoeira do Município de Ferros

Em sua defesa, os Srs. Carlos Castilho Lage (Prefeito do Município de Ferros à época), Fabiano Penido de Alvarenga (Procurador Jurídico do Município de Ferros à época) e a Sra. Sueli Carvalho Lage (Pregoeira da Prefeitura de Ferros) argumentaram que o art. 40, § 1º, da Lei n. 8.666/93 prevê que somente a autoridade que expedir o edital deverá assiná-lo, sem definir quem é a autoridade competente (fl. 207).

Afirmaram, ainda, que a Lei n. 10.520/02 não fixa rol taxativo de atribuições do pregoeiro, portanto, a suposta irregularidade apontada está desamparada de fundamento legal (fl. 207).

E, por fim, que o Decreto Municipal de Ferros n. 1.417/2008 deixa claro que as atribuições elencadas não se referem a rol taxativo, deste modo não é plausível respaldar-se no referido Decreto para afirmar que a elaboração do edital e sua assinatura não poderão ser atribuídas à pregoeira (fl. 208).

Em relação ao tópico em análise, o Órgão Técnico se manifestou no seguinte sentido:

O art. 3º, IV, da Lei n. 10.520/02 atribuiu ao pregoeiro e sua equipe de apoio as seguintes responsabilidades:

(...)

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, **o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.** (grifo nosso)

(...)

Além disso, o Decreto Municipal n. 1.417/2008, do município de Ferros, regulamentou o pregão na esfera municipal, no qual estabeleceu as seguintes atribuições ao pregoeiro:

Art. 9º As atribuições do pregoeiro incluem:

I- o credenciamento dos interessados;

II- o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;

III- a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;

IV- a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;

V- a adjudicação da proposta de menor preço quando, não houver interposição de recursos;

VI- a elaboração da ata;

VII- a condução dos trabalhos da equipe de apoio;

VIII- o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos, e

IX – o encaminhamento do processo devidamente instruído após a adjudicação, à autoridade superior, visando a homologação e a contratação.

Observa-se que a **elaboração do edital do pregão não se insere no rol de competências que foram atribuídas ao Pregoeiro.**

Ademais, a Lei 8.666/93 determina em seu art. 40, § 1º:

Art. 40 (...)

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e **assinado pela autoridade que o expedir**, permanecendo no processo de licitação, e dele extraíndo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados (grifo nosso).

(...)

Nesse contexto, esta Unidade Técnica entende **que se trata de uma falha formal. Como não há indícios de que a elaboração e subscrição do edital pela pregoeira beneficiou ou prejudicou algum licitante, opina-se pela não imposição de multa aos responsáveis.**

Assim entendido, em conformidade com a manifestação da Unidade Técnica, acolho a argumentação defensiva e deixo de aplicar multa quanto ao tópico analisado.

II.1.3 Do parcelamento irregular do objeto da Licitação Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura de Ferros

Como bem apontado pela Unidade Técnica, esse item da Representação já foi objeto de análise do Processo n. 958.088, oportunidade em que, na sessão de 08/08/2017, a Primeira Câmara, por maioria de votos, julgou improcedente a Denúncia, pois o apontamento não tinha o condão de macular o feito, principalmente pelo fato de que não ter havido prejuízo ao erário.

II.1.4 Da descrição imprecisa do objeto no Termo de Referência do Edital Processo n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura de Ferros

Em sua defesa, os Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e a Sra. Sueli Carvalho Lage, na época, Prefeito, Procurador Jurídico e Pregoeira do Município de Ferros, respectivamente, assinalaram que, *“ao deflagrar o processo licitatório para contratação do objeto gerenciamento de frotas, não há como prever os serviços e peças que serão efetivamente contratados durante a vigência da Ata de Registro de Preços, pois, não é possível identificar previamente quais defeitos cada veículo/máquina da Prefeitura apresentará”* (fl. 213).

Defenderam, portanto, que a inclusão no edital de lista específica de peças e serviços que porventura seriam contratados durante a execução do objeto seria o mesmo que dar um tiro no escuro, além de acarretar em enorme possibilidade de excluir outros serviços e peças que poderiam vir a ser necessários para atender à demanda futuramente (fl. 214).

Quanto ao tópico em análise o Órgão Técnico se manifestou no seguinte sentido:

No presente caso, consta como objeto do Pregão n. 24/2016 o *“registro de preços para contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas da Prefeitura de Ferros por meio de Sistema informatizado, com utilização de tecnologia de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais”* (fl. 10).

O art. 3º, da Lei n. 10.520/2002, dispõe sobre o objeto da licitação na modalidade Pregão:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (grifo nosso)

Assim, ao definir o objeto a ser licitado, a Administração, conforme determina o inciso II do art. 3º da Lei n. 10.520, de 2002, deve atentar-se para **a observância dos aspectos de precisão, suficiência e clareza, vedada a previsão de especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.**

Com essa exigência, extrai-se da conjugação do art. 14, art. 38, *caput*, e art. 40, I, todos da Lei n. 8.666 de 1993, que o objeto da licitação deve ser caracterizado **de forma adequada, sucinta e clara.**

Acerca do tema, vale transcrever trecho do voto proferido pela Conselheira Adriene Andrade, nos autos da Consulta n. 849.726:

(...) O que a Lei de Licitações determina é que o objeto seja descrito de forma a revelar a exata necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, **afastando-se aquelas irrelevantes e desnecessárias, que apenas restringem a competição.** (grifo nosso)

De acordo com as normas supracitadas, é **indispensável a clareza na descrição do objeto da licitação para assegurar a competitividade do certame**, devendo conter no termo de referência elementos essenciais à formulação das propostas.

Dessa forma, no caso concreto, esta Unidade Técnica entende que o **objeto do edital é compreensível e que existem elementos necessários à formulação das propostas, devido ao detalhamento das frotas e a exemplificação dos serviços.** Assim, a **justificativa dos gestores merece prosperar.**

Destarte, em conformidade o entendimento da Unidade Técnica, acolho os argumentos apresentados pela defesa para afastar a citada irregularidade.

II.1.5 Da falta de orientação editalícia para os meios de impugnação, esclarecimentos e recursos do Processo Licitatório n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, Ata de Registro de Preços n. 36/2016 da Prefeitura de Ferros

Informaram os defendentes que o edital previu o momento para interposição de recursos, utilizando-se, inclusive, da redação contida na Lei Federal n. 10.520/02, dispondo ainda sobre o respeito ao prazo para impugnações/esclarecimentos, nos termos dos itens 11.1, 11.2 e 18.8 do edital (fl. 217).

Registraram mais: que a Lei não distinguiu o momento para interposição de impugnações e para apresentação de pedidos de esclarecimentos, motivo pelo qual, via de regra, para ambos os casos, aplica-se o disposto no art. 41 da Lei n. 8.666/93 (fl. 218).

Por fim, ressaltaram que não há irregularidade nesse ponto do edital.

Em análise, colhe-se do Relatório Técnico:

O art. 41 da lei 8.666/93 prescreve o seguinte:

Art. 41. A Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.**

§ 1º **Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.**

§ 2º **Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação** em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (grifo nosso)

O § 1º, do art. 41, da Lei de Licitações garantiu que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital de licitação no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada da abertura do envelope para habilitação. Já o §2º, do art. 41 da Lei 8.666/93 definiu o prazo de até 2 dias antes da data de abertura dos envelopes para impugnação de termos do edital pelas licitantes.

Ademais, o inciso XVIII do art. 4º, da Lei 10.520/2002 estabeleceu o seguinte:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XVIII - **declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso**, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos; (grifo nosso)

Embora a cláusula 11 do edital esteja de acordo com o art. 4º da Lei 10.520/02, o **item 18.8 não informa de forma expressa o prazo de impugnação** conforme previsto no art. 41 da Lei n. 8.666/93.

Além disso, a cláusula 18.7 do edital permite apenas o esclarecimento por meio do endereço e telefone informado no preâmbulo, não constando a possibilidade via correio eletrônico, o que pode ensejar restrição ao caráter competitivo do certame.

Acerca do tema, a jurisprudência do Tribunal de Contas União destaca:

Não faz sentido, no mundo atual, a Administração rejeitar a possibilidade de uso pelos licitantes do telegrama, do fax e de modernos meios de comunicação, como correio eletrônico e internet. Pelo contrário, isso agiliza o processo. O legislador, atento a isso, já positivou no art. 5º, inciso LXXVII, da Carta Magna, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo (Acórdão n. 2266/2011 – Plenário) (grifo nosso).

O inciso I, §1º, do artigo 3º, da Lei n. 8.666/93 registra que qualquer restrição em relação ao objeto da licitação deve ter como fundamento razões aptas a justificarem que a finalidade e o interesse público reclamam por tal exigência, de forma irremediável. Sem tal justificativa, a restrição deve ser considerada ilegal:

Art. 3º [...]

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei 8.248 de 23 de outubro de 1991.

Portanto, a princípio, a Lei supracitada bem como a jurisprudência não foram observadas pelos Responsáveis no edital de licitação no item relativo à **impossibilidade de esclarecimento do edital via correio eletrônico.**

Dessa forma, **esta Unidade Técnica entende que as irregularidades encontradas são pertinentes, pois não foram apresentadas fundamentações plausíveis sobre a não**

inclusão da possibilidade de esclarecimento/impugnação do Edital via correio eletrônico e da falta de delimitação expressa do prazo para impugnação, em detrimento aos dispositivos supracitados e aos princípios da ampla concorrência e celeridade processual.

Assim, refuta-se os argumentos dos defendentes, mantendo-se a irregularidade apontada na representação.

Nesse contexto, adoto o entendimento da Unidade Técnica, e, fundamentando-me no disposto no art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Orgânica desta Corte, aplico multa aos responsáveis, Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e a Sra. Sueli Carvalho Lage, na época, Prefeito, Procurador Jurídico e Pregoeira do Município de Ferros, respectivamente, no valor individual de R\$2.000,00 (dois mil reais por terem praticado ato com infração à norma legal, na condução do Processo Licitatório n. 42/2016, Ata de Registro de Preço n. 36/2016, Pregão n. 24/2016, da Prefeitura Municipal de Ferros.

II.1.6 Da falta de comprovação de pesquisa de preços no mercado pela Prefeitura de Passabém, antes da realização da Adesão à Ata de Registro de Preços n. 001/2017. E da ausência de comprovação da vantagem econômica da Adesão à Ata de Registro de Preço n. 001/2017 pela Prefeitura de Passabém

Sobre esse item, os Srs. Ronaldo Agapito de Sá, Kléber Batista Meireles, e a Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira, respectivamente, Prefeito, Secretário Municipal de Transportes e Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Passabém, sustentaram que *“o Município de Passabém/MG errou em não juntar as pesquisas de mercado que comprovam a vantagem na adesão à ARP do Município de Ferros. Contudo, esse mero erro formal não induz a ocorrência de dano ao erário, ou, violação aos princípios da administração pública”* (fl. 84).

Em complemento, citaram, como exemplo, a adesão à Ata de Registro de Preços da SEPLAG pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais, para indagar: *“Será que, a adesão realizada pelo MPMG à ata da SEPLAG-MG realmente era interessante para o Ministério Público. A presunção é que sim, basta analisar os custos de uma licitação deste porte. Além do mais, há a presunção de legalidade dos autos”* (fl. 85).

Registraram, ainda, que o percentual pago a título de taxa de administração pelo Município de Passabém se aproxima do pactuado entre o TCEMG e a Empresa Trivale no ano de 2015, além de ser menor que a taxa de administração paga pelo Município de Patos de Minas e o Estado de Minas Gerais (fl. 86).

Por fim, os defendentes destacaram que houve apenas um pequeno erro formal, sem a existência de dano ao erário (fl. 86).

Em sua análise, assim se manifestou o Órgão Técnico:

A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial**

competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifo nosso)

(...)

Além disso, o art. 7º, §2º, II da Lei, n. 8.666/93 prevê o seguinte:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

Nesse contexto, deve ser realizada a pesquisa de preços na fase interna do certame, inclusive no caso de contratação direta. Essa pesquisa é realizada por meio da elaboração de orçamento estimado com o objetivo de identificar os valores praticados no mercado em contratações de objeto similar ao almejado pela Administração Pública.

Nessa esteira, salienta-se que a pesquisa prévia de preço de mercado visa permitir à comissão de licitação avaliar se o preço ofertado no momento da licitação encontra-se dentro do valor do mercado e se é, portanto, um preço adequado e razoável para ser contratado ou se foram apresentadas propostas desconformes e incompatíveis, promovendo, nesse caso, a sua desclassificação.

Vale ressaltar que quanto menor a competição proporcionada pela modalidade de licitação selecionada, maior a necessidade de uma pesquisa de preços bem elaborada para garantir à comissão uma boa avaliação dos preços apresentados.

Desse modo, é essencial na realização do procedimento licitatório que o ente responsável tome as cautelas necessárias para que sua elaboração seja a mais detalhada, completa e próxima possível da realidade do mercado.

Acerca deste tema, o Tribunal de Contas da União possui os seguintes precedentes:

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública (Acórdão n. 2.463/2008 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo n. 001.419/2007-6).

[...] realize ampla pesquisa de preços no mercado e consulta a sistema de registro de preços, a fim de (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões n. 431/1993, 288/1996, 386/1997 – TCU Plenário, Acórdão n. 195/2003, 1.060/2003, 463/2004, 1.182/2004 Plenário, Acórdão n. 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara) (item 18.4.1 e 19.4.1) (Acórdão n. 428/2010 – Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz, Processo n. 009.667/2004-6).

2. Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. (Relator: Benjamin Zymler; Data do Julgamento: 13/02/2007) TCU – Acórdão n. 1.861/2008 – Primeira Câmara.

Parece-nos que a gestão administrativa demanda maior respeito por parte dos administradores do [...], pois a lógica gerencial está invertida. Primeiro, deve-se planejar o que comprar, quanto comprar, quando comprar e qual preço pagar. Na presente situação, o [...] não sabe quanto e quando comprar (já que o processo por ele proposto para estimação das quantidades tomará certamente algum tempo) e não tem uma boa idéia de preço (já que a pesquisa de preços foi feita com apenas um fornecedor). O [...] propõe-se a negociar primeiro e depois ir atrás da demanda (Acórdão n. 1.099/2010 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, Processo n. 007.563/2010-8).

Assim, para justificar os preços adotados em relação aos demais serviços, a [...] apresentou cotações de mercado. Importa ressaltar que, em regra, foi apresentada apenas uma cotação para cada serviço. Tal fato vai de encontro à jurisprudência do TCU, que afirma que no caso de não se obterem preços referenciais nos sistemas oficiais, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. A jurisprudência do TCU é vasta nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009- 2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário (Acórdão n. 1.266/2011 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo n. 002.573/2011-3).

9. [...] assente a jurisprudência desta Corte no sentido da obtenção de três propostas válidas em procedimentos licitatórios, na modalidade convite, sob pena de repetição do certame (v.g. Acórdãos n.s 101/2005, 301/2005 e 1.182/2004, do Plenário, e Acórdão n. 2.844/2003-TCU-1ª Câmara), bem como acerca do fato de que, ainda que se admita que „(...) exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado, a teor do art. 43, inciso IV, da Lei n. 8.443/1992 (cf. Acórdão n. 509/2005-TCU-Plenário). (Acórdão n. 2136/2006, Primeira Câmara, Relator Min. Augusto Nardes, Processo n. 021.203/2003-0).

Com efeito, é oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasadas em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame (Acórdão n. 1.462/2010 – Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Processo n. 001.168/2010-0).

8.6.5 O que importa é que a eventual citação desses servidores não aproveitaria a defesa do recorrente, isso porque, como ordenador de despesa, deveria ter-se certificado acerca da regularidade da licitação, antes de formalizar o ato de homologação, o que não fez, pois atestou a regularidade do certame cujos preços estavam superfaturados, assumindo, desse modo, a responsabilidade solidária por tal irregularidade e, conseqüentemente, o risco de ser condenado, individualmente, a recolher o débito dela decorrente (Acórdão n. 509/2005 – Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Processo n. 775.051/1998-5).

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

(...) Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, “o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível”, determinou o relator a

realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que “não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações”. Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas “tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária”. Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que “dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços”, em conjunto com “ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços”. O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que: a) “orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993”; e b) “promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídias e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no Caderno de Logística - Pesquisa de Preços, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal Comprasgovernamentais.gov.br. (Acórdão 2816/2014- Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014).

A doutrina pátria se manifesta no mesmo sentido dos julgados transcritos:

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta - afinal, não se admite, em hipótese alguma que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado.

[...]

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Dialética. 14ª Ed., p. 391).

Preço estimado é aquele definido pela Administração a partir do valor que o mercado se dispõe a cobrar para viabilizar o encargo (solução) que deseja para atender à sua necessidade. O preço estimado resulta da pesquisa de preço realizada pela Administração no mercado fornecedor de bens e serviços. Com base na pesquisa, a Administração apura diversos preços nos diferentes fornecedores pesquisados e, após proceder às suas análises, define um montante e o considera como estimado. Então, estimado é o preço que a Administração considera que o mercado vai praticar. A estimativa é feita com base em um levantamento realizado junto ao próprio mercado fornecedor. O preço máximo é fixado a partir do preço estimado. Para definir os preços máximo e estimado, antes, deve-se realizar a pesquisa de preços. A materialização da pesquisa é feita por meio de orçamentos obtidos dos fornecedores, consultas a tabelas de preços, bancos de dados, anúncios publicitários em jornais, revistas, sites, registros de preços, etc. O preço estimado tem fundamental importância para a contratação, pois é a partir dele que: a) será fixado o preço máximo; b) serão

analisadas e julgadas as propostas; e c) será aplicado o critério de aferição do preço inexecutável previsto no § 1º do art. 48 da Lei n. 8.666/93. (MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública (Fases, Etapas e Atos. 1ª. ed. Curitiba: Zênite, 2012, pág. 308).

Após a descrição do objeto a ser licitado, é preciso saber o seu custo no mercado. Para isso, é necessário que a Administração realize pesquisa de preços entre os fornecedores. A praxe administrativa é que se consulte no mínimo três empresas, fazendo-se uma média entre os preços propostos. Esta pesquisa de preços, no caso de compras e serviços, deve estar formalizada no processo administrativo para garantir a transparência da sua realização. A estimativa de preços apresenta duas funções importantes: a primeira é que será por meio dela que se definirá a modalidade de licitação, enquadrando nos valores previstos no art. 23 da Lei n. 8.666/93 (salvo no caso de pregão, quando a modalidade se define em razão da natureza do objeto e não em razão do valor); a segunda é que esta estimativa será o parâmetro de classificação das propostas, sendo inaceitável os valores que ficarem acima do estipulado na pesquisa. (GARCIA, Flávio Amaral, Licitações e Contratos Administrativos (Casos e Polêmicas. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen & júris Editora, 2009, pg. 24).

Segundo a doutrina e a jurisprudência supracitadas, é imperioso no procedimento licitatório que a Administração Pública proceda a um levantamento e análise de preços de mercado para ter condições de estimar o valor da contratação e o comportamento dos preços no mercado, que servirão para embasar a análise de economicidade da contratação.

Logo, a ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes e à jurisprudência. Portanto, considera-se irregular a ausência de ampla pesquisa de preços na fase interna do certame.

Vale registrar, também, que a Lei Federal n. 8.666/93 determinou, em seu art. 15, inciso II, que as compras sempre que possível deverão, dentre outros requisitos, ser processadas por meio do sistema de registro de preços. Os §§ 1º a 6º do art. 15 trazem as diretrizes do referido sistema, *in verbis*:

Art. 15 (...)

§ 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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Nos termos do § 3º, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado em âmbito federal pelo Decreto n. 7.892 de 23/01/2013. Esse decreto tratou em seu art. 22 da possibilidade de a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, vir a ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tivesse participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, responsável pela condução do conjunto de

procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente, e desde que devidamente comprovada a vantagem para tanto.

DECRETO N. 7.892/13

CAPÍTULO IX DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

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.

§ 2º. Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º. As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 3 (três) vezes os quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º. O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, a 9 (nove) vezes o quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 5º. O órgão gerenciador poderá autorizar adesão à ata de registro de preços independentemente da realização de qualquer aquisição ou contratação por órgão integrante da ata.

§ 6º. Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até cento e vinte dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º. Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

Na mesma linha, o Decreto n. 46.311/2013, editado pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para regulamentar o sistema de registro de preços, autoriza a utilização de ata de registro de preços realizada pelo Estado por outros órgãos e entidades na condição de Órgão Não Participante, ou seja, órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, faz adesão à Ata de Registro de Preços durante sua vigência, atendidos os requisitos da norma, a saber:

DECRETO N. 46.311/13

Seção III

Das Atribuições do Órgão Não Participante

Art. 8º Ao órgão não participante do registro de preços aplicam-se, no que couber, as atribuições do órgão participante, previstas no art. 7º.

§ 1º O termo de adesão do órgão não participante deve ser dirigido ao órgão gerenciador, com indicação do objeto de seu interesse e da quantidade estimada para conhecimento e aprovação daquele órgão, aplicando-se, sempre que possível, o § 3º do art. 5º.

§ 2º A responsabilidade do órgão não participante é restrita às informações por ele produzidas, não respondendo por eventuais irregularidades do procedimento licitatório.

§ 3º O órgão gerenciador não responde por atos praticados pelo órgão não participante.

Seção VI

Da Adesão do Órgão Não Participante

Art. 19. A ARP, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual não participante do certame, desde que respeitado o edital da licitação e seus anexos, observadas as seguintes regras:

I – comprovação nos autos da vantagem a tal adesão;

II – prévia anuência do órgão gerenciador; e

III – observância da quantidade licitada do objeto constante da ata. § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ARP deverão consultar o órgão gerenciador para que este se manifeste sobre a possibilidade de adesão e verifique a existência de quantitativos disponíveis, indique os possíveis fornecedores e os respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º O fornecedor beneficiário da ARP, observadas as condições nela estabelecidas, poderá optar pela aceitação ou não do fornecimento, desde que não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ARP não poderá exceder, na totalidade, a cem por cento do quantitativo de cada item registrado na ARP para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 4º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias.

§ 5º Poderão igualmente utilizar-se da ARP, como órgão não participante, mediante prévia anuência do órgão gerenciador, desde que observadas as condições estabelecidas neste artigo:

I – outros entes da Administração Pública; e

II – entidades privadas.

Art. 20. Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual poderão se utilizar de ARPs gerenciadas por entes da Administração Pública Federal, de outros Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e demonstrada a vantagem econômica da adesão.

§ 1º O órgão ou entidade interessado na adesão deverá divulgar no sítio eletrônico aviso de intenção, com antecedência de quarenta e oito horas, para eventual impugnação, comprovando a sua divulgação.

§ 2º A adesão à ARP de que trata o *caput* obedecerá às regras que disciplinam o procedimento licitatório que lhe deu origem.

Nesta esteira, o município de Passabém/MG regulamentou o Sistema de Registro de Preços por meio do Decreto n. 004/2017:

CAPÍTULO X

DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES

Art. 23. 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.

§ 2º. Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

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

§4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§8º É facultada aos órgãos municipais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal e Estadual.

Percebe-se que os Decretos, em âmbito federal, estadual e municipal, admitem a adesão à Ata de Registro de Preços de órgão e entidades não participantes do processo desde a sua origem, procedimento comumente chamado de “carona”.

Assim, os dispositivos supracitados evidenciam que o órgão não participante (carona), antes de aderir à ata de registro de preços, deve:

- a. verificar se o edital de licitação para registro de preços autorizou a adesão à ata pelos órgãos não participantes e/ou previu o quantitativo que seria destinado aos órgãos não participantes;
- b. demonstrar que essa adesão é vantajosa; e
- c. enviar solicitação de adesão à ata de registro de preços ao órgão gerenciador, para que este se manifeste acerca da possibilidade da pretensão.

Nesse sentido, a cotação de preços constitui etapa inicial e indispensável do procedimento de adesão à ata de registro de preços, o qual deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado.

A jurisprudência do egrégio Tribunal de Contas da União é pacífica, no sentido de que é imprescindível, nas contratações por meio de adesão a ata de registro de preços, a comprovação da vantagem da adesão para a Administração Pública, devendo ser demonstrada, por meio de pesquisas de preços, a compatibilidade ou a vantagem dos preços registrados em relação aos preços de mercado, conforme julgados transcritos a seguir:

Representação. Licitação. Determinações para a correta utilização do registro de preços.

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que:

9.2.1. formalize, previamente às contratações por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, em obediência ao disposto nos art. 14 e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.3. abstenha-se de adquirir bens em quantidade superior à registrada na Ata de Registro de Preços, evitando ocorrência semelhante à que consta do processo PA 624/2006, nos termos do art. 8º, § 3º, do Decreto n. 3.931/2001; AC-2764-38/10-P Sessão:13/10/10 Relator: Ministro Marcos Bemquerer.

Auditoria. Planejamento da contratação. Licitação. Toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento. Determinação.

5. A proficiente fiscalização realizada pela Sefti identificou vários achados de auditoria, promoveu a manifestação dos gestores e apresentou conclusão acerca do relevante assunto para a Administração Pública Federal (APF), na forma abaixo transcrita:

“(…)

159. Cabe ressaltar que toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto na legislação correlata e jurisprudência deste Tribunal:

'art. 15 As compras, sempre que possível, deverão: (...) §1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. (Lei 8.666/1993) art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nos 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (Dec. 3.931/1999) art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. (Dec. 3.931/1999)

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão 2.764/2010 -TCU-Plenário)

(…)

9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que: 9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:

(…)

9.2.1.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando 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 n. 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, *caput*, do Decreto n. 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão n. 2.764/2010-TCU Plenário;

AC-1793-27/11-P Sessão: 06/07/11 Relator: Ministro VALMIR CAMPELO

Representação. Licitação. Registro de preços. Em atas de registro de preços, especificamente no caso dos "caronas", é imprescindível a demonstração da vantajosidade do preço e da adequação do objeto às reais necessidades da entidade.

17. O Sistema de Registro de Preços, ao passo em que proporciona à Administração ganhos em termos de eficiência e economicidade, pode implicar em contratações desvantajosas se desacompanhadas do devido planejamento. Especificamente no caso dos "caronas", é imprescindível a demonstração da vantajosidade do preço e da adequação do objeto da ARP às reais necessidades da entidade.

18. Em que pese a pesquisa prévia de mercado realizada pela Embratur, com apenas 2 empresas (item 12 acima), entendo que não há elementos nos autos capazes de comprovar a vantajosidade dessa contratação. Caso optasse por realizar uma licitação, a entidade poderia atrair uma quantidade superior de interessados, além de ter a liberdade na definição do objeto da licitação, adequando os serviços e seus quantitativos às exatas necessidades da autarquia.

19. Observe-se que os itens com preços registrados não podem ser considerados padronizados, mas se tratam de conjuntos específicos de serviços delineados conforme as necessidades da UFBA. A depender das estruturas existentes em cada entidade, é de se esperar necessidades divergentes de quantitativo de mão de obra (principal custo do contrato em questão), tanto para a execução de serviços de gerenciamento e operação de central de TI (item 1), quanto para a execução de serviços técnicos de apoio ao CPD (item 2). Observe abaixo os quantitativos de homens-hora previstos pela UFBA para os diversos serviços componentes do item 2 da licitação, os quais foram reproduzidos no contrato firmado pela Embratur:

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; AC-1202-16/14-P Sessão: 14/05/14 Relator: Ministro ANA ARRAES.

Esta Corte de Contas já se manifestou acerca da adesão à ata de registro de preços. Em resposta à Consulta n. 885.865, o Relator Conselheiro José Alves Viana, dentre outros assuntos, também tratou da adesão ou carona a ata de registro de preços, ressaltando os requisitos previstos no Decreto Estadual n. 46.311/13.

A consulta foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 20/11/2013, presidida pelo Conselheiro Sebastião Helvécio. Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, Conselheiro Sebastião Helvécio, Conselheiro Cláudio Terrão, Conselheiro Mauri Torres, Conselheiro José Alves Viana e Conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, Conselheiro José Alves Viana:

EMENTA: CONSULTA — CONTROLADOR INTERNO — I. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS — CARONA — REQUISITOS DO DECRETO ESTADUAL N. 46.311/2013 — COMPROVAÇÃO DE VANTAGEM — LEGALIDADE — ADESÃO PARCIAL OU INTEGRAL — POSSIBILIDADE — II. SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL — LICITAÇÃO CONJUNTA — PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL — CONTRATOS PRÓPRIOS PARA CADA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA — CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA — OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS 1. Desde que sejam observados o Decreto Estadual n. 46.311/2013 e os demais requisitos legais, é autorizada a adesão — parcial ou integral — de município à ata de registro de preços de outro órgão da Administração Pública, mesmo que de ente federativo diverso do aderente.

2. Sendo mais vantajosa para a Administração Pública, é possível e recomendável a realização de licitação conjunta entre órgãos e/ou entidades governamentais, desde que firmados contratos administrativos distintos por unidade orçamentária e observados os princípios da moralidade, legalidade, isonomia e eficiência.

Relatório

Versam os autos sobre consulta formulada pela Sra. Ângela Almeida Filgueiras, responsável pelo controle interno da Câmara Municipal de Além Paraíba, por meio da qual solicita esclarecimentos deste Tribunal acerca das seguintes indagações:

- a) Pode uma câmara municipal e/ou prefeitura municipal aderir a ata de registro de preços de outros órgãos governamentais? Em que condições? Qual a base legal para isso?
- b) A adesão pode ser em parte do objeto ou em todo o seu quantitativo?
- c) Para contratação de telefonia móvel, pode a câmara municipal se associar à prefeitura para conseguir uma proposta mais vantajosa, no momento da licitação, com cada um dos dois órgãos, celebrando seu próprio contrato com a operadora?

A presente consulta, distribuída a esta relatoria em 08/11/2012, foi admitida e encaminhada à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que se manifestou a fls. 4-8. É o relatório, no essencial.

(...)

Mérito

Vencida a questão preliminar, passo ao exame das indagações formuladas. Inicialmente, deve-se destacar que a consulente busca dirimir questões relacionadas a dois assuntos distintos:

- (i) os termos e requisitos necessários para que câmaras de vereadores e prefeituras municipais adotem ata de registro de preço formulada por outros órgãos governamentais;
- (ii) a possibilidade de os Poderes Legislativo e Executivo se associarem para realizar processo licitatório único para a contratação de empresa prestadora de serviços de telefonia móvel.

Diante disso, respondê-las-ei separadamente:

- 1) Pode uma câmara municipal e/ou prefeitura municipal aderir à ata de registro de preços de outros órgãos governamentais? Em que condições? Qual a base legal para isso? A adesão pode ser em parte do objeto ou em todo o seu quantitativo?

A consulente apresenta questionamentos acerca da adesão, por órgão público municipal, à ata de registro de preços formulada por outra unidade governamental, prática usualmente conhecida como —caronal. Inicialmente, destaca-se que o legislador ordinário, no art. 15, II, da Lei n. 8.666/93, estabeleceu, como diretriz para as compras públicas, a adoção, sempre que possível, do sistema de registro de preços. Cabe frisar o caráter geral da norma, que vincula todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal.

A Controladoria-Geral da União, na cartilha Sistema de Registro de Preços, define-o como:

(...) um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica.

A utilização de tal método pressupõe o cumprimento das determinações estabelecidas no art. 15 da Lei n. 8.666/93, nos decretos de cada ente federado e nos editais de licitação promovidos pelo órgão gerenciador.

Conforme dispõe Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³, compete a todos os entes federados a regulamentação das regras e limites para a utilização do sistema de registro de preços. O art. 118 da Lei Geral de Licitações estabelece a possibilidade de a União, os Estados e os Municípios editarem normas próprias tratando de matéria licitatória, desde que guardem consonância com o disposto na legislação nacional. A autorização para a edição de normas próprias regulamentando a compra de bens e serviços pelos municípios decorre do princípio federalista e tem como base a adequação do processo licitatório às especificidades de cada ente público. Diante de sua completude, o sistema jurídico deve ser analisado como um todo, sendo a criação de norma específica para regular o sistema de registro de preços no âmbito de atuação de cada ente, embora recomendável, é dispensável para a adesão às atas formuladas por outros órgãos ou entidades. O art. 15 da Lei n. 8.666/93 exalta a utilização do sistema de registro de preços sempre que possível, e tal mandamento, somado ao princípio da eficiência, prevalece frente à suposta omissão de regulamentação da matéria pelo ente político interessado em realizar adesão.

O Poder Executivo federal, por meio do Decreto n. 7.892, de 21/01/2013, regulamentou o sistema de registro de preços para a contratação de serviços e aquisições de bens pela administração pública federal direta e indireta. Ressalta-se que o ato normativo em comento positivou diversos entendimentos prevalentes na jurisprudência das cortes de contas, entre eles, o referente à possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes de ata de registro de preços vigente. Sobre o tema, o art. 22 dispõe:

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 contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

No mesmo sentido, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais editou o Decreto n. 46.311/2013, que autoriza a utilização de ata de registro de preços realizada pelo Estado por outros órgãos e entidades da Administração Pública estadual, desde que haja: a) comprovação nos autos da vantagem de tal adesão; b) prévia anuência do órgão gerenciador; c) observância da quantidade licitada do objeto constante da ata.

O art. 20 estabelece, ainda, a possibilidade de órgãos e entidades da Administração Pública estadual se utilizarem de atas de registro de preços gerenciadas por entes da Administração Pública federal, de outros Estados-membros, do Distrito Federal e dos

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 75.

Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e que se demonstre a vantagem econômica da adesão.

A comprovação da vantajosidade a ser percebida pelo órgão ou ente em carona na ata de registro de preços é condição indispensável para a legalidade da adesão, em respeito aos princípios da economicidade e da isonomia.

Impende destacar que esta Corte de Contas, em parecer aprovado por unanimidade em 09/05/2012, quando da análise da Consulta n. 872.2626, concluiu pela possibilidade de caronal em ata de registro de preços. Na oportunidade, ficou esclarecido que a ata de registro de preços é um instrumento vinculativo, que cria obrigações mútuas para as partes envolvidas, em especial com relação aos quantitativos, preços e prazos de validade, os quais devem ser observados no momento da formalização do contrato.

Cumprir registrar, ainda, que a possibilidade de carona em atas de registro de preços é admitida por este Tribunal desde a aprovação, em 08/10/2008, do parecer exarado na Consulta n. 757.978. Naquela assentada, foram delimitados os contornos indispensáveis para a adesão por outros órgãos ou entidades às atas de registro de preços em vigor, no seguinte sentido:

(...) a figura do carona é polêmica, pois poderia representar o avesso do princípio licitatório uma vez que consiste na permissão dada àquela unidade administrativa que não promoveu o sistema de registro de preço ou tampouco dele participou (ou seja, não é gerenciador, nem participante). O carona apenas se beneficia da Ata de outrem, a ela aderindo mediante o cumprimento de algumas exigências formais.

De toda sorte, deverá o interessado (carona) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará o fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado. A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem. A esse processo administrativo deve ser agregada, também, a anuência formal da entidade/órgão gerenciador sobre a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços, para a adesão ao preço registrado, bem como dos fornecedores, obedecendo-se à ordem de classificação.

Quanto à publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrerem prevalece, a meu juízo, o dever de observar a regra geral da licitação contida na legislação de regência, em especial a Lei Federal n. 8.666/93, valendo para o caronal as mesmas regras impostas às outras entidades/órgãos envolvidos no certame, sobretudo porque a publicidade é princípio de estirpe constitucional, assim consagrado no *caput* do art. 37 da Lei Maior da República.

Concluo, portanto, pela possibilidade da adesão de órgãos ou entidades da Administração Pública municipal às atas de registro de preços realizadas por outros entes, desde que: a) haja autorização expressa do órgão gerenciador; b) seja elaborado termo de referência no qual constem as especificações do objeto que se deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado; c) haja a devida publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrem, nos termos do disposto na Lei n. 8.666/93; d) seja demonstrada a vantagem econômica na adesão à ata, mencionando ainda a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidades dos bens a serem adquiridos; e) haja a anuência do fornecedor beneficiário da ata, o qual deve optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e os órgãos participantes; f) sejam observadas as especificidades presentes na legislação do sistema de registro de preços do ente federado responsável pela realização da ata

aderida, inclusive quanto à limitação quantitativa e qualitativa de adesões de órgãos extraordinários.

A consulente questiona, ainda, se a adesão à ata pode ser apenas em parte do objeto ou deve ser em todo o seu quantitativo.

A tratativa dada pelo legislador ordinário ao sistema de registro de preços, consubstanciada no art. 15 da Lei n. 8.666/93, objetivou garantir a racionalização das compras governamentais. Tal procedimento licitatório especial, efetivado por meio da realização de concorrência ou pregão, seleciona a proposta mais vantajosa para eventual e futura contratação pela Administração, que só adquirirá o bem ou serviço se houver a necessidade, a exemplo do realizado na seara privada. Os itens registrados ficarão disponíveis para os órgãos e as entidades participantes do registro de preços, que poderão, dentro do prazo de validade da ata, requererem a entrega dos bens discriminados pela empresa vencedora do certame.

O § 4º do art. 15 da Lei n. 8.666/93 dispõe que: Art. 15, § 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.

Portanto, se nem mesmo o órgão gerenciador e os órgãos participantes são obrigados a contratarem a totalidade dos objetos registrados, tampouco os órgãos extraordinários que aderem às atas apresentam tal dever. A adesão parcial à ata de registro de preços é permitida, desde que não haja disposição em contrário no edital de licitação ou nos regulamentos do ente federado responsável pela ata.

(...)

Conclusão: pelas razões elencadas, respondo os presentes questionamentos nos seguintes termos: a) É possível a adesão, por prefeitura e/ou câmara municipal, a atas de registro de preços formuladas por outros órgãos governamentais, nos termos mencionados na fundamentação. b) É possível a realização de processo licitatório conjunto entre órgãos e/ou entidades governamentais, desde que sejam firmados contratos administrativos distintos por unidade orçamentária e que sejam observados os princípios da moralidade, da legalidade, da isonomia e da eficiência. É o parecer que submeto à apreciação de meus pares. (grifo nosso)

Nesse contexto, observou-se nos autos do Processo licitatório n. 00010/2017/PMP, referente à Adesão n. 042/2016, que não foi juntada qualquer pesquisa de mercado apta a demonstrar o proveito da adesão pelo Município Passabém/MG.

Em outras palavras, a Administração Municipal deixou de observar o preenchimento das condições normativas essenciais para adoção da adesão à Ata de Registro de Preços, devido à ausência de comprovação da vantagem econômica.

Diante do exposto, entende-se ser necessária a comprovação da vantagem econômica da adesão ou “carona” à ata de registro de preços. Logo, refuta-se os argumentos apresentados pelos defendentes.

Diante da fundamentação, e mais uma vez acordes com a Unidade Técnica, nos termos previstos no art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008 (LOTCEMG), aplico multa aos responsáveis o âmbito da Prefeitura Municipal de Passabém, na época, Sr. Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal, Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sr. Kléber Batista Meireles, Secretário Municipal de Transportes, no valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por terem praticado ato com infração à norma legal, no Processo Licitatório n. 42/2016 relativo a adesão pela Prefeitura do Município à Ata de Registro de Preço n. 036/2016, oriunda do Pregão n. 24/2016 do Município de Ferros.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões atrás desenvolvidas, voto nos seguintes termos:

- a) Com fundamento no disposto no art. 85, inc. VII, da Lei Complementar n. 102/2008, pela aplicação de multa pessoal e individual ao Sr. Ronaldo Agapito Sá, então Prefeito do Município de Passabém, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em decorrência da omissão no dever de prestar informações ao SICOM/TCE;
- b) Alicerçando-me nas disposições do art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Orgânica desta Corte, aplico multa aos responsáveis Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e a Sra. Sueli Carvalho Lage, na época, Prefeito, Procurador Jurídico e Pregoeira do Município de Ferros, respectivamente, no valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais por terem praticado ato com infração à norma legal, na condução do Processo Licitatório n. 42/2016, Ata de Registro de Preço n. 36/2016, Pregão n. 24/2016, da Prefeitura Municipal de Ferros.
- c) Com fundamento no que estabelece o art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008 (LOTCEMG), aplico multa aos responsáveis o âmbito da Prefeitura Municipal de Passabém, na época, Sr. Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal, Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sr. Kléber Batista Meireles, Secretário Municipal de Transportes, no valor individual de R\$2.000,00 (dois mil reais), por terem praticado ato com infração à norma legal, no Processo Licitatório n. 42/2016 relativo a adesão pela Prefeitura do Município à Ata de Registro de Preço n. 036/2016, oriunda do Pregão n. 24/2016 do Município de Ferros.

Com relação à irregularidade na subscrição do edital pela pregoeira do Município de Ferros, como não houve prejuízo, recomendo aos atuais gestores municipais para que observem nos próximos certames licitatórios os critérios estabelecidos nas Leis n. 10.520/2002, n. 8.666/1993 e no Decreto Municipal n. 1.417/2008.

Intime-se, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e ss. da Resolução n. 12/2008. Findos os procedimentos, arquivem-se, na forma do art. 176, inc. I, regimental.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Peço vista dos autos.

FICA CONCEDIDA VISTA DOS AUTOS AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 14/12/2021

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em face de possíveis irregularidades no procedimento de adesão pela Prefeitura Municipal de Passabém (Processo de Licitação n. 00010/PMP/2017 – Adesão ao Registro de Preços n. 0001/PMP/2017) à ata de registro de preços oriunda do Processo Licitatório n. 42/2016, Pregão Presencial n. 24/2016, realizado pela Prefeitura Municipal de Ferros, e no próprio certame promovido pelo órgão gerenciador.

Na Sessão da Primeira Câmara de 14/9/2021, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, proferiu voto, com a seguinte conclusão:

Diante das razões atrás desenvolvidas, voto nos seguintes termos:

- a) Com fundamento no disposto no art. 85, inc. VII, da Lei Complementar n. 102/2008, pela aplicação de multa pessoal e individual ao Sr. Ronaldo Agapito Sá, então Prefeito do Município de Passabém, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), em decorrência da omissão no dever de prestar informações ao SICOM/TCE;
- b) Alicerçando-me nas disposições do art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Orgânica desta Corte, aplico multa aos responsáveis Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e a Sra. Sueli Carvalho Lage, na época, Prefeito, Procurador Jurídico e Pregoeira do Município de Ferros, respectivamente, no valor individual de R\$2.000,00 (dois mil reais por terem praticado ato com infração à norma legal, na condução do Processo Licitatório n. 42/2016, Ata de Registro de Preço n. 36/2016, Pregão n. 24/2016, da Prefeitura Municipal de Ferros.
- c) Com fundamento no que estabelece o art. 83, inc. I, c/c o art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008 (LOTCEMG), aplico multa aos responsáveis o âmbito da Prefeitura Municipal de Passabém, na época, Sr. Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal, Sra. Maria Nice dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sr. Kléber Batista Meireles, Secretário Municipal de Transportes, no valor individual de R\$2.000,00 (dois mil reais), por terem praticado ato com infração à norma legal, no Processo Licitatório n. 42/2016 relativo a adesão pela Prefeitura do Município à Ata de Registro de Preço n. 036/2016, oriunda do Pregão n. 24/2016 do Município de Ferros.

Com relação à irregularidade na subscrição do edital pela pregoeira do Município de Ferros, como não houve prejuízo, recomendo aos atuais gestores municipais para que observem nos próximos certames licitatórios os critérios estabelecidos nas Leis n. 10.520/2002, n. 8.666/1993 e no Decreto Municipal n. 1.417/2008.

Intime-se, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e ss. da Resolução n. 12/2008. Findos os procedimentos, arquivem-se, na forma do art. 176, inc. I, regimental.

Iniciada a votação, o Conselheiro Durval Ângelo acompanhou o voto do Relator. Na sequência, pedi vista do feito.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Dirirjo parcialmente do entendimento do Relator, conforme passo a demonstrar.

A meu juízo, não há elementos suficientes para justificar a responsabilização dos agentes públicos que conduziram o certame, pelo apontamento de falta de orientação no edital sobre os meios para apresentação de impugnação, de pedido de esclarecimento e para interposição de recurso, em face do processo licitatório promovido pela Prefeitura Municipal de Ferros.

Isso porque o subitem 11.1 do ato convocatório (fl. 66 do arquivo identificado como peça n. 11 – SGAP), na seção atinente à interposição de recursos, expressamente previu que: “(...) qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, cuja síntese será lavrada em ata, sendo concedido o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação das razões de recurso (...)”. Além disso, apesar de não constar no subitem 18.8, o prazo para possível impugnação ao edital está previsto em lei, mais especificamente no § 1º do art. 41 da Lei n. 8.666, de 1993, de modo que não vislumbro prejuízo, *prima facie*, à lisura do certame, em relação a esse apontamento.

Da mesma forma, entendo que a apresentação de informações complementares acerca do certame no endereço ou telefone constantes no preâmbulo do edital, sem expressamente ter sido indicada a possibilidade de utilização de correio eletrônico, somente poderia ensejar a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis pela condução do certame, a meu sentir, caso tivesse sido comprovado, nos autos do processo, que as sobreditas disposições causaram prejuízo aos licitantes interessados ou à lisura do procedimento, o que não é o caso. É importante salientar, ainda, que o edital não restringiu a apresentação de esclarecimentos apenas ao meio presencial, permitindo a apresentação de informações também por telefone.

Assim sendo, diversamente do entendimento do Relator, deixo de sancionar os Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e à Sra. Sueli Carvalho Lage, respectivamente, Prefeito Municipal, Procurador Municipal e Pregoeira da Prefeitura do Município de Ferros, tendo em vista a não comprovação de prejuízo à lisura do certame decorrente dos apontamentos destacados no voto do Relator. *In casu*, entendo cabível recomendação ao atual Prefeito do Município de Ferros, para que, em futuros editais de licitação, faça constar no instrumento convocatório, com clareza, o prazo e o respectivo procedimento para a apresentação de impugnações e esclarecimentos.

Também dirirjo do Relator em relação ao apontamento de irregularidade atinente à subscrição do edital pela pregoeira municipal, pois tal fato não constitui, no meu entendimento, irregularidade. Na resposta à Consulta n. 862137, por exemplo, o Pleno deste Tribunal, na Sessão de 11/12/2013, posicionou-se nesse mesmo sentido, conforme ementa vazada nos seguintes termos:

CONSULTA – PREGÃO – CONFECÇÃO E ASSINATURA DO EDITAL PELO AGENTE PÚBLICO QUE ATUARÁ COMO PREGOEIRO – POSSIBILIDADE – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE O PREGOEIRO ASSINE O EDITAL – AS ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO INDICADAS NA LEGISLAÇÃO REGENTE SÃO EXEMPLIFICATIVAS – NO ÂMBITO DA ENTIDADE OU ÓRGÃO PROMOTOR DO PREGÃO A AUTORIDADE COMPETENTE PODE DELEGAR A ATRIBUIÇÃO DE ELABORAR EDITAIS DETERMINANDO A TITULARIDADE DESTA COMPETÊNCIA, PODENDO SER COMETIDA AO PREGOEIRO A ATRIBUIÇÃO DE ASSINAR O EDITAL DE PREGÃO. Considerando que a legislação federal e estadual em vigor permitem ao pregoeiro ter atribuições outras que não somente aquelas que elencam; que as leis federal e estadual não estabelecem quem tem competência

para expedir o edital; que o decreto estadual permite que a autoridade competente delegue a atribuição de expedir editais, entende-se que cada unidade administrativa deve gerir as suas contratações, determinando, no âmbito de sua autonomia organizacional, a titularidade e competência para elaborar editais de pregão, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinem os editais de pregão.

Dessa forma, diante da inexistência de irregularidade quanto a esse apontamento específico, entendo que sequer é o caso de fazer recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Ferros, para que “(...) observem nos próximos certames licitatórios os critérios estabelecidos nas Leis n. 10.520/2002, n. 8.666/1993 e no Decreto Municipal n. 1.417/2008”, disposições essas que, registro, não podem ser olvidadas por qualquer agente público.

Por outro lado, acompanho o voto do Relator no que diz respeito à cominação de multa ao Prefeito do Município de Passabém pelo descumprimento da obrigação de enviar informações ao Tribunal de Contas por meio do Sicom, irregularidade que foi, até mesmo, reconhecida pelo defendente.

De forma semelhante, em consonância com o Relator, entendo que, de fato, houve falha elementar no procedimento de adesão à ata de registro de preços realizado pela Prefeitura Municipal de Passabém. Como bem registrado pelo Relator, não houve comprovação de pesquisa de preços no curso do procedimento, capaz de identificar se os preços eram compatíveis com os praticados no mercado, e tampouco foi justificada a vantagem econômica que o Município poderia obter aderindo à ata de registro de preços. Ora, a inexistência de justificativa da vantagem do preço registrado na ata constitui irregularidade grave e que macula o próprio procedimento, ensejando, por conseguinte, a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

No entanto, *in casu*, entendo que o Sr. Kléber Batista Meireles, então Secretário Municipal de Transportes do Município de Passabém, na qualidade de autoridade que subscreveu a requisição dos serviços (fl. 1 da peça n. 11) e o termo de referência da adesão (fls. 2 e 3 da peça n. 11), não pode ser responsabilizado pela irregularidade. Isso porque a participação do nominado agente público se limitou à instauração do procedimento, tendo, até mesmo, justificado a contratação por adesão utilizando o argumento da celeridade, conforme se depreende do termo de referência por ele assinado. Não há nos autos, contudo, elementos que indiquem a sua participação em outros atos no curso do procedimento administrativo.

Dessa forma, diante da irregularidade verificada, que constitui erro grosseiro, entendo que devem ser responsabilizados a Sra. Maria Nirce dos Santos Teixeira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, responsável pela condução do procedimento, e o Sr. Mateus Andrade Neves, Procurador Municipal, que atestou a regularidade do procedimento e se manifestou pelo seu prosseguimento, com a publicação do aviso de intenção de adesão, mesmo sem que tenha sido justificada a vantagem da adesão no curso do processo administrativo.

III – DECISÃO

Diante das razões expendidas na fundamentação, diferentemente do Relator, deixo de responsabilizar os Srs. Carlos Castilho Lage, Fabiano Penido de Alvarenga e Sueli Carvalho Lage, respectivamente, Prefeito Municipal, Procurador Municipal e Pregoeira da Prefeitura do Município de Ferros, à época, por não vislumbrar prejuízo à lisura do certame decorrente da falta de orientação no edital sobre os meios para apresentação de impugnação, de pedido de esclarecimento e para interposição de recurso, em face do processo licitatório.

Recomendo ao atual Prefeito do Município de Ferros, no entanto, que faça constar no instrumento convocatório de futuras licitações, de forma clara e precisa, o prazo e o procedimento para apresentação de impugnação e de pedido de esclarecimento.

Outrossim, diferentemente do Relator, entendo que não há irregularidade na subscrição do edital pela pregoeira municipal, como ficou assentado, a esse respeito, pelo Tribunal Pleno na resposta dada à Consulta n. 862137.

Por último, também diferentemente do Relator, deixo de responsabilizar o Sr. Kléber Batista Meireles, então Secretário Municipal de Transportes do Município de Passabém, porquanto não vislumbro, nos autos, elementos que me permitam afirmar, com segurança, que o agente público nominado influenciou na irregularidade atinente à falha na formalização do processo administrativo de adesão à ata de registros de preços examinada nesta representação.

No mais, acompanho o voto do Relator, Conselheiro José Alves Viana.

É como voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Quero rever o meu voto e aderir ao seu voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ. VENCIDO, PARCIALMENTE, O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *