



RELATÓRIO DO TOMADOR DE CONTAS ESPECIAL

**RELATÓRIO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Nº 01/2022**

DADOS DO PROCESSO	
INSTRUMENTO ORIGINAL	1 - Ata de Registro de Preços nº 010/2020 – Município de Piúma-ES; 2 - Ata de Registro de Preços nº 275/2019 – Município de Sorriso-MT
OBJETO	1 - Transporte de carga em veículo tipo basculante com motorista, de material revsol; 2 - Multibrinquedo – mini playground, parque infantil em madeira, com pintura eletroestática.
DADOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	
PROCESSO DE TCE	Processo Administrativo nº 10.599/2022 relativo a Tomada de Contas Especial nº 001/2022
RESPONSÁVEIS	CHRISTIANO SPADETTO (prefeito municipal) MARCEL OLIVEIRA DOS ANJOS (Secretário Municipal de Administração, Cultura e Turismo, responsável pelo pedido de adesão e pelo pagamento); CLEONE JOSÉ LORDELO BAPTISTA (Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, responsável pelo pedido de adesão e pelo pagamento);

Autuado em 22/09/2022 (fl. 01), o presente processo de Tomada de Contas Especial nº 01/2022 refere-se a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 010/2020 cujo objeto é o transporte de carga em veículo tipo basculante com motorista para transporte de revsol, bem como, a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 0275/2019 cujo objeto é aquisição e instalação de mini playground – parque infantil em madeira, em atendimento às disposições contidas na Instrução Normativa TC nº 32, de 04/11/2014, alterada pela Instrução Normativa nº 49/2019 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

I - DAS IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TCE

O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a constatação de pendência, exposta na Portaria de Instauração nº 009/2021, do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo.

Referido documento menciona que as documentações relacionadas aos procedimentos administrativos nsº 2.125/2020 e 2.152/2020 (eventos 01 e 06) enviadas



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

763

ao Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo fazem referência as adesões às atas de registro de preços nº 010/2020, do Município de Piúma/ES, objetivando a contratação de empresa especializada em transporte de carga de veículo tipo basculante com motorista, concretizada através do contrato nº 115/2020 e a ata de registro de preços nº 275/2019, do Município de Sorriso/MT, objetivando a aquisição e instalação de mini playground - parque infantil em madeira, concretizada através do Contrato nº 117/2020.

Das documentações supracitadas, o Ministério Público, aduziu o que segue, comunicado através do Ofício 03119/2021-7:

- 1) Não consta o regulamento municipal sobre adesão à ata de registro de preços;
- 2) Quanto à adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, verificou-se que:

2.1) não seria possível apurar se foi observado o quantitativo máximo previsto no edital (8.000 toneladas), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata, considerando que o Município já contratou o transporte de 4.000 toneladas de revsol através do Contrato nº 115/2020.

2.2) não restou clara a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, vez que segundo justificativa apresentada pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos (fls 5/14), presumiria a vantajosidade advinda do comparativo entre os preços coletados junto a 3 (três) fornecedores e o constante nas respectivas atas de registro de preços, entendendo o Ministério Público, que "não é suficiente para justificar a adesão".

2.3) As especificações referenciadas na pesquisa de preços junto a fornecedores não se igualariam integralmente àquelas dispostas na ata de registro de preços nº 010/2020, o que "vulnera ainda mais a vantajosidade da adesão à ata".

2.4) O Edital de pregão presencial nº 017/2020 conduzido pelo Município de Piúma/ES impôs critérios e condições particulares estabelecendo no Termo de Referência que o material seria retirado na Serra/ES e entregue em locais indicados, dentro do Município de Piúma, o que tornaria "irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços".

2.5) O Termo de Referência do Edital de Pregão Presencial n. 017/2020 teria permitido até 5 adesões à ata, não constando previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta que o Ministério Público de Contas considerou "indispensável por ser tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, inclusive devendo ser plenamente justificada no procedimento administrativo, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União".



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

763

3) Quanto a adesão à ata de registro de preços nº 275/2019:

3.1) O Ministério Público de Contas aduz que as documentações dispostas no procedimento administrativo não se faz possível assegurar se foi observado o quantitativo máximo previsto nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata, nos termos do Parecer/Consulta TC-006/2015 – Plenário;

3.2) aduz que a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços n. 275/2019 adveio do comparativo entre os preços coletados junto a 3 possíveis fornecedores (evento 5, fls. 21/23 e 29/33) e o constante na respectiva ata de registro de preços, o que não seria suficiente para justificar a adesão, citando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 420/2018 – Plenário);

3.3) o Edital de Pregão Presencial n. 090/2019, conduzido pelo Município de Sorriso/MT, na cláusula 20.1 estabeleceu quanto à carona que “será facultado aos órgãos ou entidades não participantes a utilização desta ata de Registro de Preço nos termos do art. 21 e seus parágrafos do Decreto n. 44 de 06 de março de 2013” (evento 4, fl. 35), não constando previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta indispensável por se tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, inclusive devendo ser plenamente justificada no procedimento administrativo, consoante julgados do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2037/2019 – Plenário, 311/2018 – Plenário, 1297/2015 – Plenário e 855/2013 – Plenário);

3.4) o MPC/TCE-ES aduz ainda que o Edital de Pregão Presencial n. 090/2019 impôs critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador estabelecendo no Termo de Referência que os equipamentos permanentes adquiridos para instalação de playgrounds seriam destinados a 13 praças e 5 escolas/cemeis localizadas no Município de Sorriso/MT (evento 5, fls. 39/40), o que tornaria irregular a permissão de adesão à ata de registro de preço, conforme julgado do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2600/2017 – Plenário);

3.5) Por fim, argumenta que a publicidade da licitação promovida pelo Município de Sorriso/MT restringiu-se ao âmbito do Estado de Mato Grosso (evento 4, fl. 20), o que impossibilitaria a adesão de entes municipais de outros estados da federação à referida ata de registro de preços por ferir o princípio da publicidade, aduzindo infringência a em expressa violação aos arts. 3º e 21, incisos I e II, da Lei n. 8.666/1993.

Ao final, com escopo no art. 2º, § 4º da Resolução nº 23/2007 do CNMP, resolve pela instauração do procedimento preparatório para apurar as possíveis irregularidades acima relatadas.



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

767

Posteriormente, a Portaria de Instauração nº 004/2022 da 2ª Procuradoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, resolveu pela conversão do procedimento preparatório em Inquérito Administrativo para apurar supostas irregularidades nas adesões às atas de registro de preços nº 010/2020, do Município de Piúma/ES objetivando a contratação de empresa especializada em transporte de carga de veículo tipo basculante com motorista e 275/2019, do Município de Sorriso/MT, objetivando a aquisição e instalação de mini playground – parque infantil em madeira.

Além das providências acima, a Unidade Municipal de Controle Interno foi acionada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, através do Ofício nº 00484/2022-1, a analisar ocorrência relatada na Portaria de Instauração 004/2022, no qual recomenda a abertura de Tomada de Contas Especial com a finalidade de apurar a ocorrência de dano ao erário em virtude das adesões às Atas de Registro de Preços, “especialmente pela ausência de pesquisa de preço público”.

II – DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Da análise das documentações acostadas, verifica-se que o pedido de adesão à ata de registro de preço, processo GED nº 5143/2020, foi firmado pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, Cleone José Lordelo Batista. Verifica-se ainda que o pedido de Adesão, GED nº 5097/2020 foi firmado por Marcel dos Anjos Oliveira, Secretário Municipal de Administração, Cultura e Turismo.

Da mesma forma, a gestão dos contratos nsº 115/2020 e 117/2020, bem como, as solicitações de pagamento das despesas correspondentes às contratações em questão, foram firmados pelos mesmos Secretários Municipais que solicitaram as adesões pertinentes, conforme verifica-se nos processos GED nsº 6036/2020 e 8270/2020.

Por seu turno, figura ainda, como possível responsável, o prefeito municipal, uma vez que foi quem firmou os contratos questionados e efetuou os pagamentos dos serviços executados.

III – DO PARECER PRÉVIO DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Esta Comissão de Tomada de Contas Especial entende que os fatos relatados deverão ser objeto de minuciosa apuração nestes autos, garantida a ampla defesa e o contraditório, a todos os envolvidos.

Relativamente aos possíveis danos causados ao erário municipal, sua existência e quantificação também deverão ser demonstrados durante a instrução processual, apurando-se os valores e responsabilização de cada envolvido, se for o caso.

Por fim, é certo que nada poderá ser imputado a nenhum dos possíveis responsáveis sem que a eles seja oportunizado o ampla direito de defesa, com todos os meios e recursos cabíveis, em atendimento ao art. 5º, inciso LV da Constituição Federal.

IV – DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA



Instados a se manifestarem, os Responsáveis aduziram, em síntese, que, se apurada a efetiva irregularidade esta não resultou em dano efetivo à Fazenda Pública, por perda, desvio ou má aplicação de recursos financeiros ou patrimoniais.

A defesa apresenta ainda argumentos de contrariedade a todos os pontos questionados pelo Tribunal de Contas.

1) Não consta o regulamento municipal sobre adesão à ata de registro de preços:

Aduz que o Município possui sim, o regulamento municipal pertinente às adesões à ata de registro de preços. Trata-se do Decreto nº 2.247/2013, alterada pelo Decreto nº 3.575/2020 e que o art. 21, *caput* e § 1º do Decreto nº 2.247, de 21 de outubro de 2013 autoriza que os órgãos e entidades da Administração Pública, que não tenham participado, promovam a adesão às atas do Município.

Aduz ainda que uma vez demonstrado o interesse em se aderir a uma ata de registro de preços, é de competência do órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do sistema de registro de preços.

2) Quanto à adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, verificou-se:

2.1) ausência de apuração quanto ao quantitativo máximo previsto no edital (8.000 toneladas), considerando a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata, considerando que o Município já contratou o transporte de 4.000 toneladas de revsol através do Contrato nº 115/2020:

Aduz o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que pela documentação acostada *"não se faz possível assegurar se será observado o quantitativo máximo previsto no edital (8.000 toneladas), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata."*

Neste ponto, a peça de defesa nada se manifestou.

2.2) ausência de clareza quanto a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços nº 010/2020:

Verifica-se na documentação anexada aos autos, relativamente às apurações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, que não teria restado clara a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços, *"presumindo-se, no entanto, advir do comparativo entre os preços coletados junto a 3 possíveis fornecedores e o constante nas respectivas atas de registros de preços."*

Neste ponto, aduz a defesa que a vantajosidade restou demonstrada pela pesquisa mercadológica realizada pela Secretaria Municipal e Obras e Serviços Urbanos, expressando que os preços de referência se encontram a maior, em comparação ao Registro de Preços aderido.

Argumenta também que a ata de Piúma tinha como objeto o transporte de



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

carga em veículo tipo basculante com motorista, para transporte de revsol, sendo retirado no polo de Tubarão, na Serra/ES até o almoxarifado da Secretaria de Obras de Piúma/ES.

Aduz também, que:

"comprova-se a vantajosidade da adesão a Ata, pois além de os valores orçados já apresentarem uma diferença do valor alcançado no processo licitatório de Piúma, vimos uma considerável diferença na quilometragem de deslocamento da empresa para cumprimento do serviço no município de Conceição do Castelo."

Conclui que "o custo para o transporte do revsol para Conceição do Castelo foi menos vantajoso para empresa e paralelamente mais vantajoso para o Município" e que "o valor consignado na Ata de Registro e Preços sob análise é indubitavelmente mais vantajoso."

2.3) Divergência nas especificações referenciadas na pesquisa de preços junto a fornecedores com o objeto contratado:

Neste ponto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo aduziu que as "especificações buscadas junto a possíveis fornecedores não se igualam, integralmente, àquelas dispostas na ata de registro de preços nº 010/2020". Para tanto, transcreve os objetos da ata nº 010/2020 e das propostas de preços coletadas.

A defesa aduz que "não há divergência entre o objeto da ata e dos possíveis fornecedores. Ressalta que os dois objetos são sobre transporte de carga em veículo tipo BASCULANTE, os dois com motorista, com todas as despesas de deslocamento, limpeza, manutenção, gastos com o motorista de responsabilidade da empresa a ser contratada."

Ressalta que a "única alteração visível dos dois processos é o destino da viagem, os dois partem do mesmo local Arcelor Mital", sendo que em um, "a entrega é no município de Piúma, uma distância aproximada de 112 km e o segundo destino seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km."

2.4) O Edital de pregão presencial nº 017/2020 conduzido pelo Município de Piúma/ES impôs critérios e condições particulares estabelecendo no Termo de Referência que o material seria retirado na Serra/ES e entregue em Município de Piúma:

Aduz o Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, que o Edital de pregão presencial nº 17/2020 conduzido pelo Município de Piúma/ES impôs critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador, notadamente no que pertine ao local de retirada do produto revsol e de entrega, feito no Município de Piúma-ES.

Sobre o ponto, consta na peça de defesa que "segundo as especificações apresentadas entre o objeto da ata e dos possíveis fornecedores, veja-se que os dois objetos são sobre transporte de carga em veículo basculante, os dois com motorista, com todas as despesas de deslocamento, limpeza, manutenção, gastos com o motorista ficaram de responsabilidade da empresa a ser contratada."

Aduz que "a única alteração dos dois processos é o destino da viagem, os dois



partem do mesmo local Acelor Mittal e um a entrega é no município de Conceição do Castelo, aproximadamente de 112 km e o segundo seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km."

2.5) Ausência de previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes:

O Tribunal de Contas do Estado constatou que o Termo de Referência do Edital e Pregão Presencial nº 017/2020 permitiu até 5 adesões à ata, não constando previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta que o Ministério Público de Contas considerou condição indispensável por se tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, inclusive devendo ser plenamente justificada no procedimento administrativo, fazendo referência ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

Com relação a este ponto, a defesa nada se manifestou.

3) Quanto a adesão à ata de registro de preços nº 275/2019:

3.1) Ausência de observação quanto ao quantitativo máximo previsto nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos já contratados oriundos da mesma ata:

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo aduz que *"não se faz possível assegurar se será observado o quantitativo máximo previsto nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata."*

Com relação a este ponto, a defesa nada se manifestou.

3.2) falha na comprovação da vantajosidade da adesão à ata de registro de preços n. 275/2019, que considerou apenas preços coletados junto a 3 possíveis fornecedores (evento 5, fls. 21/23 e 29/33):

Segundo a Portaria de Instauração nº 004/2022, da Procuradoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e demais documentos anexados aos autos (fls 17 a 36 e 129/137 dos autos), verifica-se que, quanto a vantajosidade, o Tribunal entendeu que *"adveio do comparativo entre os preços coletados junto a 3 fornecedores"*, e *"o constante na respectiva ata de registro de preços, consoante justificativa do Secretário Municipal de Administração, Cultura e Turismo"*, concluindo que *"não é suficiente para justificar a adesão"* fazendo-se remissão ao entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 420/2018 - Plenário)

Neste ponto, a defesa aduz que *"a justificativa da vantajosidade foi realizada com base nos orçamentos que foram anexados junto à documentação do pregão eletrônico"*. Argumenta ainda que *"os orçamentos poderiam ter sido anexados de forma separada para dar maior visibilidade ao procedimento, todavia, foram utilizados como parâmetro da contratação."*



Frisa ainda que a vantajosidade pode ser comprovada, além das coletas de preços obtidas junto aos fornecedores ECOESTE INDÚSTRIA E SERVIÇOS LTDA, FLEX METALÚRGICA, CIA EDUCATIVA E MULTI ARTE INDUSTRIA E COMÉRCIO DE BRINQUEDOS (já anexadas aos processo de formalização da adesão à ata de resitro de preços), ainda pode ser comprovada através dos seguintes documentos, anexados na defesa apresentada nos autos:

- Ata da Prefeitura de Fortim/MG, lote 13;
- Prefeitura de Conceição do Castelo/ES
- Prefeitura de Venda Nova do Imigrante/ES;
- Prefeitura de Nioque/MS;
- Prefeitura de Itanhangá/MT;
- Prefeitura de Vila Velha/ES; e
- Prefeitura de Nova Era/ES.

3.3) Ausência de previsão específica no Edital de Pregão Presencial n. 090/2019, a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes:

O Tribunal de Contas apontou ainda que não constava previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta que entende indispensável por se tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, aduzindo que deveria ter sido justificado no procedimento administrativo, consoante julgados do Tribunal de Contas da União (acórdão 2037/2019 - Plenário, 311/2018 - Plenário, 1297/2015 - Plenário e 855/2013 - Plenário)

Relativamente ao ponto em foco, a defesa nada se manifestou.

3.4) Previsão específica no Edital de Pregão Presencial n. 090/2019 quanto a critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador:

Neste ponto, foi apontado que o Termo de Referência impôs critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador, prevendo que os equipamentos permanentes adquiridos para instalação de playgrounds são destinados a 13 (treze) praças e 5 escolas/cemeis localizados em Sorriso/MT, o que tornaria irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços, fazendo remissão a acordãos do TCU a respeito.

No que pertine ao ponto sob análise, a defesa nada se manifestou.

3.5) Publicidade da licitação promovida pelo Município de Sorriso/MT restrita ao âmbito do Estado de Mato Grosso (evento 4, fl. 20):

Aduz ainda o Tribunal de Contas que a publicidade restringiu-se ao âmbito do Estado de Mato Grosso, o que, segundo entende, impossibilitaria a adesão de entes municipais de outros estados da federação, ferindo o princípio da publicidade.

Em análise da defesa apresentada, não verificaos nenhuma manifestação



pertinente a este ponto.

V - DA DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Da análise das alegações e documentações acostadas aos autos, verifica-se o seguinte:

1) Ausência de regulamento municipal sobre adesão à ata de registro de preços:

Neste ponto, a defesa aduziu que o Município possui o regulamento municipal pertinente as adesões à ata de registro de preços. Trata-se do Decreto nº 2.247/2013, alterada pelo Decreto nº 3.575/2020 e que o art. 21, *caput* e § 1º do Decreto nº 2.247, de 21 de outubro de 2013, autoriza que os órgãos e entidades da Administração Pública, que não tenham participado, promovam a adesão às atas do Município.

Aduz ainda que uma vez demonstrado o interesse em se aderir a uma ata de registro de preços, é de competência do órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do sistema de registro de preços.

Nesta seara, importante frisar que a Comissão de Tomada de Contas Especial verificou que o Município possui o regulamento municipal pertinente às adesões à ata de registro de preços. Trata-se do Decreto nº 2.247/2013, alterada pelo Decreto nº 3.575/2020, que pode ser acessado nos seguintes links:

<http://www.legislacaocompilada.com.br/conceicaodocastelo/Arquivo/Documentos/legislacao/image/D22472013.pdf>

<http://www.legislacaocompilada.com.br/conceicaodocastelo/Arquivo/Documentos/legislacao/image/D35752020.pdf>

Portanto, não entendemos que este seja um ponto de irregularidade a ser discutido nos autos, já que o Município possui regulamento próprio pertinente ao Sistema de Registro de Preços e, por consequência, quanto às adesões pertinentes.

2) Quanto à adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, no pertinente a:

2.1) ausência de apuração quanto ao quantitativo máximo previsto no edital (8.000 toneladas), considerando a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata, considerando que o Município já contratou o transporte de 4.000 toneladas de revsol através do Contrato nº 115/2020;

Aduz o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que pela documentação acostada "*não se faz possível assegurar se será observado o quantitativo máximo previsto no edital (8.000 toneladas), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata.*"

O Ministério Público de Contas fez remissão ao parecer/consulta TC-006/2015 - Plenário, emitido em 16 de junho de 2015, no qual determina-se que seja



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

observado o quantitativo máximo previsto no edital, nas adesões às atas de registro de preços.

No que concerne a este ponto, verificamos que o Parecer Consulta acima referenciado trata de consulta formulada pela Procuradora Geral de Justiça (em exercício), Sra. Elda Marcia Moraes Spedo, sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços no âmbito do Estado do Espírito Santo. A consulta vem encaminhada nos seguintes termos:

“Em atendimento à solicitação da 11ª a Promotoria de Justiça de Cachoeiro de Itapemirim, solicitamos a Vossa Excelência que informe o posicionamento jurídico dessa Corte de Contas sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços no âmbito de nosso Estado (art. 17, do Decreto nº 1.790-R, de 24/01/2007, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 1.837-R, de 23/04/2007), em especial, acerca de sua constitucionalidade, legalidade e limites.”

Observa-se, pois, que o supracitado parecer consulta, salvo melhor juízo, refere-se ao Decreto nº 1.790-R, de 24/01/2007, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 1.837-R, de 23/04/2007, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual do Espírito Santo. No que tange à competência legislativa/normativa sobre licitações e contratos, vê-se que o inc. XXVII do art. 22 da Constituição federal determina que caberá à União definir as normas gerais sobre licitação e contrato administrativo, permitindo, por outro lado, aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

Assim, compete a União, portanto, a edição de normas gerais. Há que se cotejar, no entanto, que o art. 22, XXVII, com o art. 24, inciso XI e §§1º e 2º e o art. 30, II, da CRFB, concluindo-se, consoante entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, que a competência legiferante em matéria de contratação pública é do tipo concorrente.

Portanto, é permitido aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas, de acordo com as suas particularidades. Logo, apenas as normas gerais são de observância obrigatória para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante.

Neste aspecto, cumpre anotar que o Município de Conceição do Castelo possui a seguinte disposição a respeito do assunto:

“Art. 21 -
§ 3º - As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
§ 4º - O instrumento convocatório preverá **que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes**, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.” (Decreto Municipal nº 2.247, de 21 de outubro de 2013 alterado pelo



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

Decreto nº 3.575, de 28 de abril de 2020)

Desse modo, utilizando-se de sua competência legislativa, o Município de Conceição do Castelo tem normativo próprio no qual consta que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Desse modo, não consideramos que os gestores desta Municipalidade tenham cometido ato ilegal, no que se refere este ponto.

2.2) ausência de clareza quanto a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços nº 010/2020:

A Procuradoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo fez constar como possível irregularidade a ausência de clareza quanto a vantajosidade da adesão realizada (Adesão à Ata de Registro de Preços nº 010/2020)

Neste ponto, delicado, aduz a defesa que a vantajosidade restou demonstrada pela pesquisa mercadológica realizada pela Secretaria Municipal e Obras e Serviços Urbanos, expressando que os preços de referência se encontram a maior, em comparação ao Registro de Preços aderido.

Argumenta também que a ata de Piúma tinha como objeto o transporte de carga em veículo tipo basculante com motorista, para transporte de revsol, sendo retirado no polo de Tubarão, na Serra/ES até o almoxarifado da Secretaria de Obras de Piúma/ES.

Aduz também, que:

"comprova-se a vantajosidade da adesão a Ata, pois além de os valores orçados já apresentarem uma diferença do valor alcançado no processo licitatório de Piúma, vimos uma considerável diferença na quilometragem de deslocamento da empresa para cumprimento do serviço no município de Conceição do Castelo."

Conclui que *"o custo para o transporte do revsol para Conceição do Castelo foi menos vantajoso para empresa e paralelamente mais vantajoso para o Município"* e que *"o valor consignado na Ata de Registro e Preços sob análise é indubitavelmente mais vantajoso."*

Em análise dos autos e dos argumentos de defesa, esta Comissão Processante verificou que um dos pressupostos que autorizam a adesão às atas de registro de preços é a comprovação da vantajosidade na adoção dessa medida, **o que pressupõe a adequação entre a necessidade existente e a solução registrada.**

Em reiteradas decisões, o Tribunal de Contas da União reafirma que a adesão à ata de registro de preço deve ser precedida de verificação de vantajosidade, conforme segue:

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

7032

por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. **A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços** e referenciais válidos de mercado. (Acórdão 509/2015-Plenário) (grifos nossos)

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação **aos preços praticados no mercado** onde serão adquiridos os bens ou serviços. (Acórdão 8340/2018-Segunda Câmara) (grifos nossos)

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e **à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado**. (Acórdão 2877/2017-Plenário, julgado em 12/12/2017)

O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de **demonstração formal da vantajosidade da contratação**. (Acórdão 3137/2014-Plenário, julgado em 12/11/2014)

Pois bem. Resta pacificado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União o entendimento de que a adesão deverá ser precedida da comprovação da vantajosidade, conforme apurou o Ministério Público de Contas.

Com efeito, verifica-se ainda nos julgados do supracitado órgão de controle externo que a comprovação de vantajosidade deverá ser evidenciada nos autos através de preços referenciais válidos, conforme segue:

A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de **preços e referenciais válidos de mercado**. (Acórdão 1823/2017-Plenário, data da sessão 23/08/2017) Grifos nossos)

Da mesma forma, o entendimento do e. Tribunal de Contas da União, ao qual o Ministério Público de Contas faz remissão, é no sentido de que a vantajosidade não seja verificada comparando-se os valores da ata com valores obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação. (Acórdão 420/2018-Plenário, julgado em 07/03/2018), mas através de preços referenciais válidos (conforme já dito acima - Acórdão 1823/2017-Plenário).

Desse modo, após detida análise dos autos e dos argumentos expostos pelo Ministério Público de Contas e pela defesa dos envolvidos, verifica-se que não foi atendida a referida formalidade durante a tramitação do processo de adesão, da forma como é o entendimento dos Tribunais de Contas, acima acitados.



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

785

Apura-se dos autos, que somente houve a verificação de preços de mercado realizado diretamente junto a fornecedores, sendo constatados os seguintes valores¹:

Empresa consultadas	Valores cotados
COOPERATIVA DOS PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS DE CARGA DO ESPÍRITO SANTO	R\$ 78,70
RR EXPRESS TRANSPORTES E LOCAÇÕES LTDA	R\$ 79,00
GAIR TRANSPORTES EIRELI ME	R\$ 86,20

Diante das informações dos autos e a documentação anexada para a comprovação dos preços de mercado por ocasião da adesão à ata aqui tratada, conclui-se que a única fonte de informações pertinentes foram as coletas de preços obtidas junto a fornecedores, questionada pelo Ministério Público de Contas.

Na oportunidade de apresentação das defesas, os envolvidos anexaram aos autos outros documentos, na tentativa de comprovarem que o valor aderido era de mercado e que era vantajoso ao Município. Trata-se dos documentos de fls. 271/536, conforme segue:

INSTRUMENTO	ÓRGÃO/ENTE	OBJETO	VALOR
Contrato nº 101/2021	Município de Lúna	Locação de motoniveladora/hora;	R\$ 300,00
		Locação de descavadeira/hora;	R\$ 150,00
		Locação de retroescavadeira/hora;	R\$ 150,00
		Locação de caminhão truck/hora;	R\$ 750,00
		Locação de caminhão pipa/hora;	R\$ 150,00
		Locação de carreta basculante/hora	R\$ 3.000,00
Edital de Pregão Eletrônico nº 037/2021	Município de Venda Nova do Imigrante-ES	Transporte de material revsol do Município de Alfredo Chaves ao Município de Venda Nova do Imigrante/tonelada	R\$ 48,33
Edital nº 19/2021 e extrato de publicação do contrato nº 31/21	Município de Afonso Cláudio-ES	Transporte rodoviário de carga/material (agregado siderúrgico REvsol), local e intermunicipal, demanda/tonelada sob	R\$ 59,77 (R\$ 276.024,43 /4.618,11 toneladas)

¹ documento anexado aos autos do protocolo GED nº 5143/2020, identificador: 5c201573f2f4afc4ab588dc33493a6bc



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

Pesquisas de preços realizadas junto ao Portal de Compras Governamentais	Diversos municípios e órgãos públicos	Locação de veículos e máquinas (escavadeira hidráulica, trator de esteira, motoniveladora, retroescavadeira, pá carregadeira, caminhão basculante)/horas	Valores diversos
--	---------------------------------------	--	------------------

É de fácil percepção, no entanto, que a descrição dos serviços e a unidade de medida, em alguns documentos anexadas aos autos, são bem diversos dos contratados através da ata de registro de preços em questão. Alguns referem-se a locação de máquinas e veículos, cuja unidade de medida é determinado em horas. Outros documentos efetivamente tratam de transporte de revsol (mesmo objeto da ata questionada), porém, entre locais bem diversos dos contratados pelo Município de Conceição do Castelo-ES.

Frisa-se que o contrato oriundo da adesão em comento refere-se ao transporte de revsol entre a sede da Arcelor Mital, localizada no Município da Serra-ES, até a sede de Conceição do Castelo. O Edital de Pregão Eletrônico nº 037/2021 do Município de Venda Nova do Imigrante-ES possui como objeto o transporte de material revsol do Município de Alfredo Chaves ao Município de Venda Nova do Imigrante-ES.

Por fim, o edital nº 19/2021 e contrato nº 31/21 do Município de Afonso Claudio-ES, possui como objeto o transporte rodoviário de carga/material (agregado siderúrgico Revsol), local e intermunicipal, sob demanda/tonelada, objeto este semelhante ao contratado por esta municipalidade (inclusive pela semelhança entre os municípios envolvidos e a Arcelor Mital-Serra/ES). **Porém, o valor contratado por Afonso Cláudio-ES difere do valor aqui contratado.**

2.3) Divergência nas especificações referenciadas na pesquisa de preços junto a fornecedores com o objeto contratado:

Neste ponto, o Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo aduziu que as “especificações buscadas junto a possíveis fornecedores não se igualam, integralmente àquelas dispostas na ata de registro de preços nº 010/2020”. Para tanto, transcreve o objeto da ata nº 010/2020 e das propostas e preços coletados.

Sobre o ponto, consta na peça de defesa que “segundo as especificações apresentadas entre o objeto da ata e dos possíveis fornecedores, veja-se que os dois objetos são sobre transporte de carga em veículo basculante, os dois com motorista, com todas as despesas de deslocamento, limpeza, manutenção, gastos com o motorista ficaram de responsabilidade da empresa a ser contratada.”

Aduz que “a única alteração dos dois processos é o destino da viagem, os dois partem do mesmo local Acelor Mittal e um a entrega é no município de Conceição do Castelo, aproximadamente de 112 km e o segundo seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km.”

A defesa aduz que “não há divergência entre o objeto da ata e dos possíveis fornecedores. Ressalta que os dois objetos são sobre transporte de carga em veículo tipo BASCULANTE, os dois com motorista, com todas as despesas de deslocamento, limpeza, manutenção, gastos com o motorista de responsabilidade da empresa a ser contratada.”



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

Ressalta que a *“única alteração visível dos dois processos é o destino da viagem, os dois partem do mesmo local Arcelor Mital”,* sendo que em um, *“a entrega é no município de Piúma, uma distância aproximada de 112 km e o segundo destino seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km.”*

A Comissão de Tomada de Contas Especial, analisando a documentação acostada e o descritivo dos objetos contratados, verifica-se que, efetivamente há divergência entre o objeto contratado e a descrição que consta nas coletas de preços obtidas junto aos fornecedores listados. Desse modo, não há como afirmar com certeza, que tratam de objetos idênticos.

2.4) O Edital de pregão presencial nº 017/2020 conduzido pelo Município de Piúma/ES impôs critérios e condições particulares estabelecendo no Termo de Referência que o material seria retirado na Serra/ES e entregue em Município de Piúma:

Aduz o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que o Edital de pregão presencial nº 17/2020, conduzido pelo Município de Piúma/ES, impôs critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador, notadamente no que pertine ao local de retirada e entrega do produto revsol, feito no Município de Piúma-ES.

Neste ponto, verificamos que, de fato, o entendimento do Tribunal de Contas da União é pela irregularidade da adesão à ata de registro de preços na qual foram impostos critérios e condições particulares, conforme deixa claro o Acórdão 2600/2017-Plenário:

É irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador.

Porém, inobstante os argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas, verifica-se que, de fato, o mais relevante critério específico constante na ata em comento é o local de prestação dos serviços.

Aduz a defesa que *“a única alteração dos dois processos é o destino da viagem, os dois partem do mesmo local Acelor Mittal e um a entrega é no município de Conceição do Castelo, aproximadamente de 112 km e o segundo seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km.”*

Alega ainda que *“não há divergência entre o objeto da ata e dos possíveis fornecedores. Ressalta que os dois objetos são sobre transporte de carga em veículo tipo BASCULANTE, os dois com motorista, com todas as despesas de deslocamento, limpeza, manutenção, gastos com o motorista de responsabilidade da empresa a ser contratada.”*

Ressalta que a *“única alteração visível dos dois processos é o destino da viagem, os dois partem do mesmo local Arcelor Mital”,* sendo que em um, *“a entrega é no município de Piúma, uma distância aproximada de 112 km e o segundo destino seria o município de Conceição do Castelo, uma distância de aproximadamente 143 km.”*



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

Neste caso, entendemos que a prestação de serviços em local diverso não macula a contratação, visto que o contrário inviabilizaria qualquer adesão a ata de registro de preços, mesmo aquelas realizadas no mesmo território do órgão gerenciador, já que dificilmente a prestação do serviço ou a entrega do produto se daria no mesmo endereço do previsto na ata ou contrato. No entanto, não é o que se verifica na prática, com a adoção em massa de contratações oriundas do denominado "carona".

2.5) Ausência de previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes:

O Tribunal de Contas do Estado constatou que o Termo de Referência do Edital e Pregão Presencial nº 017/2020 permitiu até 5 (cinco) adesões à ata, não constando previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta que o Tribunal de Contas considerou condição indispensável por se tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, inclusive devendo ser plenamente justificada no procedimento administrativo, fazendo referência ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

Com relação a este ponto, a defesa nada se manifestou.

3) Quanto a adesão à ata de registro de preços nº 275/2019:

3.1) Ausência de observação quanto ao quantitativo máximo previsto nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos já contratados oriundos da mesma ata:

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo aduz que "não se faz possível assegurar se será observado o quantitativo máximo previsto nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos contratados oriundos da mesma ata."

Com relação a este ponto, a defesa nada se manifestou.

Neste ponto, esta Comissão entende que a responsabilidade de acompanhamento e verificação do cumprimento aos requisitos legais pertinentes aos quantitativos máximos é do órgão gerenciador. Nesse sentido, cabe colacionar o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme segue:

Cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços o controle das autorizações de adesão, a fim de que os quantitativos de cada item registrado contratados pelos caronas não superem os limites previstos no art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A, do Decreto 7.892/2013. (Acórdão 894/2021-Plenário, data da sessão 20/04/2021).

Portanto, entendemos que não deverá constar como ponto de irregularidade para os aderentes, a ausência de observância dos quantitativos máximos previstos nos editais (18 unidades), levando-se em consideração a soma dos quantitativos já contratados oriundos da mesma ata, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas.



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

793

3.2) falha na comprovação da vantajosidade da adesão à ata de registro de preços n. 275/2019, que considerou apenas preços coletados junto a 3 possíveis fornecedores (evento 5, fls. 21/23 e 29/33):

Segundo a Portaria de Instauração nº 004/2022, da Procuradoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e demais documentos anexados aos autos (fls 17 a 36 e 129/137 dos autos), verifica-se que, quanto a vantajosidade, o Tribunal entendeu que “adveio do comparativo entre os preços coletados junto a 3 fornecedores”, e “o constante na respectiva ata de registro de preços, consoante justificativa do Secretário Municipal de Administração, Cultura e Turismo”, concluindo que “não é suficiente para justificar a adesão” fazendo-se remissão ao entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 420/2018 – Plenário)

Neste ponto, a defesa aduz que “a justificativa da vantajosidade foi realizada com base nos orçamentos que foram anexados junto à documentação do pregão eletrônico”. Argumenta ainda que “os orçamentos poderiam ter sido anexados de forma separada para dar maior visibilidade ao procedimento, todavia, foram utilizados como parâmetro da contratação.”

A peça de defesa ressalta ainda que a vantajosidade pode ser comprovada, além das coletas de preços obtidas junto aos fornecedores ECOESTE INDÚSTRIA E SERVIÇOS LTDA, FLEX METALÚRGICA, CIA EDUCATIVA E MULTI ARTE INDUSTRIA E COMÉRCIO DE BRINQUEDOS (já anexadas aos processo de formalização da adesão à ata de registro de preços), ainda pode ser comprovada através dos seguintes documentos, anexados aos autos juntamente com a defesa²:

Documento de comprovação	Objeto	Valor
Ata da Prefeitura de Fortim/MG	Aquisição de parquinhos independentes	R\$ 132.290,00
Prefeitura de Conceição do Castelo/ES	A Secretaria de Educação adquiriu playground parecido	Média entre R\$ 71.247,75 e R\$ 61.610,00
Prefeitura de Venda Nova do Imigrante/ES (pregão nº 25/21)	Parquinho com características parecidas com os que foram adquiridos pelo Município	R\$ 39.888,88
Prefeitura de Nioque/MS	Realizou adesão à ARP nº 164/2021, cuja origem foi o Pregão nº 13/2021 do Município de Sorriso/MT	R\$ 44.928,57
Prefeitura de Itanhangá/MT	ARP nº 034/2021 (pregão nº 18/2021)	Entre 70.000,00 a 118.000,00
Prefeitura de Vila Velha/ES	Pregão nº 091/2022 – contrato nº 251/22 – O anexo I demonstra que o município adquiriu diferentes tipos de parquinhos, com valores	Entre R\$ 32.472,00 e R\$ 153.747,00.

² Informações contidas na defesa apresentada, fls. Xxxx dos autos.



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

	entre R\$ 32.472,00 e R\$ 153.747,00.	
Prefeitura de Nova Era/MG	Pregão nº 03/2022 - em andamento, porém com a mesma descrição do item contratado em Conceição do Castelo.	Ainda em andamento. Sem resultado divulgado ³

Analisando atentamente os documentos apresentados, acima referenciados (fls. 537/743 dos autos), verifica-se que:

Inicialmente, verifica-se que a Ata de Registro de Preços aderida pelo Município de Conceição do Castelo possui uma descrição resumida, assim expressa:

MULTIBRINQUEDO - MINI PLAYGROUND, PARQUE INFANTIL EM MADEIRA, COM PINTURA ELETROESTÁTICA, CONTENDO: 01 (UMA) PLATAFORMA COM COBERTURA, 01 ESCORREGADOR, 01 (UMA) RAMPA DE CORDAS, 01 (UMA) ESCADA DE DEGRAUS, 01 BALANÇO DE DOIS LUGARES E DEMAIS PROTETORES.

Entretanto, quando analisamos os documentos que compõem o edital da licitação em comento, anexados aos autos do Protocolo Eletrônico GED nº 5097/2020, é possível concluir pela inconsistência de informações pertinentes ao descritivo do objeto em questão. Embora conste efetivamente a descrição acima referenciada na ARP nº 275/2019, o que encontramos no Termo de Referência, que se assemelha ao objeto contratado, é o seguinte:

TORRE COM ESTRUTURA E ASSOALHO EM MADEIRA PLÁSTICA, MEDINDO 1,00 X 1,00 MTS COM COBERTURA EM FORMATO DE PIRÂMIDE EM PLÁSTICO ROTOMOLDADO, ESCORREGADOR SIMPLES RETO MEDINDO 2,50 X 0,42 CM EM PLÁSTICO ROTOMOLDADO, ESCADA FIXA DE FERRO COM 06 DEGRAUS EM MADEIRA MEDINDO 2,00 X 0,70 CM, TÚNEL E PLÁSTICO ROTOMOLDADO MEDINDO 2,00 MTS DE COMPRIMENTO X 0,80 MTS DE DIÂMETRO, CANO DE BOMBEIRO COM CANO DE 1" 1/4 MEDINDO 2,70, ESCORREGADOR CURVO EM FIBRA DE LÃ DE VIDRO MEDINDO 3,00 X 0,42 CM, PASSARELA FIXA COM ASSOALHO EM MADEIRA PLÁSTICA E PROTEÇÃO LATERAL DE CORDAS E CORRENTES, MEDINDO 2,00 X 0,78 CM, PASSARELA CURVA COM ASSOALHO EM MADEIRA PLÁSTICA E PROTEÇÃO TUBULAR, MEDINDO 2,00 X 0,78 CM, PASSARELA FIXA COM ASSOALHO EM MADEIRA PLÁSTICA E PROTEÇÃO DE RIPAS, MEDINDO 3,00 X 0,78 CM, ESCORREGADOR CARACOL EM FIBRA DE LÃ DE VIDRO MEDINDO 2,20 X 1,80 CM, TOBOGÃ EM PLÁSTICO ROTOMOLDADO MEDINDO 3,00 X 0,80, ESCADA TUBULAR CURVA, MEDINDO 2,50 X 0,70 CM, RAMPA DE TACOS EM MADEIRA MEDINDO 2,20 X 0,78 CM, DECK AUXILIAR PARA ESCORREGADOR CARACOL, DESCIDA DE BOMBEIRO COM ESCADA TUBULAR 2,70 X 0,60, BALANÇO COM ESTRUTURA EM MADEIRA PLÁSTICA, TRAVESSA TUBULAR E COM 02 ASSENTOS DE ITAUBA E TEIA DE ARANHA COM ESTRUTURA EM MADEIRA E CORDAS PET DE 12 MM COM MALHA DE 15 X 15 CM MEDINDO 2,78 X 0,78 CM.

Ressalta-se que esta Comissão Processante não tem conhecimento técnico para aferir que se trata, efetivamente, do mesmo objeto. Portanto, ressaltamos que partimos do pressuposto que os documentos anexados aos autos são legítimos, verídicos e pertencem efetivamente aos autos do processo licitatório original, processado pelo Município de Sorriso/MT. Da mesma forma, partimos do pressuposto que os objetos

³ Informação objetido no site do Município na internet, no seguinte endereço:
<https://www.novaera.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/pe-3-2023/50594>



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

licitados no Pregão Presencial nº 090/2019 são os mesmos que constam na ARP nº 275/2019 como fazem crer a documentação acostada.

Feitas estas considerações, passamos ao seguinte:

O lote 13, referenciado pelos envolvidos e adquirido pelo Município de Fortim/MG, trata de diversos itens separados, semelhantes aos que compõem o objeto contratado pelo Município de Conceição do Castelo, que conjuntamente totalizam R\$ 132.290,00. Porém, devemos considerar que, por serem brinquedos independentes, possuem dimensões e características diversas, o que impossibilita o comparativo de valores.

Quanto ao playground adquirido pelo próprio Município de Conceição do Castelo, através do Edital de Licitação na modalidade pregão eletrônico nº 266/2021, destinado às escolas do Município, observa-se que a Peça de Defesa traz em destaque dois itens como sendo semelhantes ao objeto da ARP aderida, são eles: item 01 e item 02.

Da mesma forma já dita, esta Comissão Processante não tem conhecimento técnico para afirmar que se tratam de objetos idênticos ao da ARP 275/2019, mas é possível verificar que há divergência de valores entre eles: o item 01 (um) teve valor unitário homologado em R\$ 35.623,87 (trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e três reais e oitenta e sete centavos), diversamente do item 02, cujo valor foi de R\$ 20.536,66 (vinte mil, quinhentos e trinta e seis reais e sessenta e seis centavos).

Com efeito, mesmo sem dispor de conhecimento técnico pertinente e sem a informação expressa na Defesa apresentada pelos responsáveis, é possível verificar que o item 01 aparenta ser de porte maior que os contratados através da adesão à ARP nº 275/2019 e que o item 02 (aparentemente de menor porte) foi homologado em valor bem abaixo do valor tratado nos presentes autos.

Com a mesma ressalva já feita, é possível verificar que o parque infantil colorido adquirido pelo Município de Venda Nova do Imigrante-ES aparentemente assemelha-se ao objeto da ARP nº 275/2019, tendo sido adquirido por R\$ 39.888,88 (trinta e nove mil, oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e oito centavos)

Com a mesma ressalva pertinente a capacidade técnica da Comissão Processante quanto ao objeto, a Prefeitura de Nioque/MS aderiu a ARP nº 164/2021, também do Município de Sorriso/MT, em multibrinquedo aparentemente compatível com o objeto da ARP 275/2019, no valor unitário de R\$ 44.928,57 (quarenta e quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos).

No que pertine ao objeto da ARP nº 034/2021 (pregão nº 18/2021), do Município de Itanhangá/MT, verifica-se tratar de objeto muito mais abrangente que o tratado nos autos, motivo pelo qual não é válido para comparativo de vantajosidade.

Quanto ao Pregão nº 091/2022 - contrato nº 251/22 realizado pelo Município de Vila Velha-ES, aparentemente trata-se de objeto mais amplo que o tratado nos autos (intes 8/9), quando conjugados, ou tratam de módulos/brinquedos independentes (diversos outros itens), motivo pelo qual resta prejudicada a análise de verificação de preço



de mercado.

3.3) Ausência de previsão específica no Edital de Pregão Presencial n. 090/2019, a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes:

O Tribunal de Contas apontou ainda que não constava previsão específica a respeito das quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, condição esta que entende indispensável por se tratar de possibilidade anômala e excepcional de contratação, aduzindo que deveria ter sido justificado no procedimento administrativo, consoante julgados do Tribunal de Contas da União (acórdão 2037/2019 – Plenário, 311/2018 – Plenário, 1297/2015 – Plenário e 855/2013 – Plenário)

Relativamente a temática, a defesa nada se manifestou.

No que pertine ao presente ponto, importante consignar o entendimento esposado no acórdão nº 855/2013-Plenário, conforme segue:

A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes (caronas) a atas de registro de preços constituídas após o início da vigência do Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência dessa norma somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes. (Acórdão 855/2013-Plenário)

Desse modo, levando em consideração o entendimento do e. Tribunal de Contas da União, não haveria de ter sido sido concluída a adesão em tela, já que não havia previsão no edital quanto aos quantitativos que poderiam ser objeto de adesão.

3.4) Previsão específica no Edital de Pregão Presencial n. 090/2019 quanto a critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador:

Neste ponto, foi apontado que o Termo de Referência impôs critérios e condições particulares à necessidade do ente gerenciador prevendo que os equipamentos permanentes adquiridos para instalação de playgrounds são destinados a 13 (treze) praças e 5 escolas/cemeis localizados em Sorriso/MT, o que tornaria irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços, fazendo remissão a acordãos do TCU a respeito.

No que pertine ao ponto sob análise, a defesa nada se manifestou.

A vedação aduzida pelo Ministério Público de Contas inviabilizaria todas as adesões (ou praticamente todas), caso fosse acatada, já que praticamente todas as adesões à atas de registro de preços possuem critérios e condições próprios à atender às peculiaridades do órgão/ente contratante. Desse modo, não entendemos que as irregularidades levantadas devam ser mantidas, neste particular.

3.5) Publicidade da licitação promovida pelo Município de Sorriso/MT restrita ao âmbito do Estado de Mato Grosso (evento 4, fl. 20):

Aduz ainda o Tribunal de Contas que a publicidade restringiu-se ao âmbito



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

do Estado de Mato Grosso, o que, segundo entende, impossibilitaria a adesão de entes municipais de outros estados da federação, ferindo o princípio da publicidade.

Em análise da defesa apresentada, não verificamos nenhuma manifestação pertinente a este ponto.

Quanto a temática, ao analisarmos a legislação regente, nada encontramos expressamente que nos faça crer ser vedada a adesão a atas de registros de preços de outros Estados, em razão da restrição de publicidade. No que pertine às adesões federais, cumpre lembrar do entendimento externado pelo TCU, no Acórdão nº 3.625/2011 – 2ª Câmara, em que o TCU vedou a adesão de órgão ou entidade federal à ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade estadual ou municipal, sob o argumento de que a publicidade de licitações promovidas na esfera federal deve ter amplitude nacional, enquanto as licitações estaduais são divulgadas apenas no respectivo âmbito. Desse modo, a adesão de órgão e entidade federais à ata de registro de preços estadual/municipal violaria os arts. 3º e 21, I, da Lei 8.666/1993.

Quanto às adesões de estados e municípios, nada encontramos que nos permita concluir por sua vedação, tendo em vista tratar de ata de registro de preços de outro estado da federação em razão de restrição de publicidade. Ao contrário, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15, de 23 de janeiro de 2013, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, em seu art. 22, § 9º, assim dispõe:

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

Ademais, a adesão a atas de registro de preços estaduais e municipais de qualquer Estado da federação é prática largamente utilizada por todos os órgãos e entes federativos estaduais e municipais, independentemente de pertencerem ao mesmo Estado.

V – DAS NOTIFICAÇÕES EXPEDIDAS DANDO CIÊNCIA DA TCE

Foram expedidas as notificações (citações) necessárias para conhecimento da instauração do processo, para a apresentação de informações, justificativas ou defesa a todos os apontados como responsáveis pelos possíveis danos apurados, em razão dos fatos relatados na presente TCE, conforme comprovam as vias anexadas aos autos, devidamente recebidas.

VI - DO PARECER DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

É certo que o objetivo da Tomada de Contas Especial é apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário; certificar a regularidade ou irregularidade das contas e definir, no âmbito da Administração Pública, *lato sensu*, o agente público responsável por omissão no dever de prestar contas ou prestação de contas de forma irregular; ou dano causado ao erário.



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

O que interessa nesse momento é firmar a noção de que a ocorrência de prejuízo ao erário, independentemente da causa, deve ser objeto de investigação por parte das autoridades.

Nesse ínterim, é possível concluir que não foram observados alguns procedimentos e requisitos formais da contratação por adesão às atas de registros de preços aqui analisada. Da mesma forma, é extrema de dúvida que a comprovação da vantajosidade das contratações públicas, seja ela decorrente de licitação, contratação direta ou adesão a atas de registros de preços, deve sempre estar comprovada nos autos, sendo este um dos pontos mais delicado das contratações públicas.

Com efeito, de tudo que foi discutido e demonstrado nos presentes autos, o que a Comissão Processante considera mais relevante, delicado e digno de análise acurada, refere-se a comprovação da vantajosidade das adesões às atas de registro de preços nº 010/2020 e 275/2019, de Piúma/ES e Sorriso/MT, respectivamente.

O artigo 22 e ss, do Decreto Federal nº 7.892/2013, elenca os requisitos legais para se aderir a uma Ata de Registro de Preços, vejamos:

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.

Importante consignar que o Decreto Municipal nº 2.247/13 (alterado pelo Decreto Municipal n. 3.575, de 28 de abril de 2020), possui disposições semelhantes.

Portanto, condição fundamental para a adesão é cumprir, previamente, o dever de planejar a contratação. É por meio do devido planejamento que a Administração terá condições de demonstrar a vantajosidade da contratação por adesão em detrimento da realização de processo licitatório próprio, de modo a evidenciar a compatibilidade das condições fixadas na ata à demanda do órgão não participante, conforme exigido pelo TCU no Acórdão nº 1.202/2014 do Plenário.

Essa é mais uma condição para a adesão a uma ata de registro de preços, conforme apontam os precedentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 2.764/2010 do Plenário:

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 nº 8.666/1993; requer a realização de pesquisa de preços de mercado, a fim de atestar a compatibilidade dos valores do objeto registrado em ata com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão. (TCU, Acórdão nº 1.202/2014, Plenário.) (Grifamos.)



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

105

No tocante ao ponto aqui tratado, consignamos que a IN nº 73, de 05 de agosto de 2020, largamente utilizada como boas práticas administrativas e que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aplicável aos municípios por força do § 2º do art. 1º, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, ocasião em que deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço de que trata referida Instrução Normativa.

Segundo seus termos, *"a pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não"* e passa a enumerar os parâmetros utilizadas na pesquisa de preços⁴, nos seguintes termos:

I - Pannel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/panneldepreços, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que **atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso;** ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório." (grifos nossos)

É preciso ressaltar que o §1º do referido art. 5º da IN 73/2020 prevê ainda que "deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II", ou seja, a prevalência deverá ser pelos preços constantes do Pannel de Preços disponível no endereço eletrônico gov.br/panneldepreços e aquisições e contratações similares de outros entes públicos.

Pois bem. Muito embora a referida Instrução Normativa trate de forma expressa quanto a pesquisa de preços para licitações, entendemos que deverá ser adotada

⁴ Art. 5º da IN 73/2020



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

8072

também em todos os casos de contratações públicas, inclusive oriundas de adesão à ata de registro de preços, visto que a finalidade e os objetivos se igualam: aferir o preço de mercado para nortear a análise de vantajosidade para a Administração Pública.

Desse modo, adotando o Decreto supracitado como boa prática administrativa, diante da ausência de normativo municipal a respeito, a pesquisa destinada a obtenção de preços referenciais em contratações públicas deverá seguir a IN n. 73/2020 ou, após a implantação da Lei nº 14.133/2021, o regulamento próprio pertinente à temática.

Fato é que a comprovação da vantajosidade das contratações públicas deve ser comprovada nos autos, notadamente nos processos de adesão à ARP. Nesse sentido, cabe transcrever o seguinte acórdão do Tribunal de Contas da União:

A adesão a ata de registro de preços (carona) **está condicionada**, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e **à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado** onde o serviço será prestado. (Acórdão 2877/2017-Plenário) (grifos nossos)

Referido Acórdão nº 2877/2017 Plenário, do relator Ministro Augusto Nardes, ressalta que a adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado.

Em outros momentos, o e. Tribunal de Contas da União teve entendimento similar:

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. **A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.** (Acórdão 509/2015-Plenário)

A **adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada** à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente **e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado** onde serão adquiridos os bens ou serviços. (Acórdão 8340/2018-Segunda Câmara)

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona"), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018-Plenário)



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

709

É irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador. (Acórdão 2600/2017-Plenário)

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado. (Acórdão 1823/2017-Plenário)

O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação. (Acórdão 3137/2014-Plenário)

Em verificação acurada dos processos administrativos destinados à realização das adesões aqui tratadas, é possível verificar que esta Municipalidade, através de seus gestores e responsáveis aqui apontados, não observaram os procedimentos pertinentes e não instruíram os autos com informações e documentos relevantes e necessário para que não restasse nenhuma dúvida quanto a vantajosidade das adesões em tela, em detrimento, inclusive, da realização de processos licitatórios próprios.

Inobstante a ausência de observância dos requisitos legais pertinentes à adesão ao tempo de sua efetivação, fato é que a vantajosidade ainda pode ser constatada neste momento, para fins de apurar se, mesmo inobservando os procedimentos, houve efetivo dano ao erário. Com este intento, é que se faz necessária a análise da documentação acostada aos presentes autos:

- adesão à ARP nº 010/2020 do Município de Piúma/ES:

Porém, conforme já dito, é possível verificar dos autos que a documentação anexada não tem o condão de comprovar, de forma segura e efetiva, que a contratação através da adesão à ARP nº 010/2020 - cujo objeto é o transporte de carga em veículo tipo basculante com motorista para transporte de revsol, foi efetivamente vantajosa ao Município de Conceição do Castelo-ES. O único documento juntado à defesa, cujo objeto e unidade de medida são semelhantes aos serviços contratados trata-se do Edital nº 19/2021 e contrato nº 31/21, do Município de Afonso Cláudio/ES, no valor de R\$ 59,76 (cinquenta e nove reais e setenta e seis centavos).

O contrato nº 115/2020, assinado em 15 de setembro de 2020, oriundo do processo de adesão à ata de registro de preços nº 010/2020 do Município de Piúma/ES, consignou os seguintes valores iniciais:



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

Item	Especificações	Unidade	Quantidade	Valor Unitário	Valor total
001	Transporte de Carga em veículo tipo basculante com motorista, para transporte de revsol, sendo retirado no polo industrial tubarão, e entregue nos locais indicados pela secretaria de obras, com fornecimento de motorista, combustível, e demais encargos por conta da contratada pertencente a Prefeitura Municipal de	Toneiada	4.000,00	71,00	284.000,00

Logo que firmado, o contrato passou por alteração, ficando “suprimido do valor unitário do contrato nº 115/2020, o valor de R\$ 3,00 (três reais), passando de R\$ 71,00 (setenta e um reais) para R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), suprimindo do valor global a quantia de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) do contrato original.”

Desse modo, o Município passou a ter com a empresa COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA, o contrato nº 115/2020, no valor total de R\$ 272.000,00 (duzentos e setenta e dois mil reais), decorrente da adesão a ata de registro de preços nº 010/2020, do Município de Piúma/ES, referente ao transporte de carga de veículo tipo basculante com motorista, para transporte de revsol, sendo retirado no polo industrial de tubarão e entregue nos locais indicados pela secretaria de obras, com fornecimento de motorista, combustível e demais encargos, no total de 4.000 (quatro mil) toneladas, com valor unitário de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais).

Conforme busca realizada por esta Comissão Processante, o Município pagou o valor total de R\$ 339.717,12 (trezentos e trinta e nove mil e setecentos e dezessete reais e doze centavos) relativamente ao contrato nº 115/2020, oriundo do processo de adesão à ata de registro de preços nº 010/2020 do Município de Piúma/ES, entre o valor original do contrato e o 2º termo aditivo ao contrato nº 115/2020, que acresceu ao quantitativo inicial o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) dos serviços contratados.

Portanto, em relação a adesão à ARP nº 010, do Município de Piúma/ES, a Comissão Processante conclui que ocorreram falhas na tramitação e instrução do processo administrativo pertinente e que não restou comprovado nos autos a vantajosidade da adesão, referente ao valor superior a R\$ 59,77 (cinquenta e nove reais e setenta e sete centavos), valor da ata de registro de preços licitada pelo Município de Afonso Claudio, cujo processo e contrato foi anexado aos autos), em que consta que o objeto contratual, unidade de medida, local de busca e entrega, bem como a distância percorrida, são semelhantes ao contrato nº 115/2020, desta municipalidade.

- Adesão à Ata de Registro de Preços nº 0275/2019 - aquisição e instalação de mini playground - parque infantil em madeira

Neste ponto, frisa-se que a defesa dos responsáveis anexou aos autos contratos e atas de registro de preços com o intento de comprovar a vantajosidade da contratação pretendida. Porém, quando analisa-se o teor desses documentos, nenhum deles possui idêntica caracterização do objeto da mesma forma que o contratado. Desse modo, em diversos momentos foi ressaltada a ausência de conhecimento técnico dos membros desta Comissão para afirmarem tratar-se efetivamente do mesmo produto. Acrescente-se a isso, que a defesa dos responsáveis nada afirmou especificamente sobre a análise detida do objeto dos documentos anexados.



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

213
9

Frisando, novamente, que os membros desta Comissão Processante não tem conhecimento técnico para afirmar que o objeto contratado através dos instrumentos anexados aos autos se assemelha ou iguala ao contratado através da adesão em comento, porém, é possível verificar que o parque infantil colorido adquirido pelo Município de Venda Nova do Imigrante-ES aparentemente assemelha-se ao objeto da ARP nº 275/2019, tendo sido adquirido por R\$ 39.888,88 (trinta e nove mil, oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e oito centavos). Da mesma forma, a Comissão Processante verificou que a Prefeitura de Nioque/MS aderiu a ARP nº 164/2021, também do Município de Sorriso/MT, em multibrinquedo aparentemente compatível com o objeto da ARP 275/2019, no valor unitário de R\$ 44.928,57 (quarenta e quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos).

Todos os demais tratam de objetos bem distintos, não sendo hábeis a comprovar a adequada compatibilidade de descritivo com o contratato através da adesão a ARP nº 275/2019.

Portanto, em relação a adesão à ARP nº 275/2019, do Município de Sorriso/MT, a Comissão Processante conclui que ocorreram falhas na tramitação e instrução do processo administrativo pertinente, bem como, restou minimamente comprovado nos autos a vantajosidade da adesão, através dos documentos citados anteriormente.

VII - DA QUANTIFICAÇÃO DO DANO

Conforme acima estabelecido, esta Comissão Processante apurou que houve inobservância a formalidades e a instrução processual em ambos os processos de adesão à ata de registro de preços, notadamenete no que pertine à comprovação da vantajosidade, sendo que durante a tramitação desta Tomada e Contas Especial restou demonstrada a vantajosidade da contratação oriunda da adesão à ARP nº 275/19, do Município de Sorriso/MT, embora tenha havido várias irregularidade procedimentais, a exemplo da ausência de comprovação de busca de oportunidade de adesão em mercado mais próximo, dentre outras retromencionadas.

Quanto a adesão à ARP nº 010/2020, do Município de Piúma, nenhuma documentação anexada aos autos foi capaz de assegurar a vantajosidade da contratação. Desse modo, entendemos que houve dano ao erário assim discriminado:

Total contratado (incluindo termo aditivo)	Valor unitário contratado	Valor de mercado comprovado	Valor da diferença/tonelada
5.000 toneladas	R\$ 68,00	RS 59,77	R\$ 8,23

VIII - CONCLUSÃO

De início, é preciso mencionar que a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada por determinação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

Estado do Espírito Santo

8/15

O art. 1º da Instrução Normativa nº 32, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, prevê que a

“Tomada de contas especial é um processo instaurado pela autoridade administrativa competente, de ofício, depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou por determinação do Tribunal, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, quando caracterizado pelo menos um dos fatos descritos adiante:

- I - omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da correta aplicação de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congêneres;
- II - ocorrência de desfalque, alcance, desvio, desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos;
- III - ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens;
- IV - prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- V - concessão irregular de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas de que resulte dano ao erário.” (grifos nossos)

A propósito dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular da TCE, é pertinente trazer à colação trechos de artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União:

Para instaurar (formalizar) os autos da TCE (autônomo) é imprescindível ter previamente demonstrado, em outro processo ou mesmo em procedimentos administrativos específicos, o fato lesivo (irregularidade) ao patrimônio público, o valor pecuniário do prejuízo decorrente e o agente público responsável. Apurados os fatos, identificados os responsáveis e quantificado o dano, a autoridade administrativa competente, antes de providenciar a instauração da TCE, deverá, ainda, esgotar as medidas que lhe competem, com vistas à correção da irregularidade ou recomposição do dano ao erário. Sem êxito nessas providências, deflagra-se a TCE.

[...]

Por todo o exposto, é de se concluir que, na prática processual, a finalidade da instauração da TCE não é investigar para apontar os fatos geradores de prejuízo ao erário, quantificar o dano e indicar o agente responsável, ou seja, levantar os elementos essenciais (pressupostos). Essas informações já devem estar circunstanciadas em outro processo ou procedimento administrativo, ainda na fase de apuração e adoção das medidas internas saneadoras, portanto, antes da deflagração formal da TCE.

Os pressupostos do processo de TCE devem estar presentes antes mesmo da constituição, visto ser condição da existência e desenvolvimento válido e regular do processo.

A instauração da TCE é medida excepcional e somente pode ser instada quando estiverem presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento. (MATIAS, Mauro Rogério Oliveira. Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo? Revista do Tribunal de Contas da União. v. 43. n. 122, set./dez. 2011, p. 88-101). (grifamos)

Dáí infere-se que a verificação da existência de dano ao erário precede a própria instauração da tomada de contas especial, na medida em que, para aquele tribunal, não se justificaria o início do processo quando não verificado prejuízo aos cofres públicos. Consequentemente, o dano à Administração, quantificado pecuniariamente, configura pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular dessa espécie de processo na Corte de Contas.



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

X17

No caso em tela, devemos considerar que foi o Tribunal de Contas do Estado que determinou a instauração da Tomada de Contas Especial, motivo pelo qual entendemos que não caberia a esta Comissão a análise desses pressupostos, dada a determinação aqui tratada de apuração dos fatos mediante Tomada de Contas Especial.

A Instrução Normativa TC nº 32/2014 considera ainda como pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, a existência dos seguintes elementos fáticos e jurídicos:

- Art. 8º -
- I - comprovação da ocorrência de dano; e
 - II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

Quanto ao dano, acima foi demonstrado em que termos houve o dano causado ao erário municipal.

Não é demais lembrar que a Tomada de Contas Especial deve ser constituída por elementos fáticos e jurídicos suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização (pessoas físicas e ou jurídicas) e que nos processos de controle externo, a responsabilização do gestor público tem natureza subjetiva, configurando a responsabilidade do agente somente mediante a presença de culpa, em sentido estrito. É preciso existir ato ilícito na gestão dos recursos públicos, conduta dolosa ou culposa (stricto sensu) do agente, e nexos de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Depreende-se, da leitura do art. 8º, inc. I c/c art. 10, inc. IV da Instrução Normativa TC nº 32/2014, que o feito somente pode ser objeto de julgamento caso haja sido efetivamente apurado dano ao erário. Não sendo detectado prejuízo financeiro aos cofres públicos após a devida instrução do processo, não há questão a ser apreciada uma vez que ausente um de seus pressupostos.

Portanto, em sede de tomada de contas especial, a imputação de débito pelo Tribunal não pode decorrer apenas da constatação de irregularidades. Deve, obrigatoriamente, estar relacionada à ocorrência de prejuízo ao erário, dada sua natureza reparadora.

No caso em tela, não se discute que os serviços não foram prestados, mas que teriam ocorrido inobservância das formalidades procedimentais durante a formalização dos processos de adesão às atas citadas.

Portanto, diante da ausência de comprovação dos preços de mercado à época, relativamente à adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, do Município de Piúma/ES, esta Comissão de Tomada de Contas Especial nº 001/2023 conclui pela existência de dano ao erário, relativamente aos fatos aqui apurados, conforme acima demonstrado.

Possível concluir dos autos, que não ocorreram os elementos caracterizadores do dolo. Por outro lado, a conduta culposa evidencia a inobservância de um dever de cuidado objetivo imposto a todas as pessoas de razoável diligência. Vivendo em sociedade, o homem tem que pautar a sua conduta de modo a não causar dano a outrem. A inobservância desse



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R É F E I T U R A

Estado do Espírito Santo

dever de cuidado torna a conduta culposa, o que evidencia que “na culpa importa não o fim do agente, a sua intenção, que normalmente é lícita, mas o modo e a forma impróprios do atuar.”⁵

Neste caso, tratamos de uma conduta desprovida de cuidado, cautela, atenção. Portanto, frisamos que a atamitação do feito sem a segura comprovação da vantajosidade fugiu do que podemos chamar de cuidados próprios do “homem médio administrativo” ou então “gestor médio”. Sob a ótica do controle externo, é preciso avaliar se o ato praticado gerou ou não um dano ao erário. Se o foco é a reparação do dano ao Poder Público, deve-se seguir a linha da responsabilidade civil, exigindo-se um comportamento ajustado àquele que teria o gestor médio, com a diligência normal que dele se espera⁶.

No tocante à quantificação do dano, no caso em tela, representaria a diferença entre os valores de mercado à época e o valor efetivamente contratado pelo Município, considerando que os serviços foram efetivamente prestados.

Por fim, esta Comissão de Tomada de Contas Especial decide pela existência do dano, no que pertine a adesão à ata de registro de preços nº 010/2020, do Município de Piúma/ES, conforme dito e acima demonstrado. Decide ainda, pela atribuição de responsabilidade aos gestores inicialmente apontados como responsáveis por esta adesão, qual seja: **Sr. CHRISTIANO SPADETTO** - prefeito municipal, tendo em vista a autorização de contratação e pagamento relativo ao contrato nº 115/2020, bem como o gestor do contrato, **Sr. CLEONE JOSÉ LORDELO BAPTISTA** (Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, responsável pelo pedido de adesão e pelo pagamento), de forma solidária.

Conceição do Castelo-ES, 13 de março de 2023.

Anderson Guarnier Pascol

Joselaine Pinheiro Coelho

Julia A. Stofel Pianissolli

⁵ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Obra citada. p. 38

⁶ Trecho do Voto condutor do Acórdão n° 33/2005 - Plenário