



Proc.: 00717/21

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 0717/2021– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Pedido de Reexame
ASSUNTO: Pedido de Reexame em face da Decisão DM n.0043/2021-GCFCS/TCE-RO, Processo 00107/21
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Educação – SEDUC
RECORRENTE: Construtora Porto S.A (CNPJ n. 37.243.599/0001-02), Klenyo José Vanderlei Dall’agnol (CPF: 004.463.911-23) Representante da Empresa, Fernanda Assumpção Castro (CPF: 083.907.147-79), Representante da Empresa
RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva.
SESSÃO: 12ª Sessão Ordinária, realizada de forma virtual, de 6 a 10 de setembro de 2021

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL. PEDIDO DE REEXAME EM FACE DE DECISÃO MONOCRÁTICA QUE CONCEDE TUTELA ANTECIPADA. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. AUSÊNCIA DOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS APTOS A ENSEJAR A REFORMA DA DECISÃO. NÃO PROVIMENTO.

1. Preenchidos os requisitos para a interposição de recurso, imperioso o seu conhecimento em juízo de admissibilidade.
2. Indefere-se o pedido de efeito suspensivo à decisão monocrática recorrida quanto não demonstrada a presença de grave lesão ao interesse público.
3. A adesão à Ata de Registro de Preço deixa vulnerável valores basilares da nossa ordem constitucional, mitigando os *princípios da legalidade e da competitividade*, e ainda abrindo espaço para contratações desvantajosas para o poder público.
4. Restou demonstrado que a adesão à ata de registro de preço decorrente de concorrência pública não atendeu o disposto na Súmula n. 06/2014/TCE/RO, que estabelece que para contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica, e tampouco apresentou robusta justificativa ao adotar modalidade diversa.
5. Não há elementos probatórios aptos a demonstrar que houve vantagem econômica na adesão ao adotar o instituto do carona, infringindo o item 3.1, subitens “c” e “e” do parecer prévio n. 7/2014-Pleno/TCE-RO.
6. Constata-se infringência ao art. 8º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual n. 18.340/13, em face da “carona” à ARP que decorre de certame do tipo técnica e preço sem que o objeto tenha natureza predominantemente intelectual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Pedido de Reexame, interposto pela empresa Construtora Porto S.A, por intermédio de seus representantes legais, em face da DM n. 043/2021-GCFCS, processo n. 00107/21, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer do recurso de reexame interposto pela Construtora Porto S.A, por preencher os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade;

II - No mérito, negar provimento à pretensão recursal, mantendo inalterada a Decisão Monocrática nº 0043/2021/GCFCS/TCE-RO, proferida no processo de n. 00107/21, de relatoria do e. Conselheiro Francisco Carvalho, que deferiu a tutela antecipatória requerida pelo Corpo Técnico, determinando que o Secretário de Estado de Educação se abstinhasse de expedir a ordem de serviço decorrente do Contrato nº. 015/PGE-2021, assinado em 15.01.2021, ou, caso emitida anteriormente à notificação, que suspendesse os respectivos pagamentos;

III - Dar ciência desta decisão à recorrente Construtora Porto S.A, por meio de seu advogado constituído, na forma regimental, ficando registrado que o voto e o parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico desta Corte (www.tce.ro.gov.br);

IV – Dar ciência do inteiro teor desta decisão ao Relator do processo principal e ao Ministério Público de Contas;

V - Dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Secretário Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas, via memorando;

VI - Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

VII – Após o trânsito em julgado da decisão aqui proferida, deverá o Departamento da 2ª Câmara proceder a apensação destes autos ao processo n. 00107/2021.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Francisco Carvalho da Silva, o Presidente da Segunda Câmara Edilson de Sousa Silva, e o Procurador do Ministério Público de Contas, Miguidônio Inácio Loiola Neto.

Porto Velho, 10 de setembro de 2021.

(assinado eletronicamente)
Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**
Relator e Presidente da Segunda Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO: 0717/2021– TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Pedido de Reexame
ASSUNTO: Pedido de Reexame em face da Decisão DM n.0043/2021-GCFCS/TCE-RO, Processo 00107/21
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Educação – SEDUC
RECORRENTE: Construtora Porto S.A (CNPJ n. 37.243.599/0001-02), Klenyo José Vanderlei Dall’agnol (CPF: 004.463.911-23) Representante da Empresa, Fernanda Assumpção Castro (CPF: 083.907.147-79), Representante da Empresa
RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva.
SESSÃO: 12ª Sessão Ordinária, realizada de forma virtual, de 6 a 10 de setembro de 2021

RELATÓRIO

1. A empresa Construtora Porto S.A, por intermédio de seus representantes legais, interpôs **Pedido de Reexame**, no qual pretendeu que fosse atribuído efeito suspensivo à decisão monocrática DM n. 043/2021-GCFCS, proferida no processo n. 00107/21¹.
2. O processo n. 00107/21 trata da análise da legalidade da adesão da Ata de Registro de Preços n. 001/2019 por parte da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/RO, oriunda da Concorrência Pública n. 001/2019, deflagrada pela Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins, que teve por objeto o Registro de Preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Manutenção Preventiva, Corretiva e Preditiva com Gerenciamento nas instalações prediais, elétricas e hidrossanitárias, equipamentos (não médico-hospitalares) e mobiliários em geral.
3. A adesão levada a efeito pela SEDUC/RO originou o Contrato n. 015/PGE-2021, assinado pelo Secretário da Educação, Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, em 15.1.2021.
4. O aviso de adesão, publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 2535, de 30.12.2020, evidencia que o valor total aderido alcançou a quantia de R\$27.222.706,56, porém, o mencionado contrato foi celebrado no valor global de R\$22.915.445,00, como se depreende da “Cláusula Décima Primeira – Da Dotação Orçamentária, Do Preço e Do Pagamento”, item 11.1.1 do instrumento contratual.
5. A Coordenadoria Especializada em instruções preliminares desta Corte solicitou a autuação de processo para análise de possíveis irregularidades na adesão da Ata de Registro de Preço n. 01/2018/SAUDE, de sorte que, posteriormente, em relatório preliminar, apontou graves irregularidades na adesão em referência, pugnando, na oportunidade, pela concessão de tutela inibitória para suspensão de eventuais pagamentos, bem como outras providências pertinentes.
6. Remetido o processo à deliberação do e. Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, sobreveio a DM n. 0043/2021-GCFCS que, ao vislumbrar a presença dos motivos autorizadores à concessão da tutela antecipatória, assim decidiu:

¹ De relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Acórdão AC2-TC 00263/21 referente ao processo 00717/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

“[...] 14. No que diz respeito ao pedido de concessão de tutela inibitória contido no Relatório Técnico Inicial, entendo que essas e outras questões caracterizam a verossimilhança das alegações e ensejam o acolhimento do pedido para determinar ao Secretário de Estado da Educação que, até o julgamento de mérito do presente processo, se abstenha de expedir a ordem de serviço decorrente do Contrato nº 015/PGE-2021, assinado em 15.1.2021, ou, caso emitida anteriormente à notificação, que deve conter o horário de recebimento do gestor, a autoridade responsável deverá suspender os eventuais pagamentos, salvo quanto aos serviços por ventura realizados até a data da notificação, desde que atestado por planilha de engenheiro fiscal, e aqueles que iniciados antes da notificação não foram concluídos, visando evitar que a paralisação de execução de serviço já iniciado seja mais prejudicial ao poder público e à empresa contratada.

14.1 Portanto, no presente caso, reconheço presentes os requisitos que autorizam a concessão da tutela antecipatória requerida no Relatório Técnico Inicial, quais sejam, a fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*).

14.1.1 O *fumus boni juris*, caracterizado pelo fundado receio de consumação de grave irregularidade, encontra-se consubstanciado diante das ilegalidades evidenciadas, de natureza grave e que revelam possibilidade de comprometimento da ordem jurídica.

14.1.2 O *periculum in mora* – fundado receio de ineficácia da decisão final da Corte de Contas, está vislumbrado pelo fato de que o contrato celebrado entre a SEDUC/RO e a Empresa Construtora Porto S.A., na data de 15.1.2021, poderá resultar na realização iminente de pagamentos ilegais, o que poderá acarretar, em tese, eventual prejuízo ao erário.

15. De outro giro, cumpre observar que, além das falhas acima anunciadas, outras irregularidades também poderão advir dos autos após a manifestação do Ministério Público de Contas, razão pela qual entendo que, antes de conceder a ampla defesa e o contraditório aos responsáveis, o processo deverá ser encaminhado ao MPC para emissão de parecer, nos termos regimentais.

16. A bem da verdade, registro, desde já, que outra irregularidade poderá surgir da confusão no valor da contratação, cuja adesão registrou a quantia total de R\$ 27.222.706,5632, em conformidade com o montante apresentado no Termo de Referência, porém, diferente da quantia empenhada (R\$27.222.714,60), e do valor global contratado (R\$22.915.445,00), sem qualquer ressalva ou errata para corrigir os preços.

16.1 De idêntico modo, causa estranheza o fato de que as cotações de preço realizadas pela Administração da SEDUC/RO alcançaram o preço médio de R\$23.887.440,8037, no entanto, o valor total registrado na adesão perfêz a cifra de R\$27.222.706,56, questões essas que deverão ser devidamente apuradas nos autos.

17. Reforço, com relação ao procedimento aderido e preço registrado, que não constatei, até o presente momento de fiscalização, elementos convincentes de que exista vantagem suficiente para que não se realize licitação própria, pois, via de regra, a adesão em ata de registro de preço de outro Estado da Federação deve demonstrar cabalmente uma eficiência que afaste qualquer dúvida sobre a decisão da Administração Pública.

18. Diante do exposto, acolhendo a conclusão técnica e, em juízo cautelar, com amparo no artigo 108-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, assim DECIDO:

I – Deferir o pedido de Tutela Antecipatória contido no Relatório Técnico Preliminar (ID 998429), e, por conseguinte, determinar ao Senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, Secretário de Estado da Educação (CPF: 080.193.712-49), ou quem lhe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

substitua, **que, até o julgamento de mérito do presente processo, se abstenha de expedir a ordem de serviço decorrente do Contrato nº 015/PGE-2021, assinado em 15.1.2021, ou, caso emitida anteriormente à notificação, a qual deve conter o horário de recebimento do gestor, suspenda os respectivos pagamentos, salvo quanto aos pagamentos dos serviços por ventura executados até a data da notificação, desde que atestado por planilha de engenheiro fiscal, e quanto aos pagamentos dos serviços que, iniciados antes da notificação, precisem ser concluídos, desde que atestado por engenheiro fiscal, para evitar que eventual paralisação de serviço já iniciado seja mais prejudicial ao poder público e à empresa contratada,** sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

II – Determinar, desde já, ao Senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, Secretário de Estado da Educação (CPF: 080.193.712-49), ou quem lhe substitua, que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei com relação ao procedimento administrativo de adesão a Ata de Registro de Preços nº 001/2019 e ao contrato dele decorrente (Contrato nº 015/PGE-2021), nos termos consignados no artigo 63 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

III – Dar conhecimento da presente decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, Senhor Alex Mendonça Alves (CPF nº 580.898.372-04), a quem compete, caso assim entenda, adotar o ato de sustação definitiva do contrato e solicitar ao Poder Executivo, de imediato, as medidas cabíveis, conforme preconizado no § 2º do artigo 63 do RI/TCE-RO;

IV – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que publique esta decisão e encaminhe imediatamente os atos oficiais expedidos para dar cumprimento aos itens I, II e III, em razão da urgência da matéria. Após, os autos deverão ser remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais;” – grifou-se.

7. Após a prolação da decisão, a empresa Construtora Porto S.A protocolou petição dirigida ao Relator do Processo 00107/21, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, requerendo inicialmente, a sua inclusão nos autos na condição de parte interessada, notadamente porque a liminar deferida lhe atingiu quando determinou a suspensão dos pagamentos e a execução dos serviços contratados por meio do Contrato n. 015/PGE/2021, oportunidade em que apresentou as alegações para o fim de revogar os efeitos da tutela, e pugnou, no mérito, que seja reconhecida a legalidade do certame.

8. Em síntese, a empresa aduziu ser prestadora de serviço de manutenção preventiva, corretiva e preditiva com gerenciamento nas instalações prediais, elétricas e hidrossanitárias, equipamentos (não médico-hospitalares) e mobiliários em geral, em 18 hospitais da rede estadual e demais unidades de apoio a saúde do Estado do Tocantins, o qual originou a Ata de Registro de Preços n. 01/2019/SAUDE, decorrente da Concorrência Pública n. 001/2019, deflagrada pela Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins, (Processo Administrativo SEI nº 2020/30550/001530), tendo a Secretaria do Estado da Educação – SEDUC aderido à ata para atender suas necessidades de manutenção nas unidades escolares no Estado de Rondônia.

9. Esclareceu que o objeto do registro de preços que deu origem à adesão são serviços continuados de natureza preventiva, corretiva e preditiva com gerenciamento, não se enquadrando,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

portanto, em serviço de reforma, pois a execução de reforma não poderia constar do objeto do contrato, por ter escopo e perímetro definido (identidade própria).

10. Trouxe argumentos pelos quais entende não ter havido na contratação:

(a) violação ao disposto na Súmula n. 06/2014 do TCE-RO, que trata da disposição para que, preferencialmente, a modalidade de pregão eletrônica seja a utilizada nas contratações de bens e serviços comuns;

(b) infringência ao item 3.1, subitens “a” e “b” do Parecer Prévio n. 7/2014-Pleno, relativa à ausência de quantitativos destinados a terceiros, bem como inexistência de informações quanto ao saldo consumido pelo gerenciador e de eventuais caronas;

(c) infringência ao item 3.1, subitens “c” e “e”, do Parecer Prévio n. 7/2014-Pleno, relativa à ausência de comprovação de viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão, bem como comprovação em vantagem ao adotar o instituto da “carona”;

(d) infringência ao item 3.1, subitem “g”, do Parecer Prévio 7/2014-Pleno, relativa à falta de demonstração de ausência de prejuízo às obrigações assumidas na ata de registro de preço;

(e) desatendimento ao item 3.2, subitem c.2, do Parecer Prévio 7/2014-Pleno, no que se refere ao requisito populacional a ser observado na utilização do instituto “carona”;

(f) infringência ao artigo 8º, caput e § 1º do Decreto Estadual n. 18.340/13, quando da escolha na modalidade de Concorrência Pública para realização do procedimento licitatório.

11. Ao final, requereu ao relator da decisão guerreada o deferimento de sua inclusão no polo passivo da fiscalização na condição de interessada, bem como a revogação da tutela inibitória que determinou à SEDUC/RO que se abstivesse de expedir ordem de serviço decorrente do Contrato n. 015/PGE-2021, ou qualquer ordem de pagamento.

12. O Conselheiro Francisco Carvalho, ao analisar a petição, reconheceu, de plano, o interesse da empresa Construtora Porto S.A em figurar como parte na fiscalização decorrente da contratação realizada pela SEDUC/RO, determinando a sua inclusão, haja vista a possibilidade de eventuais decisões prejudiciais aos seus interesses.

13. Contudo, no que se refere ao pedido para “revogar/tornar sem efeito” a decisão que deferiu a tutela inibitória, reconheceu tratar-se de pretensão com natureza recursal, a qual, portanto, deve ser desafiada e distribuída nos termos regimentais.

14. Sendo assim, o Departamento de Gestão Documental procedeu a autuação e distribuição do presente Pedido de Reexame, que, após, certificada a tempestividade pelo departamento da 2ª Câmara, veio concluso para deliberação.

15. Por meio da DM 0092/2021-GCESS², verificou-se a tempestividade do recurso, bem como o atendimento dos pressupostos legais exigidos para a admissibilidade e, quanto ao pedido de tutela, indeferi o pedido de efeito suspensivo à DM 0043/2021-GCFCS.

² ID 891850



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

16. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 0107/2021-GPEPSO, opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento haja vista restarem presentes graves irregularidades que maculam o procedimento administrativo examinado:

(...)

II.8. Da conclusão

Conforme já evidenciado em linhas anteriores, denota-se que, quando da apresentação do recurso, a empresa jurisdicionada apresentou argumentos rasos e insuficientes a afastar a maioria das irregularidades inicialmente desnudadas pelo Corpo Técnico, as quais justificaram a concessão da tutela de urgência.

Com efeito, verifica-se persistirem os motivos que fundamentaram a concessão da tutela inibitória, notadamente por haver fundado receio de consumação da ilegalidades evidenciadas, de natureza grave e que revelam possibilidade de comprometimento da ordem jurídica, somado ao receio de ineficácia da decisão final da Corte de Contas, uma vez que o contrato celebrado entre a SEDUC/RO e a Empresa Construtora Porto S.A., na data de 15.1.2021, poderá resultar na realização iminente de pagamentos ilegais, o que poderá acarretar, em tese, eventual prejuízo ao erário.

Bem por isso, a persistência das irregularidades graves que maculam o procedimento ora sindicado, a juízo deste Parquet, constituem motivo hígido o suficiente para que a ordem de paralisação deferida pelo relator no item I da DM-00043/21-GCFCS seja mantida, até ulterior decisão da Corte, nos termos do art. 3º-A, caput e § 1º, da Lei Complementar n. 154, de 1996.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

I – Pelo **conhecimento do Recurso de Reconsideração** em exame, haja vista ter atendido aos pressupostos de admissibilidade. – grifo nosso

II – **No mérito, seja negado provimento ao recurso**, mantendo-se a tutela antecipatória concedida no item I da DM-00043/21-GCFCS, haja vista restarem presentes graves irregularidades que maculam o procedimento administrativo examinado. – grifo nosso

17. Com efeito, os autos vieram conclusos para julgamento.

18. É o relatório. Passo a votar.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

19. Conforme relatado, trata-se de Pedido de Reexame em face de decisão DM n. 043/2021-GCFCS, proferida no processo n. 00107/21 que concedeu tutela antecipada a fim de que a Secretaria Estadual de Educação – SEDUC suspendesse os pagamentos alusivos ao Contrato n. 015/PGE-2021, até o julgamento de mérito do processo.

20. Em resumo, as razões do inconformismo da recorrente se dá, inicialmente, pela **não violação ao disposto na Súmula 06/2014 – TCE/RO**, pois o dispositivo não fala em vedação legal e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

sim que preferencialmente deve ser utilizada a modalidade pregão na forma eletrônica. Diz ainda que a justificativa para adoção de modalidade diversa deve ser apresentada pelo órgão gerenciador, no caso, a Secretaria do Estado do Tocantins.

21. As demais infringências pontudas pela recorrente estão consubstanciadas no Parecer Prévio n. 7/2014-Pleno/TCE-RO.

22. A primeira se dá pela suposta **ausência de quantitativos destinados a terceiros, bem como inexistência de informações quanto ao saldo consumido pelo gerenciador e de eventuais caronas**, onde a empresa recorrente afirma que ao demandar adesão ao órgão gerenciador – Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins - respondeu a SEDUC/RO de forma positiva, portanto, subentende-se que há saldo consumível.

23. No que toca também à **suposta ausência de comprovação da viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão, bem como ausência de comprovação de que houve vantagem ao adotar o instituto da “carona”**, aduziu que os fundamentos que sustentam a vantagem da carona à ARP consistem na desnecessidade de repetição de um processo extremamente oneroso, lento e desgastante, quando já alcançada a proposta mais vantajosa.

24. Em relação à **falta de demonstração quanto à ausência de prejuízos às obrigações assumidas na ata de registro de preços**, a recorrente destacou que o fato de ter concordado com o fornecimento dos serviços e aceito a proposta da adesão que culminou na assinatura do referido contrato, demonstra expressamente que a aceitação da adesão não ocasionaria prejuízo às obrigações assumidas na ata de registro de preço.

25. Sobre o suposto **desatendimento ao porte populacional do ente detentor da ata**, segundo o último censo, argumentou a recorrente que o requisito foi atendido uma vez que o Estado de Rondônia (1.796.460) habitantes (2020) adere a uma ARP do Estado de Tocantins (1.590.248) habitantes, ambos com população estimada similar. Ora, uma diferença populacional de 206.212 habitantes, 11,25% é plenamente similar se considerarmos que o próprio IBGE faz a contagem da população por estimativa.

26. O juízo prelibatório de admissibilidade foi devidamente realizado nos termos da DM 0246/2020-GCESS/TCE-RO, de forma que o ratifico, por considerar despidendo emitir nova análise a esse respeito:

27. Assim, passo, na sequência, ao exame do mérito recursal pontuando as supostas infringências detectadas.

I - Violação da Súmula n. 06/2014 dessa Corte, em razão de adesão à ARP derivada da licitação sob modalidade diversa do pregão e feita de maneira presencial.

28. O Corpo Técnico apurou, em análise após a oitiva dos responsáveis³, que a ARP derivada da Concorrência Pública n. 001/2019, deflagrada pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado

³ ID 998429 do Processo 00107/2021

Acórdão AC2-TC 00263/21 referente ao processo 00717/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

de Tocantins, à qual o órgão jurisdicionado pretende aderir, estaria em descompasso com a Súmula n. 06/2014, editado por esse Tribunal de Contas e cujo enunciado é o seguinte:

Para a contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica. A utilização de modalidade e forma diversas, por se tratar de via excepcional, **deve ser precedida de robusta justificativa que demonstre que ensejará resultado economicamente mais vantajoso que a modalidade pregão na forma eletrônica.** – grifou-se.

29. Quando da interposição do recurso, a empresa interessada arguiu que a súmula apresenta contornos tão somente recomendatórios, não se tratando de uma vedação, *in verbis*:

De simples leitura, depreende-se que a opção pela modalidade pregão na forma eletrônica destina-se ao órgão gerenciador, qual seja a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins, (Processo Administrativo nº 2020/30550/001530), logo cabe ao referido órgão o ônus de justificar com robustez a modalidade, se de forma diversa, e não ao órgão aderente da ata, como se fez entender.

Ademais, ainda que fosse responsabilidade da Seduc/RO, depreende-se do dispositivo sumular, que se trata de recomendação, ao ler: preferencialmente, e não vedação legal.

Ainda, se a obrigação fosse justificar a vantajosidade da contratação, esta seria facilmente aferível, uma vez que os preços se baseiam todos em tabela SINAPI do ano de 2019, já defasados pela realidade atual, agravada pela falta de insumos decorrentes do período pandêmico, que levaram à redução do BDI por parte desta manifestante para atender ao Estado de Rondônia, que, por conseguinte reduz seu lucro líquido, sensível à urgente demanda do jurisdicionado, uma vez há ocorrências de desabamentos de tetos de unidades de escola por absoluta falta de manutenção preventiva, corretiva e preditiva com gerenciamento de qualidade.

30. Pois bem.

31. Sobre a escolha da adesão à ata de registro de preços em detrimento do Pregão Eletrônico, é tema pacificado perante essa Corte de Contas que a utilização do pregão eletrônico não se configura ato discricionário, pela pertinência cito:

REPRESENTAÇÃO. USO DE PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DA FORMA ELETRÔNICA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DESCUMPRIMENTO DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 06-TCER. PROCEDÊNCIA. SANEAMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. A representação deve ser julgada procedente quando comprovada a ocorrência das irregularidades noticiadas na inicial.

2. Tendo ocorrido o saneamento das impropriedades, é cabível a não responsabilização dos agentes públicos, com determinações para que não reincidam na falha detectada. **(Processo 00442/17. Representação. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Pleno. 14/2/2019).** – grifou-se.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Não havendo justificativa acerca da adoção dos pregões presenciais, a imediata suspensão dos certames foi determinada, em razão do risco de ineficácia do provável provimento final desta fiscalização. – grifou-se.

Administrativo. Licitação. Edital de Pregão Presencial n. 066/2013/PMMN/RO. Poder Executivo do Município de Monte Negro. Formação de Registro de Preços para futuras aquisições de materiais esportivos visando a atender às necessidades dos eventos esportivos e culturais das Secretarias participantes do RP e das escolas municipais. Impropriedades identificadas no edital. Decisão Monocrática proferida, com determinação para suspender o certame, até posterior autorização. Responsáveis cientificados do decism. Procedimento licitatório revogado pela Administração. Perda de objeto. Determinações para que nos futuros procedimentos, com idêntico objeto, os responsáveis não incorram nas falhas identificadas neste edital de licitação. Arquivamento. Unanimidade. **(Processo 4003/2013. Análise de Legalidade de Edital. Conselheiro Benedito Antônio Alves. 1ª Câmara. 04/02/2014).** – grifou-se.

(...)

restrição à competitividade do certame, caracterizada pela adoção injustificada da modalidade licitatória de menor alcance, quanto ao estímulo à efetividade representada pelo binômio participação-competição, valendo-se do pregão presencial, em lugar do eletrônico; - grifou-se.

Fiscalização de atos e contratos. Pregão Presencial. Aquisição de medicamentos. Irregularidades apontadas. Autorização de prosseguimento do certame sob condições. comprovação de adequação dos preços e realização de pregão eletrônico no futuro. Justificativas apresentadas. Persistência de irregularidades. Descumprimento da decisão. Realização de pregão presencial em vez. de eletrônico quando havia determinação específica em contrário. Utilização de parâmetros equivocados para a aferição da adequabilidade das propostas ofertadas. Impossibilidade de apuração do provável dano ocorrido frente aos custos administrativos envolvidos nessa persecução. Aplicação de multa UNANIMIDADE. **(Processo 3807/2011. Análise de Legalidade de Edital de Licitação. Conselheiro Paulo Curi Neto. 2ª Câmara).** – grifou-se.

(...)

Considerar descumpridas as determinações contidas nas alíneas "a" e "c" da Decisão nº 51/2012, prolatada pelo Relator nos autos, tendo em vista a não utilização dos critérios adequados para a verificação de adequabilidade das propostas no certame, e por terem os responsáveis deflagrado o Pregão Presencial nº 4/2012 para a aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, **quando a referida decisão determinou expressamente que as compras dessa natureza deveriam ser processadas por pregão eletrônico.** – grifou-se.

32. Por se tratar de mecanismo pelo qual é possível a obtenção de melhor proposta, em face dos *princípios da economicidade e eficiência*, observância da moralidade administrativa e da transparência na atuação administrativa, a forma eletrônica deve ser empregada com primazia, sendo possível a utilização de outras modalidades em situações excepcionais devidamente justificadas, o que não ocorreu no caso em apreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

33. Os representantes da recorrente, no intuito de aferir a vantajosidade econômica, realizaram cotações junto a três prestadores de serviço, comparando-os com os preços registrados na Ata de Registro de Preços.
34. Logo, considerando que o preço constante na ata estava menor, concluíram ser mais vantajoso aderir a ARP do que optar pela realização do Pregão Eletrônico.
35. Todavia, de acordo com análise inicial, os documentos apresentados não permitem chegar à conclusão de que foi vantajoso fazer a adesão à ata de registro de preço.
36. Como bem ressaltou a Unidade Técnica (ID 1046917), ainda que os preços contratados tenham sido baseados na SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) relativa ao ano de 2019, tal fato não é suficiente para configurar presunção de vantajosidade da contratação.
37. Isso porque embora a SINAPI seja um sistema que contém referência de preços, sabe-se que, diferentemente de outras modalidades, o pregão eletrônico possibilita a participação de um maior número de concorrentes, uma vez que empresas de diferentes regiões podem participar do certame, atendendo assim ao *princípio da isonomia*.
38. A Constituição Federal, no art. 37, XXI, impõe como dever da Administração Pública, para a realização de obras, compras, serviços e alienações, a promoção da licitação.
39. Em razão de tal obrigatoriedade, qualquer exceção a essa regra deve necessariamente ser motivada e, quando se trate de adesão a ata de registro de preços, as normas exigem que essa motivação traga a demonstração da vantagem.
40. Para que fosse procedida a adesão à Ata de Registro de Preços, a SEDUC/RO deveria ter promovido estudos que demonstrassem a compatibilidade de preços com o de mercado; a vantagem de se promover a adesão; além da verificação da possível existência de outras atas com esse mesmo fim, para que se pudesse aderir àquela que melhor atendesse ao interesse público.
41. Entretanto, não foi o que ocorreu.
42. Ao se analisar a documentação acostada nos autos do processo SEI n. 0029.439867/2020-95, depreende-se que somente a cotação realizada em 3 empresas localizadas em Porto Velho/RO, não são suficientes para demonstrar a vantagem na contratação, diante da ausência de amplitude e diversidade de fontes de pesquisa para tanto. Mesma conclusão chegou o Corpo Técnico e o Parquet de Contas na análise das defesas apresentadas no processo n. 00107/2021:

Por isso, a unidade técnica e o MPC concluíram que não foram realizadas cotações de preços com empresas localizadas em outros municípios do interior do Estado em que serão executados os serviços de manutenção e reforma predial e nem foram realizadas pesquisas usando algum parâmetro já existente, como a contratação anterior do órgão, de outros órgãos ou subsidiariamente aqueles previstos no a) painel de preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos; b) aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório; c) 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 (art. 5º da IN n. 73, de 5 de agosto de 2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Desse modo, a unidade técnica e o MPC bem concluíram que tal fato prejudicou a amplitude da pesquisa pela ausência de priorização dos parâmetros a) e b), não sendo possível afirmar que a vantajosidade da contratação foi comprovada.

E, repise, os responsáveis se limitaram a encaminhar agora/novamente planilha onde aponta três cotações realizadas com empresas localizadas no Município de Porto Velho (as cotações não foram realmente juntadas, o que impede a confirmação de autenticidade) e os valores constantes da tabela SINAPI/RO (9/20), com o objetivo de demonstrar que os preços praticados na ata de registro de preços n. 1/19 estaria abaixo desses valores e que, portanto, seria mais econômica/vantajosa a adesão à ata em comento.

43. Diante disso, é patente a violação à Súmula n. 06/2014 TCE-RO que preconiza como regra para a contratação de bens e serviços comuns, a utilização preferencial da modalidade pregão na forma eletrônica, sendo que a utilização de modalidade diversa, por ser via excepcional, deve ser precedida de **robusta justificativa**, o que não fora demonstrada a contento.

II - Infringência ao item 3.1, subitens “a” e “b” do Parecer Prévio nº 7/2014-Pleno/TCE-RO por ausência de quantitativos destinados a terceiros, bem como inexistência de informações quanto ao saldo consumido pelo gerenciador e de eventuais caronas.

44. No que diz respeito à infringência às regras previstas nas alíneas “a” e “b” do item 3.1 do Parecer Prévio n. 7/2014, uma vez que a ata de registro de preços que fora aderida pela Administração carece de meios suficientes e transparentes quanto ao saldo consumido pelo gestor e eventuais caronas, observa-se do relatório constante nos autos 00107/2021 (ID 1046917) assim como da manifestação do Ministério Público de Contas por meio do Parecer 0152/2021-GEPEPSO (ID 1080879), que a impropriedade inicialmente consignada foi afastada haja vista que *os responsáveis juntaram declaração oferecida pela empresa, que afirma que reúne condições de executar ambos os objetos contratados, e o seu balanço relativo ao exercício de 2020, que comprova que a empresa contratada de fato possui boa condição econômico-financeira e operacional para bem executar o objeto contratado* (ID 1027850 – Documento n. 03627/21).

45. Sem maiores delongas, é de acolher o entendimento esposado tanto pelo Corpo Técnico quanto pelo *Parquet* de Contas para afastar a infringência, vez que ainda que a impropriedade tenha existido, a lacuna foi suprimida na oportunidade em que lhe foi concedida, de modo que é suficiente para afastar a irregularidade.

III - Infringência ao item 3.1, subitens “c” e “e” do Parecer Prévio nº 7/2014- Pleno/TCE-RO, não restou comprovada a viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão a ata de registro de preços por órgão diverso do participante do SRP.

46. Conforme relatado anteriormente, os representantes da empresa recorrente narraram que realizaram pesquisa de itens de aquisições de outros órgãos, e bancos de preços, bem como, pesquisa diretamente com fornecedores, apresentando quadro comparativo de preços, que segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

alegam, evidenciaram que os valores contratados, através da referida adesão, justificam a vantajosidade (ID 1060589 – Documento n. 05814/21).

47. Convém transcrever parte da análise empreendida pela Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa acerca do memorial descritivo dos serviços, disposto no edital de concorrência 001/2019 da SESAU/TO, que, após minudente estudo, concluiu que o memorial descritivo dos serviços constates no edital encontram-se equivocados, uma vez que onerou os custos dos serviços e, conseqüentemente, o preço final da contratação:

(...)

Observa-se ainda, no apêndice em comento, quadro exposto em que resultou em um percentual de improdutividade de 38,96%, aproximadamente 39%, percentual este utilizado no cálculo dos custos unitários dos serviços aderidos, como citado pelos defendentes, o que onerou os citados custos.

Entretanto, em que pesem os argumentos expostos, observa-se, diferentemente do que fora exposto no aludido apêndice do edital de concorrência 001/2019, que a tabela referencial SINAPI, utilizada para elaboração da planilha orçamentária de referência do certame comentado, **considera nos coeficientes de produtividade dos custos unitários dos serviços, a questão relativa a improdutividade relacionada as impeditividades que são inerentes ao processo de execução de qualquer tipo de obra.** –grifo nosso

Na obra SINAPI – Metodologias e Conceitos1 (ID 1076429), da Caixa Econômica Federal, traz em seu subitem 2.2.1.1 comentários sobre essa relação de tempos produtivos, improdutivos e ociosos, como segue:

Para refletir a realidade das obras, adota-se a premissa de que a medição deve agregar tanto o tempo efetivo de execução do serviço como os tempos improdutivos que são necessários e estão diretamente vinculados ao processo executivo. Dessa forma, a metodologia apropriada aos coeficientes das composições o tempo improdutivo oriundo das paralisações para instrução da equipe, preparação e troca de frente de trabalho, deslocamentos no canteiro, etc.

A metodologia adotada exclui os eventos extraordinários (greve, acidentes de trabalho), esforço de retrabalho, impacto de chuvas e ociosidades oriundas de graves problemas de gestão da obra, pois seus custos ou devem ser considerados em outros itens de um orçamento de obras, ou são de responsabilidade exclusiva do contratado, ou, ainda, devem ser tratados de modo particular durante a execução do contrato.

Considera-se, portanto:

Improdutividade - Parcela de tempo inerente ao processo construtivo, portanto, representada nos coeficientes das composições;

Ociosidade - Parcela de tempo prescindível, cujo impacto é desconsiderado nas composições

Logo, nota-se que as tabelas referencias do SINAPI consideram para obtenção dos coeficientes de produtividade alusivo aos serviços, as relações atinentes aos tempos improdutivos inerentes ao processo de execução de obra, sendo dispensável a incidência de novo percentual aos preços constantes nas tabelas referenciais, a título de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

coeficientes de improdutividade, o que acarreta em um aumento desnecessário aos custos dos serviços, como ocorreu no certame em referência.

Verifica-se que o Tribunal de Contas da União – TCU, prolatou decisão que vai ao encontro de todo o exposto até aqui, através do Acórdão n. 2735/2017 – Voto (processo n. TC 008.472/2008-3), em que o relator asseverou o seguinte:

Não obstante minha integral concordância com o minudente exame efetuado pelas unidades técnicas, tenho por pertinente tecer diversos comentários adicionais sobre o tema, tendo em vista o relevante impacto que a decisão do TCU pode trazer para os processos de estimativa de custo da Petrobras.

A Estatal sustenta um impacto das imeditividades de 18,64% no seu orçamento e apresenta artigo do Engenheiro Aldo Dórea Mattos no sentido de que tal fator não estaria contemplado nas composições de custos unitários do Sicro. Também apresenta diversas fontes bibliográficas justificando que as improdutividades de mão de obra deveriam ser incorporadas ao orçamento. Em particular é apresentado gráfico de pizza extraído da obra “Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas” de autoria do auditor do TCU, André Pachioni Baeta, o qual compõe atualmente a minha equipe de assessores.

(...)

Na verdade, o que toda a bibliografia apresentada demonstra é que existem improdutividades intrínsecas - que não podem ser evitadas - associadas aos processos produtivos em geral, inclusive nas obras de construção pesada, como é o caso que se ora avalia. O próprio Tribunal reconheceu a existência de imeditividades nas obras examinadas, conforme trecho do voto condutor transcrito anteriormente. Todavia, todas as alegações dos recorrentes desprezam por completo que os sistemas referenciais de preços já consideram os seus efeitos nos coeficientes de produtividade existentes nas composições de custos. (grifo no original)

(...)

Outro aspecto que faço questão de ressaltar é que, em regra, todas as imeditividades já estão captadas pelos coeficientes de produtividade aplicados sobre a mão de obra nos sistemas referenciais. No caso do Sinapi, o Livro “Sinapi Metodologias e Conceitos”, editado pela Caixa Econômica Federal, instituição legalmente incumbida de manter o sistema, utiliza o conceito de “razão unitária de produção” (RUP), dada pela divisão do esforço empregado (medido em homens-hora) pelo resultado obtido (medido pelos quantitativos de serviços executados), ou seja, $RUP = Hh/Qs$. O próprio manual (pág. 42) explicita que:

“A RUP cumulativa, assim como a diária, apresenta parcela incorporada de tempos improdutos e parte dos ociosos. Para extrair a parcela oriunda de ociosidade, é realizada a análise da relação entre a RUP cumulativa e a RUP potencial. A RUP potencial representa uma produtividade de bom desempenho possível de ser alcançada, sendo calculada a partir das melhores RUP diárias, embora de difícil constância por vários dias consecutivos. O gráfico a seguir (Figura 3.3) apresenta as diferentes RUPs de um serviço hipotético, medido em m², para o qual são analisados, durante 15 dias em uma obra, o esforço empregado (Hh) e a quantidade de serviço executada (Qs).”

Ou seja, o processo de aferição dos coeficientes de produtividade de mão de obra é construído a partir de observação empírica, em diversas obras, do total de horas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

de trabalho para realizar determinada quantidade de serviço. Nesse período de observação, estão incluídas todas as imeditividades existentes na mão de obra, de forma que os coeficientes apropriados já contemplam tais custos. O que se exclui da apropriação realizada no Sinapi é tão somente a parcela de tempo ociosa da mão de obra, que se distingue da parcela de tempo improdutiva nos termos a seguir explicitados pelo manual metodológico do Sinapi (fl. 22):

“2.2.1.1 Tempos Produtivos, Improdutivos e Ociosos Para refletir a realidade das obras, adota-se a premissa de que a medição deve agregar tanto o tempo efetivo de execução do serviço como os tempos improdutivos que são necessários e estão diretamente vinculados ao processo executivo. Dessa forma, a metodologia apropriada aos coeficientes das composições o tempo improdutivo oriundo das paralisações para instrução da equipe, preparação e troca de frente de trabalho, deslocamentos no canteiro, etc.

A metodologia adotada exclui os eventos extraordinários (greve, acidentes de trabalho), esforço de retrabalho, impacto de chuvas e ociosidades oriundas de graves problemas de gestão da obra, pois seus custos ou devem ser considerados em outros itens de um orçamento de obras, ou são de responsabilidade exclusiva do contratado, ou, ainda, devem ser tratados de modo particular durante a execução do contrato.

Considera-se, portanto:

Improdutividade - Parcela de tempo inerente ao processo construtivo, portanto, representada nos coeficientes das composições;

Ociosidade - Parcela de tempo prescindível, cujo impacto é desconsiderado nas composições.” (grifo no original)

Como se vislumbra na decisão acima, e considerando que o orçamento de referência disposto no edital de concorrência 001/2019 tem como base a tabela referencial SINAPI, **o acréscimo de valor aos custos dos serviços, em função de aplicação de percentual relativo a coeficiente de improdutividade, conforme disposto no apêndice V do memorial descritivo dos serviços do citado edital, encontra-se equivocado, onerando os custos dos serviços e consequentemente, o preço final da contratação.** – grifou-se.

Desta forma, tendo em vista que as tabelas referenciais do SINAPI já consideram para os cálculos alusivos aos coeficientes de produtividade nos custos dos serviços as relações alusivas aos tempos produtivos, improdutivos e ociosos, conforme demonstrado anteriormente, e com o intuito de verificar a regularidade dos preços constantes da adesão em tela, elaborou-se planilhas comparativas de preços, desconsiderando o citado percentual relativo a coeficiente de improdutividade, disposto no apêndice V do memorial descritivo dos serviços do citado edital, que como já relatado, não deve ser acrescido aos custos dos serviços.

48. Sobre o valor exposto na planilha no termo de referência da adesão, a Unidade Técnica elaborou uma planilha comparativa com o fito de demonstrar o equívoco ocorrido nos cálculos, ao quais no fim, conclui-se que o valor aderido encontra-se acima dos preços de referência:

(...)

Desta feita, observando as planilhas comparativas elaboradas e, considerando que aos custos dos serviços não deve haver qualquer acréscimo a título de percentual de improdutividade, uma vez que tais incrementos já estão previstos nos cálculos dos

Acórdão AC2-TC 00263/21 referente ao processo 00717/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

coeficientes de produtividade dos serviços contidos nas tabelas de referência (SINAPI), como amplamente demonstrado, conclui-se que o valor aderido encontra-se acima dos preços de referência, em comparação com as bases utilizadas, conforme quadro resumo:

PREÇO REFERENTE A ADESÃO	PREÇO – BASE SINAPI 03/2019-RO	PREÇO – BASE SINAPI 09/2020-RO	PREÇO – BASE SINAPI 06/2021-RO
R\$ 23.356.876,83	R\$ 20.877.149,05	R\$ 21.075.827,30	R\$ 22.828.259,52
Diferença >>>	R\$ 2.479.727,78	R\$ 2.281.049,53	R\$ 528.617,31

Os justificantes apresentam ainda (ID 1073956), explanação com relação a estimativa do valor dos materiais a serem utilizados na manutenção corretiva e a composição do valor total da adesão, de mais de R\$ 27.000.000,00 consoante o quadro legenda demonstrado na manifestação:

(...)

64. Contudo, como já discorrido na parte inicial desta análise, o valor da planilha aderida contida no termo de referência (pag. 1356-1360; ID 988383; aba “Arquivos Eletrônicos”), encontra-se equivocado em função de erro no somatório dos itens 2.3, 2.14, 2.15 e 2.17.

65. Conforme exposto nas planilhas comparativas elaboradas (ID’s 1070414, 1072270 e 1076432), o valor aderido corrigido seria de R\$ 23.356.876,83 (vinte e três milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e setenta e seis reais e oitenta e três centavos).

66. Considerando então, os citados valores aderidos corrigidos (nos termos explicados acima), assim como os valores das planilhas comparativas elaboradas com as respectivas bases referenciais (SINAPI/RO 03/2019, 09/2020 e 06/2021), e ainda, levando em conta a manifestação apresentada pelos defendentes, explicando sobre a composição do valor final da adesão, elaborou-se abaixo, quadro resumo comparando o valor final da adesão já com as correções, com relação aos valores obtidos com tabelas referenciais citadas, atinentes ao Estado de Rondônia, como segue:

Descrição	Valor Aderido Corrigido	Base Sinapi 03/2019 – RO	Base Sinapi 09/2020 - RO	Base Sinapi 06/2021 - RO
Valor Mão de Obra	6.409.217,87	4.416.666,33	4.376.393,02	4.826.419,83
Valor Materiais	2.563.687,15	1.766.666,53	1.750.557,21	1.930.567,93
Valor dos Serviços	11.722.187,83	11.789.783,79	11.984.286,45	12.417.442,35
Valor B.D.I (28,82%)	5.964.325,76	5.179.852,22	5.219.658,41	5.526.070,76
Valor Total	26.659.418,61	23.152.968,87	23.330.895,09	24.700.500,87

67. Da mesma forma, como já exposto, verifica-se que os valores finais, considerando as bases referenciais utilizadas na comparação, são menores que o valor total aderido corrigido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

68. Outro ponto relevante, diz respeito a questão da data base utilizada (SINAPI/RO 03/2019) para a realização da planilha comparativa (ID 1070414), que como já citado em linhas pretéritas, foi elaborada com base nos preços referenciais para o Estado de Rondônia para a mesma época, com o intuito de verificar se os preços praticados naquele momento, eram compatíveis com os preços praticados em nosso estado, para o mesmo período.

49. As tabelas constantes no relatório técnico apresentam de maneira clara e objetiva que, considerando as bases de cálculo que deram azo ao valor da contratação, o valor final é sempre menor que o valor total aderido, de modo que a vantajosidade defendida pela recorrente não se sustenta.

50. Desta feita, frente à análise pormenorizada e inequívoca do Corpo Técnico, resta sobejamente demonstrado a ausência de vantojosidade na contratação através da adesão à ata de registro de preço pela Secretaria de Estado de Educação – SEDUC/RO.

IV - Infringência ao item 3.1, subitem “g” do Parecer Prévio n. 7/2014- Pleno/TCE-RO em face da ausência de demonstração quanto à ausência de prejuízos às obrigações assumidas na ata de registro de preços.

51. No que diz respeito a esta impropriedade, o Corpo Técnico concluiu pela violação do dispositivo normativo no primeiro relatório elaborado nos autos principais⁴, e no decorrer da instrução com a vinda de novos documentos, restou evidenciado que a empresa recorrente possui boa condição econômico-financeira e operacional para bem executar o objeto contratado⁵.

52. Ao se manifestar sobre este ponto, o Ministério Público de Contas, através do Parecer n. 0152/2021-GPEPSO, datado do dia 11/8/2021 (ID 1080879, Processo n. 00107/21), opinou pelo afastamento da infringência, porém, com a ressalva de que ainda que a recorrente tenha demonstrado, formalmente, sua situação econômico-financeira favorável, o balanço patrimonial da empresa, sozinho, não teria o condão de comprovar a possibilidade de a contratada honrar com os compromissos assumidos:

(...)

Nada obstante, tenho que o suprimento da lacuna no curso do processo de controle, com a manifestação da contratada de maneira expressa e formal quanto à não prejudicialidade de suas obrigações originais frente à assunção de novas perante o órgão aderente²⁶, acompanhado de documentação que demonstra, formalmente, sua situação econômico-financeira favorável, é suficiente para afastar a irregularidade, ainda que o vício tenha existido na origem.

Nesse diapasão, importa registrar que emerge desse novo elemento fático a evolução do entendimento deste Parquet de Contas no vertente opinativo, porquanto, na apreciação do recurso de pedido de reexame formulado pela interessada Construtora Porto S.A.²⁷, pontuei que, a meu sentir, o balanço patrimonial da empresa, sozinho, não teria o

⁴ O subitem “g” do referido Parecer Prévio estabelece que a aceitação do fornecedor beneficiário da contratação pretendida fica condicionada à demonstração da ausência de prejuízos às obrigações assumidas na ata de registro de preços (Processo 00107/21, ID 998429).

⁵ Documento n. 3627/21, ID 1027850 do Processo 00107/21, Ofício n. 40/2020 (ID 988382, fls. 77).

Acórdão AC2-TC 00263/21 referente ao processo 00717/21



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

condão de comprovar a possibilidade de a contratada honrar com os compromissos assumidos, mormente por não haver, nos autos do citado recurso, qualquer informação capaz de atestar o saldo registrado já consumido e a quantidade de órgãos aderentes, de forma a possibilitar a análise comparativa das obrigações já assumidas pela empresa contratada e sua saúde financeira.

Posto isso, alinho-me, com as ressalvas acima, ao entendimento manifestado pelo Controle Externo em seu último relatório técnico e, por conseguinte, entendo que **devem ser acolhidas parcialmente as razões oferecidas pelos responsáveis para o fim de afastar a infringência apontada na análise técnica inicial.** – grifou-se.

53. Pois bem.

54. Conforme consta na análise empreendida pelo Corpo Técnico nos autos principais, onde consta elementos probatórios contundentes sobre os fatos aqui ventilados, entendo que a impropriedade deve ser afastada pois os documentos demonstram, formalmente, que a situação econômico-financeira é favorável para cumprir os termos avençados no contrato.

V - Infringência ao item 3.2, subitem c.3, do Parecer Prévio nº 7/2014, uma vez que o Estado do Tocantins tem porte populacional inferior ao Estado de Rondônia.

55. A Unidade Técnica argumentou que a adesão também violou o item 3.2, “c.3, do Parecer Prévio n. 07/2014, pois não teria sido respeitado o critério relativo ao porte populacional similar entre o ente detentor da ata e aquele que busca a ela aderir.

56. A empresa recorrente aduziu que a adesão horizontal exigida pela legislação foi observada e complementou informando o que segue:

(...)

Ora, o requisito da adesão horizontal exigido na Legislação aplicável foi devidamente observado neste caso, quando o Estado de Rondônia (1.796.460) habitantes (2020) adere a uma ARP do Estado de Tocantins (1.590.248) habitantes, ambos com população estimada similar. Ora, uma diferença populacional de 206.212 habitantes, 11,25% é plenamente similar se considerarmos que o próprio IBGE faz a contagem da população por estimativa. Logo, cumprido o requisito populacional pelo requisito de adesão horizontal, Estado para Estado, inclusive ambos pertencentes à região Norte (Amazônia Legal), não seria razoável essa exigência limitadora.

57. Quanto ao critério comparativo, o Parecer Prévio n. 07/2014 dispõe o seguinte:

3.2 - A prática do “carona” será possível, observado o porte populacional do ente detentor da ata, segundo o último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas nas hipóteses seguintes: [...] c) Adesão horizontal:

[...]

c.3) Estado de Rondônia/Outro Estado da Federação: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão. – grifou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

58. Diante dessa questão, em consulta ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, observa-se que de acordo com o último censo realizado no ano de 2020, o **Estado de Tocantins conta com 1.590.248 habitantes**, enquanto o **Estado de Rondônia conta com 1.796.460 habitantes**⁶.

59. Como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas no parecer constante nestes autos (ID 1050886), para que a adesão seja possível, exige-se que o porte populacional do ente detentor da ata seja similar ou superior ao daquele que busca a ela aderir, e a ideia de “similaridade” traz o conceito de **aproximação**.

60. Sendo assim, a diferença entre as populações dos dois estados é de pouco mais de 11%, ou seja, 206.212 habitantes logo, permite-se inferir a similaridade entre o porte populacional de ambas as unidades da federação, de modo que a impropriedade também deve ser afastada.

VI - Infringência ao artigo 8º, caput e § 1º, do Decreto Estadual nº 18.340/13, que proíbe a adesão a ata de registro de preços decorrente de certame realizado pelo tipo “técnica e preço”.

61. O Decreto n. 18.340/2013, que regulamenta o sistema de registro de preço no âmbito do Estado de Rondônia, estabelece, em seu artigo 8º, caput e § 1º, que *a licitação para registro de preços deverá ocorrer na modalidade Concorrência, do tipo menor preço, ou pregão, vedado o julgamento por técnica e preço, salvo para serviços de natureza predominantemente intelectual, desde que devidamente justificado pela autoridade máxima.*

62. Ao apresentar argumentos sobre a questão, a recorrente aduziu que a opção de realizar o procedimento licitatório na modalidade Concorrência Pública, não obstante tratar-se o objeto de serviços comuns de engenharia consistentes em manutenção predial, o órgão contratante optou por realizar o certame no tipo técnica e preço, que é inaplicável à modalidade pregão, seja presencial ou eletrônico.

63. É de se notar que não existem elementos que possam corroborar com os argumentos lançados pela empresa recorrente, pois, a regra preconizada pelo decreto estadual não foi observada a partir do momento que não houve justificativa para tanto.

64. Ainda que a legislação do Estado de Tocantins permita tal prática, o que não convém julgar no momento se é certo ou errado, o fato é que não se mostra razoável que a secretaria estadual venha contrariar as regras estabelecidas pelo Poder Executivo Estadual.

65. Por isso, a infringência detectada deve ser mantida ora por estar descumprindo norma estadual que regulamenta a matéria, ora por não ter demonstrado a contento motivos hábeis para afastar a regra insculpida no art. 8º, § 1º do Decreto Estadual nº 18.340/13.

VII - Conclusão

⁶ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

66. Diante dos fatos aqui ventilados, observa-se que a adesão à Ata de Registro de Preço por órgão não participante, conhecida como “carona”, ainda que muito utilizada e aceita por alguns doutrinadores, deixa suscetível valores basilares do nosso ordenamento constitucional, mitigando os *princípios da legalidade e da competitividade*, e ainda abrindo espaço para contratações desvantajosas para o poder público.

67. De todo modo, ainda que a Adesão à Ata de Registro de Preço inicialmente seja mais convidativa tendo em vista aparente vantajosidade, é importante que gestores da pasta e assessoria jurídica terem cautela antes de autorizar a adesão, já que, como restou demonstrado no caso em apreço, a forma de contratação acaba por deixar o ente público vulnerável a contratações desvantajosas e que vão de encontro com a norma local.

68. Portanto, entendo por bem deixar claro que a adesão é possível, entretanto, como todas as modalidades licitatórias, devem obedecer aos critérios impostos pela lei de regência.

DISPOSITIVO

69. Ante o exposto, acolhendo o Parecer Ministerial submeto à deliberação desta c. Câmara o seguinte voto, para o fim de:

I – Conhecer do recurso de reexame interposto pela Construtora Porto S.A, por preencher os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade;

II - No mérito, negar provimento à pretensão recursal, mantendo inalterada a Decisão Monocrática nº 0043/2021/GCFCS/TCE-RO, proferida no processo de n. 00107/21, de relatoria do e. Conselheiro Francisco Carvalho, que deferiu a tutela antecipatória requerida pelo Corpo Técnico, determinando que o Secretário de Estado de Educação se abstinhasse de expedir a ordem de serviço decorrente do Contrato nº. 015/PGE-2021, assinado em 15.01.2021, ou, caso emitida anteriormente à notificação, que suspendesse os respectivos pagamentos;

III - Dar ciência desta decisão à recorrente Construtora Porto S.A, por meio de seu advogado constituído, na forma regimental, ficando registrado que o voto e o parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico desta Corte (www.tce.ro.gov.br);

IV – Dar ciência do inteiro teor decisão ao Relator do processo principal e ao Ministério Público de Contas;

V - Dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Secretário Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas, via memorando;

VI - Autorizar a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

VII – Após o trânsito em julgado da decisão aqui proferida, deverá o Departamento da 2ª Câmara proceder a apensação destes autos ao processo n. 00107/2021.

Em 6 de Setembro de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE E RELATOR