ACÓRDÃO - AC00 - 1203/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/12326/2022
PROTOCOLO	: 2195239
TIPO DE PROCESSO	: ACOMPANHAMENTO
ÓRGÃO	: AGÊNCIA ESTADUAL DE GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS
JURISDICIONADO	: RENATO MARCILIO DA SILVA
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: ACOMPANHAMENTO – AGÊNCIA ESTADUAL DE GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS – OBJETIVO – EXAME DAS ESTIMATIVAS DE PREÇOS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS QUANTO À SUA PADRONIZAÇÃO NA REALIZAÇÃO DAS PESQUISAS DE MERCADO – MEMÓRIA DE CÁLCULO E OS DOCUMENTOS DE SUPORTE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – ORIENTAÇÃO QUANTO À NORMATIZAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO FRENTE AO MANUAL DE PEÇAS OBRIGATÓRIAS E À PREPARAÇÃO PARA A NOVA LEI DE LICITAÇÕES – MONITORAMENTO DA ECONOMICIDADE DOS RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – RECOMENDAÇÕES – AMPLIAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS PARA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DE REFERÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES – APRIMORAMENTO DO PROCEDIMENTO INTERNO DA LICITAÇÃO – VERIFICAÇÃO DA ECONOMICIDADE DOS RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – FIXAÇÃO DE PRAZO – REMESSA DE PLANO DE AÇÃO – MONITORAMENTO.

1. Diante das situações apontadas no Relatório de Acompanhamento, expedem-se as recomendações ao jurisdicionado para que amplie a pesquisa de preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção às fontes listadas nos art. 23 da Lei Federal n. 14.133/2021 e art. 4º do Decreto Estadual 15.617/2021, bem como aprimore o procedimento interno da licitação, incluindo os pontos do art. 5 do Decreto nº 15.524/2020 e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual 15.617/2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, inclusive dos orçamentos solicitados e recebidos, e verifique a economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios (art. 5º da Lei Federal n. 14.133/2021).
2. Fixa-se prazo para a remessa a este Tribunal do Plano de Ação, com o cronograma de adoção das medidas necessárias, para posterior monitoramento acerca da efetividade dessas, principalmente quanto ao Plano de Contratações Anual, na forma prevista no art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 188, I, da Resolução TCE-MS nº 98/2018.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 27 a 29 de maio de 2024, ACORDAM os Senhores

Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, para que a **Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul**: **amplie** a Pesquisa de Preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção às fontes listadas nos art. 23 da Lei Federal n. 14.133, de 2021 e art. 4º do Decreto Estadual 15.617, de 2021; **aprimore** o procedimento interno da licitação, incluindo os pontos do art. 5 do Decreto nº 15.524, de 2020 e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual 15.617, de 2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, inclusive dos orçamentos solicitados e recebidos; **verifique** a economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios, com fulcro no art. 5º da Lei Federal n. 14.133, de 2021; pela **Fixação de Prazo de 60 (sessenta) dias** para que a Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das **recomendações** exaradas, caso ainda não implementadas, para posterior **monitoramento** acerca da efetividade das medidas adotadas, principalmente quanto ao Plano de Contratações Anual, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018; e pela **comunicação** do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

Campo Grande, 29 de maio de 2024.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

I – Relatório

Tratam os presentes autos de fiscalização realizada pela Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parecerias na Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul para verificação, relativa ao período de janeiro a dezembro de 2022, dos procedimentos **estimativas de preços** dos procedimentos licitatórios quanto à sua padronização na realização das **pesquisas de mercado**, e orientar quanto à normatização do jurisdicionado para adequação frente ao Manual de Peças Obrigatórias e à preparação para a Nova Lei de Licitações.

O trabalho foi pautado nas seguintes questões de auditoria:

> QA01 - Como está sendo feito a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios e quanto à sua padronização na realização das pesquisas de mercado?
>
> QA02 - É registrado a memória de cálculo e os documentos que dão suporte dos procedimentos licitatórios?
>
> QA03 – O jurisdicionado já tomou providências ou as iniciativas para adaptação à Nova Lei de Contratações Públicas?
>
> QA04 – É realizado monitoramento da economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios?

O jurisdicionado à época, senhor Renato Marcílio da Silva foi intimado conforme termos de notificação NOT-DFLCP-556/2022 (fls. 5-8) a prestar informações e documentação sobre questões que viriam a instruir o Relatório de Auditoria e foi apresentada resposta às fls. 12-25, que analisada pela Equipe Técnica, resultou ao final no Relatório de Acompanhamento RAUD-DFLCP-136/2022 (fls. 26/46), em que se concluiu o seguinte:

> Face ao exposto, temos que o objetivo da Fiscalização foi atingido, eis que foi possível responder às questões de auditoria listadas no item 2, porém com as propostas de encaminhamentos listadas a seguir.
>
> A Equipe de Fiscalização submete o presente Relatório de Auditoria à apreciação superior, propondo as seguintes medidas:
>
> 5.1 Recomendação ao jurisdicionado para que amplie a Pesquisa de Preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção às fontes listadas no art. 4º do Decreto Estadual 15.617/2021.
>
> 5.2 Recomendação ao jurisdicionado para que adapte seus procedimentos

internos, incluindo os pontos do art. 5 do Decreto nº 15.524/2020, e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual 15.617/2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, mais precisamente a inclusão dos orçamentos solicitados e recebidos.

5.3 Recomendação ao jurisdicionado para que busque adotar a prática interna para verificação de economicidade nas contratações, independente de normatização específica.

5.4 A intimação dos responsáveis para conhecimento das recomendações listadas.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer PAR - 3ª PRC - 714/2023 (p. 49-54), no seguinte sentido:

Diante dos elementos apresentados no Relatório de Auditoria de Conformidade, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 81, da Constituição Estadual), se manifesta no seguinte sentido:

I – Pela Recomendação à Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul, para que:

a) Amplie a Pesquisa de Preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção às fontes listadas no art. 4º do Decreto Estadual 15.617/2021.

b) Aprimore o procedimento interno da licitação, incluindo os pontos do art. 5 do Decreto nº 15.524/2020 e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual 15.617/2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, mais precisamente a inclusão dos orçamentos solicitados e recebidos;

c) Verifique a economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios;

II – Pela Fixação de Prazo à Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul para que remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, para posterior monitoramento acerca da efetividade das medidas adotadas, principalmente quanto ao Plano de Contratações Anual, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018;

III – Pela Comunicação do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

II – Fundamentação

A pesquisa de preços, elemento da fase preparatória, com vistas a garantir a estimativa de valores que reflitam com fidedignidade os preços correntes de mercado orientando o orçamento estimado, conforme preceitua o art. 18 inciso IV da Lei Federal n. 14.133, de 2021:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> [...]
>
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> [...]
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> [...]
>
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

Conforme anotado na manifestação do Ministério Público de Contas, no âmbito estadual a matéria é regulada pelo Decreto Estadual n. 15.524, de 2020, que definiu as “etapas e diretrizes do planejamento para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Estadual“, com destaque para a necessidade de levantamento de mercado e cálculo da estimativa da contratação.

Ademais, o Decreto Estadual nº 15.617, de 2021 regulamentou especificamente a realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, com destaque para seu artigo 4º que discrimina quais são as fontes que deverão ser utilizadas para pesquisa de preços.

A Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021 apresenta dispositivos sobre a pesquisa de preços no planejamento das licitações, disciplinada nos artigos 23 e 24:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
>
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
>
> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
>
> II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
>
> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou

concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Especificamente sobre as questões de auditoria, quanto à **questão de auditoria nº 1 (*Como está sendo feito a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios e quanto à sua padronização na realização das pesquisas de mercado?)***, o responsável informou que a aquisição de bens e contratação de serviços da AGESUL é realizada em obediência ao determinado no Decreto Estadual

nº 15.617 de 2021.

A unidade técnica, ao analisar os processos TC/16464/2022, TC/11395/2022, TC/11930/2021 e TC/9253/2021 (p. 37), concluiu que em três deles foi realizada tão somente pesquisa direta com fornecedores em prejuízo às demais fontes listadas no normativo estadual, indicando uma concentração nas pesquisas diretas com fornecedores.

O Ministério Público de Contas consignou que tal situação demonstra que não é realizada ampla pesquisa de mercado e preços, sendo recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos, dentre outros.

Acompanhando o entendimento do Ministério Público de Contas, de fato é oportuno que a irregularidade seja analisada e julgada nos processos específicos das contratações analisadas pela Equipe Técnica (p. 37), devendo, nestes autos de Acompanhamento tão somente a recomendação ao jurisdicionado para que amplie a Pesquisa de Preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção à diversidade de fontes que garanta a correção do valor estimado da contratação.

Com relação à **questão de auditoria nº 2 (*É registrado a memória de cálculo e os documentos que dão suporte dos procedimentos licitatórios?*),** o responsável asseverou que há encaminhamento ao Tribunal de Contas de todas as contratações de valor acima de cem mil reais, entretanto, não informou se é feita a checagem específica dos procedimentos do levantamento de mercado com os preços pesquisados, se a pesquisa de preços foi realizada com no mínimo três fontes ou se é enviado o Subanexo X.

A Equipe Técnica em análise à amostragem de processos citados à fl. 39, concluiu que apenas no processo TC/11395/2022 foi seguida toda a metodologia descrita no artigo 6º do Decreto Estadual nº 15617/2021. Nos demais processos analisados não ficam claros os motivos de não utilizar memória de cálculo, indicando a possibilidade de melhoria do procedimento de pesquisa de preços.

Além disso, não foi enviada a cópia dos contratos feitos com as empresas, bem como a cópia dos orçamentos encaminhados, contrariando o que dispõe o inc. VI do art. 5 do Decreto Estadual nº 15.524, de 2020, que determina o acompanhamento dos documentos que dão suporte à pesquisa de preços.

Postula o *Parquet* a necessidade de recomendar ao jurisdicionado o aprimoramento no procedimento interno da licitação, incluindo os pontos do art. 5º do Decreto n. 15.524, de 2020 e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual n. 15.617, de 2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, mais precisamente a inclusão dos orçamentos solicitados e

recebidos.

Quanto à **questão de auditoria nº 3 (*O jurisdicionado já tomou providências ou as iniciativas para adaptação à Nova Lei de Contratações Públicas?*),** o responsável informou que a AGESUL contratou cursos para atualização dos servidores, que a Administração Estadual constituiu Grupo de Trabalho (Decreto Estadual nº 15.692, de 2021) com competência para internalizar e regulamentar no âmbito estadual as normas nacionais sobre o tema e que já foram expedidos diversos normativos sobre a Nova Lei de Licitações. Diante do esclarecimento, conclui-se que o jurisdicionado já tomou iniciativas para a adaptação na Nova Lei de Licitações.

Por fim, com relação à **questão de auditoria nº 4 (*É realizado monitoramento da economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios?*),** o jurisdicionado esclareceu que o monitoramento é realizado dentro da própria licitação, através do Sistema Gestor de Compras.

Conforme Equipe Técnica, o monitoramento citado pelo responsável é apenas um controle em consequência da norma, porém, não se pode dizer que é um monitoramento ativo sobre a economicidade nas contratações, que consistiria em acompanhar os preços de referências e os preços finais das contratações, calculando a diferença em valores e em percentual para que possa verificar se de fato a contratação foi financeiramente benéfica. Por esse motivo, recomenda-se ao jurisdicionado que verifique a economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios.

DISPOSITIVO

III – Conclusão

Diante de todo o exposto, acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas propõe o voto no seguinte sentido:

III.1 – Para que à Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul:

Amplie a Pesquisa de Preços para formação dos preços de referência das contratações, com atenção às fontes listadas nos art. 23 da Lei Federal n. 14.133, de 2021 e art. 4º do Decreto Estadual 15.617, de 2021;

Aprimore o procedimento interno da licitação, incluindo os pontos do art. 5 do Decreto nº 15.524, de 2020 e da metodologia de cálculo prevista no art. 6º do Decreto Estadual 15.617, de 2021, com atenção à inclusão dos documentos dão suporte à demanda solicitada, inclusive dos orçamentos solicitados e recebidos;

Verifique a economicidade dos resultados dos procedimentos licitatórios, com fulcro no art. 5º da Lei Federal n. 14.133, de 2021;

III.2 – Pela Fixação de Prazo de 60 (sessenta) dias para que a Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul remeta ao Tribunal

de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, para posterior **monitoramento** acerca da efetividade das medidas adotadas, principalmente quanto ao Plano de Contratações Anual, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018;

III.3 – Pela Comunicação do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelas recomendações ao jurisdicionado, pela fixação de prazo e pela comunicação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 29 de maio de 2024.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS / VAB