ACÓRDÃO - AC00 - 1262/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/12301/2022
PROTOCOLO	**:** 2195189
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	**:** AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MATO GROSSO DO SUL - AGEPREV
JURISDICIONADO	**:** JORGE OLIVEIRA MARTINS
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO – OBJETO – AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REFERENTE AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) – EXAME DA CONFORMIDADE E PADRONIZAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR) – ACHADOS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA EXISTÊNCIA DE PLANEJAMENTO ANUAL E DA EFICÁCIA DA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES POR MEIO DOS CURSOS – AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA) – NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO PROCEDIMENTO INTERNO DE LICITAÇÃO – ADEQUAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA LEI Nº 14.133/2021 – CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES – REGULARIDADE COM RESSALVAS – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva dos atos que integram o Relatório de Auditoria de Conformidade, que teve como objeto a avaliação do grau de maturidade do planejamento dos procedimentos licitatórios referente ao Sistema de Registro de Preços (SRP), visando analisar a conformidade e padronização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) na AGEPREV, nos termos do art. 59, II, da LC n.º 160/2012, com a formulação da recomendação pertinente para o aprimoramento e adaptações dos procedimentos de acordo com a legislação, e garantia a capacitação dos servidores envolvidos no processo de contratação pública.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 10 a 12 de junho de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (Estadual) n. 160/2012, a **regularidade com ressalva**, dos atos apreciados no Relatório de Auditoria RAUD DFLCP 95/2023 referente ao grau de maturidade do planejamento dos procedimentos licitatórios no Sistema de Registro de Preços (SRP); e **recomendar** ao Sr. **Jorge Oliveira Martins**, Diretor-Presidente da AGE-PREV, ou a quem sucedê-lo no cargo,

que adote as medidas necessárias e sugeridas no âmbito do RAUD DFLCP 95/2023 para que: **a.** aprimore o procedimento interno de licitação, com atenção à inclusão no processo dos documentos que dão suporte à demanda solicitada, conforme previsto nos incisos V e VI do art. 5º do Decreto Estadual n. 15.524/2020; **b.** adapte seus procedimentos internos, incluindo análise comparativa entre as soluções identificadas, conforme previsto no §1º do art. 7° do Decreto Estadual n. 15.941/2022, nas novas contratações, em especial nas que serão feitas à luz da Lei nº 14.133/2021; **c.** tome as demais medidas necessárias à adequação das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021, como revisar e atualizar a documentação utilizada nos processos de contratação, incluindo desde a elaboração dos estudos técnicos preliminares (ETP), termos de referência (TR), editais, modelos de contratos, e outros; **d.** garantir a capacitação dos servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Campo Grande, 12 de junho de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Trata-se de **Auditoria de Conformidade**, realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP) na Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV), período de 01/10/2021 a 01/10/2022, tendo como objeto **avaliar o grau de maturidade do planejamento dos procedimentos licitatórios referente ao Sistema de Registro de Preços (SRP),** visando analisar a conformidade e padronização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) na AGEPREV.

A equipe elaborou o Relatório de Auditoria RAUD DFLCP 95/2023 (pç. 8, fls. 18-43), nele identificou a necessidade de implementação de algumas melhorias nos processos internos e nas adesões às Atas de Registro de Preços pela AGEPREV, **sugerindo recomendar ao gestor para que aprimore o planejamento dos procedimentos licitatórios,** com especial ênfase na elaboração Estudo Técnico Preliminar (ATP) e do Termo de Referência (TR) , incluindo análise comparativa prevista no § 1º do art. 7º do Decreto Estadual n. 15.941/2022 (que regulamentou, no âmbito estadual, a Lei Federal n. 14.133/2021) e revise a documentação utilizada nas contratações, além de garantir a capacitação dos servidores que atuam na fase preparatória.

Intimado acerca das conclusões do relatório (INT-G.FEK-10261/2023, pç. 12, fl. 47), o Sr. Jorge Oliveira Martins (pç. 17, fls. 52-53), Diretor-Presidente da Ageprev, manifestou-se, aduzindo que a AGEPREV, em razão de seu diminuto tamanho, é atendida por licitações realizadas de forma centralizada pela Secretaria Estadual de Administração (SAD), que apenas adere às ARPs por esta gerenciadas, e que por isso, não possui ingerência no planejamento dos certames. Com esse fundamento justifica a desnecessidade de possuir servidor com atribuição específica de planejamento e que no período auditado não realizou nenhuma licitação como órgão gerenciador, fato que inviabiliza a remessa de documentos referentes ao planejamento de certames. Afirma que servidores são designados especificamente para efetuar o planejamento nos certames em que atua como órgão gerenciador, em razão de suas capacidades técnicas, listando aqueles que atuaram nessa função nos últimos certames. Afirma que a AGEPREV segue as determinações contidas na nova Lei das Licitações e nos Decretos que a regulamentam e que efetua corretamente o planejamento de suas contratações, tendo elaborado plano anual de contratações para o ano de 2022, mas não para o ano de 2023.

Após a manifestação apresentada pelo gestor, a equipe da DFLCP emitiu a Análise ANA-DFLCP-5176/2024 (pç.19, fls. 55-60), concluindo que embora tenha demonstrado disposição da AGEPREV para adoção das práticas recomendadas ao correto planejamento das licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), há medidas a serem implementadas no planejamento das contratações do

ente público, notadamente porque não foram apresentados documentos comprobatórios da existência de planejamento anual, tampouco que permitam a aferição da eficácia da capacitação dos servidores por meio dos cursos relacionados à fl. 53.

Com esses fundamentos, e observando a regra do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a equipe técnica concluiu pela necessidade de se **recomendar ao gestor** que implemente as medidas necessárias para corrigir as falhas apontadas, assinalando prazo suficiente para tal finalidade.

O membro Ministério Público de Contas, por seu turno, emitiu o Parecer PAR 3ªPRC 3885/2024, opinando pela adoção do seguinte julgamento (pç. 20, fls. 61-65):

> **I – Pela Recomendação à Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – AGEPREV para assegurar** a adesão completa às diretrizes apontadas, enfatizando a importância da implementação efetiva das melhorias sugeridas em todos os processos licitatórios em que se envolve e que esse esforço deve ir além das simples adesões a Atas de Registro de Preços, abrangendo a necessidade de assegurar a documentação apropriada e a transparência integral em cada fase dos processos, além de atender aos requisitos estabelecidos nas legislações e nos decretos mencionados no Relatório de Auditoria anterior, visando otimizar a conformidade e eficácia das práticas de contratação pública adotadas;
>
> **II – Pela Fixação de Prazo** à Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - AGEPREV-MS para que implemente as melhorias sugeridas no Relatório de Auditoria RAUD-DFLCP-67/2023, 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 Flávio Kayatt – Relator

A auditoria realizada pela equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias junto à Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV) teve por objeto avaliar o atendimento das exigências concernentes ao planejamento dos procedimentos licitatórios realizados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), notadamente no que concerne à conformidade

e padronização na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), no período de 01/10/2021 a 01/10/2022.

Em se tratando de auditoria de conformidade, a análise foi pautada nos documentos e informações solicitados eletronicamente por meio do Termo de Notificação NOT-DFLCP-567/2022 (fls. 4-6), que avaliou o grau de maturidade do planejamento da AGEPREV diante da resposta a três questões de auditoria listadas à fl. 36. Como resultado, a conclusão foi de que, no período fiscalizado, não houve elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) para os exercícios de 2021 e 2022.

O Sr. Jorge Oliveira Martins, Diretor-Presidente da AGEPREV, foi intimado a se manifestar acerca das conclusões do RAUD DFLCP nº 95/2023 e apresentou considerações e documentos (fls. 51 a 53), aduzindo estarem sendo adotadas medidas para garantir a regularidade dos procedimentos utilizados nas contratações públicas pelo SRP no que concerne à capacitação de servidores, à padronização da documentação utilizada nas contratações e ao atendimento das exigências contidas no Decreto Estadual n. 15.941/2022 e na Lei Federal n. 14.133/2021, reiterando que as contratações, diante do pequeno porte da AGEPREV, são em sua maioria realizadas por meio de adesão a Atas de Registro de Preços (ARP) formalizadas pela Secretaria de Estado de Administração (SAD), que é também a responsável pela realização dos procedimentos de planejamento do certame.

As alegações demonstram parcial atendimento às recomendações emanadas do Relatório de Auditoria, mas a falta de documentos comprobatórios da implementação de padronização de procedimentos na fase de planejamento demanda intervenção deste Tribunal de Contas no sentido de recomendar a adoção de medidas suficientes a garantir que se obtenha as melhores condições de contratação em favor da Administração Pública.

Conforme apontado pela equipe da DFLCP na ANA-DFLCP-5176/2024 e pelo Procurador de Contas no Parecer PAR-3ªPRC-3885/2024, não há comprovação de que o planejamento das contratações esteja em consonância com as exigências da Lei n. 14.133/2021, porquanto não foram encaminhados documentos demonstrando a implementação das recomendações contidas no Relatório de Auditoria.

Dentre os procedimentos necessários ao planejamento das contratações públicas pelo SRP, merece especial destaque o **Plano Contratações Anual**, que o gestor alegou ter sido elaborado para o ano de 2022, sem comprovar documentalmente a alegação, e a formação de equipe de planejamento das contratações, previstas nos arts. 3º, I e 4º, II, do Decreto Estadual n. 15.941, de 26 de maio de 2022 (*Dispõe sobre a fase preparatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras, no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Estadual, nos termos da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, e dá outras providências*).

A fase preparatória possui especial relevância no SRP e a falta de constituição de equipe para elaboração do plano anual de contratações prejudica a elaboração do ETP e do TR, porquanto constituem atribuições desta e deveriam seguir um plano anual de contratações, que à mingua de comprovação, não foi elaborado no âmbito da autarquia fiscalizada para os anos de 2022 e 2023.

É no Plano Anual de Contratações que devem constar as informações sobre a expectativa de consumo anual dos insumos necessários ao desenvolvimento das atividades da autarquia, que deve ser efetuada a avaliação das condições de aquisição desses insumos no mercado, definidas as técnicas a serem utilizadas para quantificação e para o armazenamento do que vier a ser adquirido, a forma de aquisição, regime de fornecimento/execução, garantia e assistência técnica.

Relativamente à capacitação dos servidores, foi apresentada uma lista de cursos que teriam sido disponibilizados no âmbito da autarquia (fl. 53), sem que se tenha comprovação de efetiva participação dos "servidores envolvidos nos processos de contratações".

Conclui-se então pela necessidade de implementação de medidas efetivas no sentido de melhorar o planejamento das contratações públicas no âmbito da AGEPREV para assegurar a adesão às diretrizes legais contidas na Lei n. 14.133/2021 e nos Decretos Estaduais correlatos, em consonância com a previsão contida no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Assim sendo, adoto como razões de decidir as fundamentações contidas no RAUD DFLCP 95/2023 (pç. 8, fls. 18-43), na análise ANA-DFLCP-5176/2024 (pç. 19, fls. 55-60) e no Parecer PAR 3ªPRC 3885/2024 (pç. 20, fls. 61-65), valendo-me, neste caso, da **técnica de fundamentação por remissão**, a qual já é amplamente empregada no Superior Tribunal de Justiça[1] e no Supremo Tribunal Federal[2], objetivando evitar a repetição desnecessária da mesma argumentação para determinada conclusão lógica, o que se mostra corroborado pelo art. 2º, §3º, do Decreto (federal) nº 9.830/2019, que passou a regulamentar o art. 20, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB – Decreto nº 4.657/2018), nos seguintes termos:

---

[1] (...) No julgamento da apelação, o Tribunal local pode adotar ou ratificar, como razões de decidir, os fundamentos da sentença, prática que não acarreta omissão, não implica ausência de fundamentação nem gera nulidade (AgInt no AREsp 1075290/SC); **É predominante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em reconhecer a viabilidade de o órgão julgador adotar ou ratificar juízo de valor firmado na sentença**, inclusive transcrevendo-o no acórdão, **sem que tal medida encerre omissão ou ausência de fundamentação no *decisum*** (AgRg no REsp 1339998 / RS).

[2] (...). "**Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização**, pelo Poder Judiciário, **da técnica da motivação '*per relationem*',** que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. **A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir**. Precedentes" (AI 734.689-AgR/DF; ARE 657.355-AgR/SP; HC 54.513/DF; RE 585.932-AgR/RJ)

> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
>
> (...)
>
> § 3º **A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres**, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho os entendimentos da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP) e do Ministério Público de Contas e **VOTO** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (Estadual) n. 160/2012, **a regularidade com ressalva**, dos atos apreciados no Relatório de Auditoria RAUD DFLCP 95/2023 referente ao grau de maturidade do planejamento dos procedimentos licitatórios no Sistema de Registro de Preços (SRP);

II – recomendar ao Sr. Jorge Oliveira Martins, Diretor-Presidente da AGEPREV, ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias e sugeridas no âmbito do RAUD DFLCP 95/2023 para que:

a. aprimore o procedimento interno de licitação, com atenção à inclusão no processo dos documentos que dão suporte à demanda solicitada, conforme previsto nos incisos V e VI do art. 5º do Decreto Estadual n. 15.524/2020;

b. adapte seus procedimentos internos, incluindo análise comparativa entre as soluções identificadas, conforme previsto no §1º do art. 7° do Decreto Estadual n. 15.941/2022, nas novas contratações, em especial nas que serão feitas à luz da Lei nº 14.133/2021;

c. tome as demais medidas necessárias à adequação das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021, como revisar e atualizar a documentação utilizada nos processos de contratação, incluindo desde a elaboração dos estudos técnicos preliminares (ETP), termos de referência (TR), editais, modelos de contratos, e outros;

d. garantir a capacitação dos servidores envolvidos no processo de contratação pública;

III – intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva dos atos apreciados no relatório de auditoria de conformidade, com recomendação ao gestor ou a quem sucedê-lo no cargo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 12 de junho de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS / VAB