Processo:	**1177559**
Natureza:	**AGRAVO**
Agravantes:	Eduardo Rabelo Fonseca (Presidente da CODANORTE); Luiz Carlos Maia e Silva (Pregoeiro)
Entidade:	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE
Processos referentes:	Denúncias n. **1177539** e **1177567**
Procuradora:	Nádia Patrícia de Souza, OAB/MG 53.362
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

TRIBUNAL PLENO – 23/10/2024

AGRAVO. DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA EM *WEB* INTEGRADA. DEFICIÊNCIA NA PESQUISA DE PREÇOS PARA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DE PARÂMETROS DEFINIDOS NO ART. 23, § 1º, DA LEI N. 14.133/2021. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.

1. A escorreita definição do valor estimado da contratação é fundamental para o sucesso do processo de contratação, devendo a Administração evitar que a pesquisa de preços seja realizada exclusivamente junto a fornecedores, sob pena de se contratar bens e serviços por valores elevados, não condizentes com a realidade do mercado.
2. Considerando a ausência de apresentação de razões capazes de ensejar a reforma da decisão vergastada, impõe-se o não provimento do agravo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) conhecer do recurso, preliminarmente, por unanimidade, interposto a tempo e modo;

II) negar provimento ao agravo, no mérito, por maioria, mantendo-se na íntegra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, a decisão interlocutória objurgada, mediante a qual se acolheu o pleito de suspensão cautelar do Processo Licitatório n. 056/2024 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 015/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE;

III) determinar a intimação das partes e, após cumpridas as disposições regimentais aplicáveis, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

Licurgo Mourão. Vencidos, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli. Acolhida a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de outubro de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(*assinado digitalmente*)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

TRIBUNAL PLENO – 23/10/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca, Presidente, e Luiz Carlos Maia e Silva, do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE, em face da decisão interlocutória proferida nos autos da Denúncia n.º 1.177.539, por meio da qual se deferiu pedido liminar de suspensão do Processo Licitatório n.º 056/2024 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 015/2024, cujo objeto é o:

> "Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de Sistemas de Gestão Pública em *WEB* integrada, processamento automatizado da dívida ativa, registro e liquidação eletrônico dos boletos por interface via API, conversão de banco de dados e capacitação dos servidores para uso das ferramentas, conforme especificações e condições constantes neste termo de referência, para atender aos municípios consorciados ao CODANORTE, nos termos da Lei 14.133/2021, no modo de disputa aberto".

Emitida a certidão de que trata o art. 395 da Resolução TC n.º 24/2023 (peça n.º 32), vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar de admissibilidade

Ao perscrutar os autos, verifiquei que o comprovante de intimação da decisão recorrida foi juntado aos autos em 7/10/2024 (peça n.º 17 da Denúncia n.º 1.177.539), tendo a contagem do prazo para interposição do recurso se iniciado no dia 8/10/2024. Considerando que a manifestação de inconformismo foi protocolizada nesta Corte de Contas em 9/10/2024, verifica-se que foi observado o interregno preceituado no novel Regimento Interno.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Dessarte, em sede de preliminar, preenchidos os pressupostos de admissibilidade preconizados nos arts. 404 e 405 regimentais, **conheço do presente recurso**.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:
Não há divergência na admissibilidade?

(TODOS OS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO.)

ENTÃO FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR NA ADMISSIBILIDADE DO AGRAVO.

2. Mérito

Os agravantes insurgem-se contra decisão interlocutória que determinou a suspensão cautelar do Processo Licitatório n.º 056/2024 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 015/2024,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

promovido pelo Consórcio Codanorte, a qual foi referendada pelo Pleno na sessão realizada no dia 9/10/2024.

Em seu arrazoado, os recorrentes informam que a coleta de preços com apenas uma fornecedora ocorreu tão somente na fase de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, etapa em que não se faz necessária a rigorosa observância de todos os ditames prescritos no art. 23 da Lei n.º 14.133/2021. Nesse contexto, afirmam que, posteriormente, foi realizada ampla pesquisa de mercado, mediante a solicitação de 8 orçamentos, para fins de formalização do edital, dos quais 5 foram respondidos, requerendo, ao final, o provimento do agravo.

Pois bem. Ao perscrutar a documentação apresentada pelos agravantes, verifiquei, à peça n.º 5, que ficou comprovada a realização de pesquisa de preços com, pelo menos, mais de 3 fornecedores, ao contrário do que fora alegado pela denunciante.

Cumpre ressaltar, contudo, que, no § 1º do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021, além da pesquisa direta com, no mínimo, 3 fornecedores, estão arrolados outros quatro parâmetros para aferição do valor estimado da contratação, *verbis*:

> "**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."

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU é remansosa no sentido de que pesquisas realizadas exclusivamente com fornecedores, conforme ocorrido no vertente caso concreto, podem não refletir os valores praticados pelo mercado, haja vista o risco de inflacionamento dos preços, majorando-se, por consequência, o valor de referência que será usado para avaliação das propostas, consoante evidenciado, a título exemplificativo, nos excertos abaixo colacionados:

> "A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser a **exceção**, **especialmente em serviços, pois, via de regra, incorpora variação para maior, o que**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

pode gerar o risco de que a administração contrate em preços elevados. Mesmo durante o certame, há risco de que os preços, inflados por uma pesquisa malfeita, acabem sendo aceitos pela administração.

[...]

Diante dessa constatação, deve ser recomendado ao Ministério da Economia, e que aquele órgão estenda a toda a Administração Pública por intermédio da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que sucedeu a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que **as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados sejam baseadas em uma "cesta de preços", devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames, sendo a pesquisa de preços junto a fornecedores ser utilizada em caso extremo,** conforme as disposições da Instrução Normativa 73, de 5 de agosto de 2020 (Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão).

[...]

Conforme bem observado por Sua Excelência, **este Tribunal tem dado grande destaque à importância de que a pesquisa de preços para elaboração de orçamento das licitações dê preferência à utilização de referenciais de preços públicos**, de modo a evitar que fornecedores mal-intencionados apresentem estimativas infladas, que posteriormente sirvam de justificativa para supostamente legitimar a assinatura e a execução de contratos superfaturados, em prejuízo do erário. [Acórdão n.º 1.875/2021, julgado em sessão plenária de 04/08/2021, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro] (destaquei)

"[...] para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, 'Portal de Compras Governamentais' e 'contratações similares de outros entes públicos', em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, 'pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo' e 'pesquisa com os fornecedores', cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar;" [Acórdão n.º 1.445/2015, julgado em sessão plenária de 10/06/2015, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

"[...] **estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores, desacompanhada de justificativa lastreada por documentação que evidencie as razões da impossibilidade de se adotar preços praticados pela Administração Pública**, viola o art. 3º, *caput*, o art. 7º, § 2º, inc. II, o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, o art. 20º, § 1º, da Instrução Normativa 1 SGD/ME, de 4/4/2019, e a jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada nos Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário, 1.330/2008-Plenário, 819/2009-Plenário, 299/2011-Plenário e 3.452/2011-Plenário, vez que permite a seleção de proposta antieconômica;" [Acórdão n.º 2.060/2024, julgado em sessão plenária de 02/10/2024, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz] (destaquei)

Isso posto, observa-se, à peça n.º 5, que a entidade promotora da licitação apresentou os seguintes fundamentos – desacompanhadas de documentos comprobatórios – para justificar a ausência de utilização de outros critérios para definição do valor estimado da contratação, *in verbis*:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

> "Declaro que efetuei pesquisa no Portal Nacional de Contratações Publicas - PNCP, porém não encontramos nenhum documento de serviços semelhantes aos solicitados para utilizamos para formação do preço médio.
>
> Declaro que não encontrei contratações similares feitas pela administração pública em execução ou concluídas no período de um ano, anterior a data desta pesquisa.
>
> Declaro que não encontrei pesquisa publicada em mídias especializadas ou tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.
>
> Declaro que não conseguimos efetuar pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas;"

Nada obstante, tais assertivas contradizem afirmação contida no ETP, à peça n.º 17, p. 3, sobre a natureza do objeto a ser contratado: "Assim, embora os serviços apresentem complexidade técnica, **ainda assim são comuns uma vez que esta técnica é conhecida, dominada, desenvolvida e oferecida no mercado por várias empresas**, como ocorre no caso em comento." (destaquei)

Com efeito, após analisar os atributos exigidos para o sistema, compreendo que se trata de solução de tecnologia da informação padronizada destinada à gestão das atividades inerentes à Administração Pública. A propósito, não fosse assim, a licitação sequer poderia ter se processado mediante pregão, visto que tal modalidade pressupõe a contratação de bens e serviços comuns, ou seja, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Dessa forma, consoante já destacado na decisão interlocutória combatida, entendo temerária, dada a magnitude da contratação em apreço, que compreenderá diversos municípios, a apuração do valor de referência realizada, tão somente, por intermédio de orçamentos obtidos junto a fornecedores.

Ora, a definição do valor estimado da contratação deve retratar, efetivamente, a realidade de mercado, e, *in casu*, a despeito da argumentação carreada aos autos pelos recorrentes, sobressai dos autos que não foram utilizadas balizas suficientes e aptas a estabelecer, com fidedignidade, o preço justo referencial para nortear a análise de aceitabilidade das propostas, dando azo à seleção de proposta antieconômica.

Sendo assim, nego provimento ao recurso, mantendo integralmente, por conseguinte, a decisão hostilizada.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar, **conheço do recurso**, interposto a tempo e modo.

No mérito, **nego provimento ao agravo**, mantendo-se na íntegra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, a decisão interlocutória objurgada, mediante a qual se acolheu o pleito de suspensão cautelar do Processo Licitatório n. 056/2024 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 015/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE.

Intimem-se as partes e, cumpridas as disposições regimentais aplicáveis, arquivem-se os autos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), o valor previamente estimado da contratação **deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**. Para análise da compatibilidade de preços no caso concreto devem ser observadas, notadamente, as peculiaridades do local de execução do objeto e, em função das quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala, valendo consignar que podem ser considerados os preços constantes de bancos de dados públicos.

Segundo o disposto no § 1º do art. 23, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado no processo licitatório será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros nele estabelecidos. Esses parâmetros, todavia, conforme expressamente consignado no próprio dispositivo, **podem ser adotados de forma combinada ou não**. E, nesse sentido, destaco o previsto no inciso IV do dispositivo: "**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".

Com efeito, conforme o voto do relator, ficou demostrado que a pesquisa de preços fora realizada com ao menos 5 (cinco) fornecedores, pelo que se infere ter sido atendido ao menos um dos parâmetros previstos no diploma legal, o que seria, nos expressos termos da lei, suficiente para avaliar no caso concreto a compatibilidade do preço estimado com o de mercado.

Com essa breve e singela fundamentação, compreendo não haver ilegalidade na pesquisa de preços realizada e, por essa razão, com a devida vênia ao relator, **voto pelo provimento do agravo a fim de permitir a continuidade do certame.**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:
Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:
De acordo com o Relator.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:
Com a vênia do Relator, acompanho a divergência aberta pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:
Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, VENCIDOS OS CONSELHEIROS CLÁUDIO TERRÃO E TELMO PASSARELI.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

* * * * *

jc/rp

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3954886