**PROCESSO : 010880/2021**
**ORIGEM : Tribunal de Contas de Sergipe**
**ASSUNTO : Auditoria de Conformidade**
**RESPONSÁVEL : Carlos Fernandes de Melo Neto**
**ADVOGADO : Não há**
**ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção**
**PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 813/2023**
**RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

**DECISÃO TC Nº 37.528 PRIMEIRA CÂMARA**

**EMENTA:** Auditoria de Conformidade. Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO. Falhas não sanadas. Pela Regularidade com Ressalva. Recomendações. Decisão unânime.

## DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição cameral, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade dos votos, pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Auditoria de Conformidade realizada na Companhia de Saneamento de Sergipe, sob responsabilidade de Carlos Fernandes de Melo Neto, com **Recomendações**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 18 de julho de 2023.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**
Relatora

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

# RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade, realizada no primeiro semestre de 2021, na Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO, sob responsabilidade de Carlos Fernandes de Melo Neto.

Inicialmente, foram enviados os ofícios de requisição de documentos (fls. 27/28). Com o recebimento da papeleta, 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção exarou o Relatório de Auditoria nº 01/2022 (fls. 2.712/2.800), elencando a existência de impropriedades nas licitações efetuadas pela Companhia.

À fl. 2.802 fora exarado o Mandado de Citação n° 36/2022, cuja defesa foi colacionada pelo Responsável às fls. 2.803/2.807.

Com o retorno do feito à 1ª CCI, esta lançou o Relatório nº 03/2022 (fls. 2.810/2.811), opinando pela autuação do feito, com a citação do interessado para exercício do contraditório acerca da permanência dos achados.

Devidamente autuado (fl. 2.813), o gestor foi citado (fl. 2.821), momento em que acostou manifestação, conforme se observa às fls. 2.822/2.924.

Após a análise das alegações de defesa, a CCI apresentou o Relatório nº 05/2022 (fls. 2.929/2.939), concluindo pela Regularidade com Ressalva, com Recomendações.

O membro do Ministério Público de Contas expediu o Parecer nº 813/2023 (fls. 2.943/2.956), opinando pela Irregularidade da Auditoria, sugerindo a aplicação de multa administrativa no montante de R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

# VOTO DA RELATORA

Como dito, tratam os autos sobre a Auditoria de Conformidade, realizada no primeiro semestre de 2021, na Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO, sob responsabilidade de Carlos Fernandes de Melo Neto.

Incialmente, rememoro que este trabalho foi incluído de forma extraordinária no Plano Anual de Auditoria – PAA, do exercício de 2021, nos termos do §7º da Resolução nº 334/2019, visto que o PAA não trouxe a área temática "Licitações e Contratos" para as Coordenadorias Técnicas.

Nos termos da Resolução nº 336/2019, a Auditoria de Conformidade *"(...)objetiva examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial".*

*In casu*, o objetivo foi avaliar a conformidade dos pregões eletrônicos n°s 03, 09, 10 e 23/2021 e Processos Licitatórios nºs 93/2020 e 62/2021. Para tanto, considerando a natureza de sociedade de economia mista, os procedimentos licitatórios foram fiscalizados com base na Lei nº 13.303/2016 e na Lei nº 10.520/2002, bem como no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da DESO (RILC/DESO).

O referencial metodológico da fiscalização se baseou nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), emitidas pelo Instituto Rui Barbosa, recepcionada por esta Corte de Contas, por meio da Resolução TC nº 336/2019.

Com base nas legislações acima mencionadas e seguindo a formatação da Auditoria delineada por este Tribunal, foram encontrados os seguintes apontamentos:

- Ausência de justificativa que comprovasse a necessidade de compra dos insumos (Processos Licitatórios n° 10/2021 e n° 23/2021);
- Insuficiência de justificativa técnica para determinar a necessidade da contratação (Processos Licitatórios n° 93/2020, n° 03/2021, n° 09/2021 e n° 62/2021);
- Ausência de justificativas técnicas para a definição da estimativa ou indicação das quantidades (Processos Licitatórios n° 09/2021, n° 10/2021, n° 23/2021 e n° 62/2021);

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

- Insuficiência de justificativas técnicas para definir a estimativa ou indicação das quantidades (Processos Licitatórios n° 93/2020 e n° 03/2021);
- Inconformidades na pesquisa de preços (Processos Licitatórios n° 93/2020, n° 03/2021, n° 09/2021, n° 10/2021 e n°23/2021);
- Inconformidades na determinação do preço máximo de referência (Processos Licitatórios n° 93/2020, n° 03/2021, n° 09/2021, n° 10/2021 e n° 23/2021);
- Divergência entre as especificações técnicas constantes no termo de referência e as cotações realizadas (Processos Licitatórios n° 09/2021 e n° 10/2021).

Em relação aos 4 (quatro) primeiros apontamentos, em síntese, tratam da ausência ou insuficiência de justificativas técnicas na comprovação da necessidade de compra dos insumos, necessidade da contratação e definição da estimativa ou indicação das quantidades.

Nestes itens, a defesa apontou que os procedimentos para aquisição e serviços da Estatal estão balizados na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento Interno da Instituição, devendo ser afastada a incidência das Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/2022, bem como a obrigatoriedade da realização de estudo técnico.

Pois bem. É por meio do estudo técnico que se identifica a necessidade e quantidade para a aquisição dos produtos, bem como se determina a justificativa para realização da contratação. Ou seja, trata-se de instrumento importantíssimo, porém é considerado acessório e não encontra previsão expressa de sua obrigatoriedade, a despeito da previsão genérica constante no art. 15, “e”, do RILC/DESO[1], mencionada pela CCI oficiante.

Em que pese não ser o caso de estudo técnico, é o caso de aperfeiçoamento da justificativa, conforme prevê o art. 14, parágrafo único, do RILC/DESO. A justificativa não deve ser excessiva nem desnecessária, mas deve ser suficiente para assegurar a tecnicidade e transparência que a norma prevê.

[1] e) juntada ao procedimento do projeto básico, eis que se trata de requisito prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, ou a juntada de termo de referência, quando for o caso, que deverá contar com a realização dos levantamentos, estudos, pesquisas e exames necessários visando a identificação do objeto, prazos, termos e condições mais adequados para sua execução em face da necessidade a ser atendida;

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

A título de exemplo, no Pregão 03/2021, para a aquisição de produtos químicos para tratamento de água, ainda que possa parecer óbvia a necessidade de tais insumos diante do objeto da DESO, entendo que os apontamentos preliminares descritos pela unidade responsável poderiam ser mais claros e objetivos, evitando fragilização no processo de aquisição. Assim, mantenho a falha, ao passo que acompanho as recomendações externadas pela CCI Oficiante.

Avançando na análise, no que tange às inconformidades na pesquisa de preços, apontada pela CCI, o cerne da questão é a ausência de busca por cotação diversificada de preços, a fim de manter a competitividade do processo licitatório, notadamente porque as pesquisas de preços foram realizadas com empresas que já eram fornecedores ou com uma única empresa.

Aqui, ratifico a sugestão trazida pela CCI no sentido de se utilizar a "cesta de preços", procedimento adotado e amplamente discutido nos Tribunais de Contas, conforme Acórdão nº 2704/2021 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU):

> A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo de licitação promovida por empresa estatal não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outras estatais, a fim de se observar o princípio da economicidade e de se evitar operações com sobrepreço (art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016).

Ainda que não seja utilizada atualmente por esta Sociedade de Economia Mista por ausência de previsão no RILC/DESO, a cesta de preços pode vir a ser utilizada com base na jurisprudência firmada pelos Tribunais de Contas brasileiros.

Por fim, quanto às inconformidades na determinação do preço máximo de referência e à divergência entre as especificações técnicas, o gestor não apresentou defesa. Tais apontamentos contrariam a previsão contida no art. 17 do RILC da DESO e art. 31 da Lei 13.303/2015, bem como no art. 15, "f" e art. 21, parágrafo único, do RILC da Companhia, respectivamente.

**Ante o exposto, acompanho o opinativo da CCI oficiante e VOTO pela REGULARIDADE COM RESSALVA da Auditoria de Conformidade, realizada no**

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

**primeiro semestre de 2021, na Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO, sob responsabilidade de Carlos Fernandes de Melo Neto, RECOMENDANDO que nos processos de compras de bens e/ou serviços:**

**- Conste a Justificativa técnica que contenha elementos que demonstrem a real necessidade do órgão, evitando justificativas genéricas, bem como o quantitativo de bens necessários ao funcionamento do órgão, evitando estimativas subestimadas ou superestimadas;**

**- Adote a diversidade das fontes de pesquisa de preços, evitando, assim, distorções dos preços coletados ou até mesmo sobrepreços;**

**- Adote o mapeamento dos preços coletados, identificando a memória de cálculo seguida para determinação do preço máximo a ser licitado, conferindo mais transparência nos processos de contratação;**

**- Evite as divergências entre o termo de referência e as propostas coletadas, de modo a se evitar aquisições distorcidas ou que não reflitam a verdadeira necessidade da instituição.**

**Por fim, DETERMINO o encaminhamento de cópia desta Decisão à 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, atual responsável pela unidade gestora, a fim de que tome as providências que entender cabíveis.**

**Pela Regularidade das Contas, com Recomendações. É como Voto.**

Posto isso, e

**Considerando** a documentação que instrui o processo;

**Considerando** a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

**Considerando** a manifestação do Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 813/2023;

**Considerando** o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

**DECISÃO Nº 37.528**

**Considerando** o que mais consta dos autos,

**DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Cameral, realizada no dia 18 de julho de 2023, por unanimidade de votos, pela REGULARIDADE COM RESSALVA da Auditoria de Conformidade, realizada no primeiro semestre de 2021, na Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO, sob responsabilidade de Carlos Fernandes de Melo Neto, RECOMENDANDO que nos processos de compras de bens e/ou serviços:**

**- Conste a Justificativa técnica que contenha elementos que demonstrem a real necessidade do órgão, evitando justificativas genéricas, bem como o quantitativo de bens necessários ao funcionamento do órgão, evitando estimativas subestimadas ou superestimadas;**

**- Adote a diversidade das fontes de pesquisa de preços, evitando, assim, distorções dos preços coletados ou até mesmo sobrepreços;**

**- Adote o mapeamento dos preços coletados, identificando a memória de cálculo seguida para determinação do preço máximo a ser licitado, conferindo mais transparência nos processos de contratação;**

**- Evite as divergências entre o termo de referência e as propostas coletadas, de modo a se evitar aquisições distorcidas ou que não reflitam a verdadeira necessidade da instituição.**

**Por fim, ENCAMINHE-SE cópia desta Decisão à 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, atual responsável pela unidade gestora, a fim de que tome as providências que entender cabíveis.**

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** (Presidente), **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Relatora) e **Luis Alberto Meneses,** com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.**

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02

**DECISÃO Nº 37.528**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **22 de agosto de 2023.**

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

**ULICES DE ANDRADE FILHO**
Conselheiro Presidente

**SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Conselheira Relatora

Fui presente:

**EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES**
Procurador do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/08/2023 11:30:14
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 17/08/2023 08:45:52
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:35:02