ACÓRDÃO - AC00 - 164/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/14208/2022
PROTOCOLO	: 2201820
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORGUINHO
JURISDICIONADA	: MARCELA RIBEIRO LOPES
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – PREFEITURA MUNICIPAL – EXAME POR AMOSTRAGEM – ATOS PRATICADOS NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES REALIZADAS E CONTRATOS INCLUINDO AS DESPESAS REALIZADAS NO PERÍODO EXAMINADO – ACHADOS – AUSÊNCIA DE PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES – AUSÊNCIA DE NORMAS PARA ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES – AUSÊNCIA DA DEMONSTRAÇÃO DAS TÉCNICAS QUANTITATIVAS ADEQUADAS – AUSÊNCIA DE NORMATIVOS NA ELABORAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO QUADRO CONSOLIDADO DAS MÉDIAS DOS PREÇOS – AUSÊNCIA DE ANÁLISE CRÍTICA DOS ORÇAMENTOS – DESIGNAÇÃO GENÉRICA DOS FISCAIS DE CONTRATOS – AUSÊNCIA DE NORMATIVOS SOBRE A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO – USO INADEQUADO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA GERENCIAMENTO DE FROTA – FRAGILIDADE DO CONTROLE EFETIVO DE ABASTECIMENTOS DE COMBUSTÍVEIS E PEÇAS – FRAGILIDADE DO CONTROLE INTERNO NAS ANÁLISES TÉCNICAS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DOS ACOMPANHAMENTOS REALIZADOS PELO SETOR DOS PROCEDIMENTOS ORIGINÁRIOS DE ATOS LICITATÓRIOS – FRAGILIDADE NA REALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA – DIVERGÊNCIAS ENTRE A RELAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS E OS QUANTITATIVOS APRESENTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO – AUSÊNCIA DAS INFORMAÇÕES DOS CONVÊNIOS – VIOLAÇÃO DAS NORMAS LEGAIS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a irregularidade dos atos administrativos praticados no âmbito das licitações efetivadas e contratos formalizados, em razão dos achados do Relatório de Auditoria de Conformidade, quais sejam: a ausência de Plano Anual de Contratações; ausência de normas que regem a elaboração dos estudos técnicos preliminares e ausência da demonstração das técnicas quantitativas adequadas (arts. 7º, § 4º e 15 da Lei n. 8.666/93); ausência de normativos na elaboração de pesquisa de mercado; ausência de demonstração do quadro consolidado das médias dos preços e ausência de análise crítica dos orçamentos (arts. 15, V, 40, § 2º, II e 43, IV da Lei n. 8.666/93 e Anexo VI da Resolução TCE/MS n. 88/98); designação genérica dos fiscais de contratos, ausência de normativos sobre a fiscalização dos contratos e ausência de relatórios de fiscalização (art. 67 da Lei n. 8.666/93); uso inadequado do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços de gerenciamento de frota, e fragilidade do controle efetivo de abastecimentos de combustíveis e peças (art. 15 da Lei n. 8.666/93); fragilidade do

Controle Interno no que diz respeito às análises técnicas dos processos licitatórios e ausência de documentos comprobatórios dos acompanhamentos realizados pelo setor dos procedimentos originários de atos licitatórios (art. 31 da Constituição Federal e art. 59 da Lei Complementar 101/2000); fragilidade na realização dos procedimentos licitatórios (inobservância às Leis n. 8.666/93, n. 10.520/2002 e n. 4.320/64); e transparência pública – a relação dos processos licitatórios diverge dos quantitativos apresentados pela Administração e ausência das informações dos Convênios firmados pelo Município (Lei n. 12.527/2011); caracterizando infringência às normas legais e regulamentares que regem a matéria, as quais resultam na aplicação de multa à responsável e recomendação ao jurisdicionado.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos administrativos praticados em processos licitatórios realizados no âmbito das licitações efetivadas e contratos formalizados no **exercício de 2022**, incluídas as despesas realizadas, nos meses de janeiro a dezembro na Prefeitura de Corguinho pela responsável, Sra. **Marcela Ribeiro Lopes**, prefeita municipal, em razão das diversas impropriedades identificadas que infringem às normas legais e regulamentares que regem a matéria, especialmente as Leis n. 8.666/93 e n. 10.520/2002, e a Resolução TCE/MS n. 88/2018, com fulcro no art. 194 do RITC/MS; pela **aplicação de multa** no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS** à responsável Sra. Marcela Ribeiro Lopes, pelas irregularidades apuradas na auditoria realizada no período de sua gestão, com fulcro nos arts. 44, I, 45, I, e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, "b", do RITC/MS; pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, do RITC/MS, e comprovação nos autos, sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma LCE n. 160/2012; pela **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias, se já não o fez, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, "b", do RITC/MS, especialmente: **a)** que o Munícipio cumpra as regras dispostas no Decreto Municipal n. 20/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços e/ou crie regulamentos, normativas ou procedimentos internos, no sentido de realizar um Plano Anual de Compras, com a devida antecipação e publicidade, de forma a garantir a participação de todos os órgãos e entidades do Município, evitando o fracionamento das contratações e a realização de diversos procedimentos licitatórios com o mesmo objeto, garantindo economicidade à contratação; **b)** que passe a incluir nos estudos preliminares às suas contratações, de forma cristalina, a demonstração das técnicas de estimação a demonstrar a razoabilidade dos quantitativos estimados, para que passe a observar o art. 7º, § 4º, da Lei n. 8.666/1993 e o princípio do planejamento; **c)** que realize as pesquisas mediante consultas a um

maior número de fontes e fornecedores, a fim de obter preços mais vantajosos e fidedignos aos de mercado, e promova o juízo críticos dos valores pesquisados com elaboração de normativos acerca da realização da pesquisa de mercado; **d)** que passe a anexar nos processos de execução financeira os relatórios de fiscalização do contrato, abordando o cumprimento das cláusulas contratuais pelo contratado, os valores pagos, a avaliação da qualidade dos serviços prestados, inclusive no que tange à eficiência e à economicidade, bem como que normatize a sistemática de fiscalização de contratos. E, ainda, promova cursos preparatórios para os servidores designados para bem executar a atividade de acompanhamento e fiscalização, a fim de que tenham condições efetivas de exercer a fiscalização dos contratos, dando cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei n. 8.666/93; **e)** que reveja a prática de contratar combustível pela via de Registro de Preços, em face de sua natureza permanente e continuada, não se enquadrando nas alíneas permissivas do art. 3º do Decreto n. 7892/2013 c/c o art. 3º do Decreto Municipal n. 20/2003, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito municipal, e que passe a adotar mecanismos formais de controle administrativo para abastecimento; certificar-se de que os processos de execução financeira contenham cópia dos cupons que dão lastro às notas fiscais bem como os relatórios de abastecimento; **f)** que tome as providências necessárias para que a Controladoria Interna atue em todas as etapas dos atos administrativos, inclusive nas fases de execução financeira, de acordo com suas competências e atribuições legais; **g)** observe com maior rigor as normas legais que regem a realização dos procedimentos licitatórios e contratações, em especial a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos n. 14.133/2021, as Leis n. 8.666/93 e n. 10.520/2002, bem como a Lei n. 4.320/64; **h)** aprimore a alimentação de seu Portal da Transparência, no que se refere à publicação das informações sobre os editais de licitações, contratos e despesas no site do Município, assegurando-se de designar formalmente o setor responsável pelo acompanhamento contínuo do atendimento das normas de transparência pública contidas na Lei n. 12.527/2011.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata o presente processo do Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura de Corguinho, que examinou por amostragem os atos praticados no âmbito das licitações efetivadas e contratos formalizados no exercício de 2022, incluídas as despesas realizadas, nos meses de janeiro a dezembro, com fulcro no art. 21, IV, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, constando responsável a Sra. Marcela Ribeiro Lopes, prefeita municipal.

Concluídos os trabalhos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP) apontou no Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 70/2022, fls. 888/922 (peça 23) diversos achados, razão pela qual, em respeito ao direito ao contraditório e à ampla defesa de que trata o art. 5º, LV, da Constituição Federal, procedeu-se a intimação da responsável.

Realizadas as diligências necessárias, o jurisdicionado veio aos autos com justificativas e documentos, a fim de dar atendimento à intimação que lhe foi endereçada e solucionar as pendências sintetizadas no presente Relatório de Auditoria.

Juntadas as justificativas e documentos apresentados, os autos foram submetidos à apreciação dos técnicos da DFLCP, que se manifestaram na Análise ANA - DFLCP - 8041/2023, fls. 971/982 (peça 34) considerando que se tratam de argumentações genéricas e não especificando sobre cada achado, e concluindo que ainda permanecem impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria.

A 3ª Procuradoria de Contas (3ª PRC) exarou seu Parecer PAR – 3ª PRC – 11770/2023, fls. 983/987 (peça 35) opinando pela irregularidade dos atos praticados conforme os achados de auditoria, pela aplicação de multa à responsável e por recomendações que entendeu pertinentes.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Analisadas as peças que instruem os autos, observa-se que o método de exame da auditoria foi por amostragem de documentos e informações solicitadas e disponibilizadas pelo ente, bem como em sites e publicações oficiais, além da comparação com a legislação vigente e jurisprudências pertinentes à matéria. Dentre as contratações não enquadradas na alínea “b” do inciso II do art. 18 da Resolução TCE/MS 88/2018 (de remessa obrigatória), foi selecionada uma amostra para a realização de análise *in loco*.

Com base nas constatações verificadas *in loco* e do exame documental, somada à análise de documentos e demais informações obtidas, a equipe técnica desta Corte apontou diversos achados no órgão relativamente às licitações, contratos e despesas

ocorridas no período inspecionado, razão pela qual, o ordenador de despesas, à época, devidamente intimado, enviou respostas aos questionamentos, bem como documentos a fim de dar suporte às justificativas, porém, remanescem as seguintes falhas e irregularidades:

- ausência de Plano Anual de Contratações no Município;

- ausência de normas que regem a elaboração dos estudos técnicos preliminares e ausência da demonstração das técnicas quantitativas adequadas (arts. 7º, § 4º e 15 da Lei n. 8.666/93);

- ausência de normativos na elaboração de pesquisa de mercado, ausência de demonstração do quadro consolidado das médias dos preços e ausência de análise crítica dos orçamentos (arts. 15, V, 40, § 2º, II e 43, IV da Lei n. 8.666/93 e Anexo VI da Resolução TCE/MS n. 88/98);

- designação genérica dos fiscais de contratos, ausência de normativos sobre a fiscalização dos contratos e ausência de relatórios de fiscalização (art. 67 da Lei n. 8.666/93);

- inadequação do uso do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços de gerenciamento de frota, e fragilidade do controle efetivo de abastecimentos de combustíveis e peças (art. 15 da Lei n. 8.666/93);

- fragilidade do Controle Interno no que diz respeito às análises técnicas dos processos licitatórios e ausência de documentos comprobatórios dos acompanhamentos realizados pelo setor dos procedimentos originários de atos licitatórios (art. 31 da Constituição Federal e art. 59 da Lei Complementar 101/2000);

- fragilidade na realização dos procedimentos licitatórios (inobservância às Leis n. 8.666/93, n. 10.520/2002 e n. 4.320/64);

- transparência pública – a relação dos processos licitatórios diverge dos quantitativos apresentados pela Administração e ausência das informações dos Convênios firmados pelo Município (Lei n. 12.527/2011);

Assim, os achados de auditoria remanescentes demonstram que o Município apresenta fragilidade na realização dos procedimentos licitatórios e contratações, deixando de observar normas legais e regulamentares que regem a matéria, maculando os atos de gestão praticados pelo responsável nas licitações e contratos no período examinado.

Impõe-se à responsável a aplicação da multa regimentalmente prevista, bem como as recomendações propostas pelos técnicos da DFLCP e pela 3ª PRC, para que providencie melhorias a fim de promover as adequações necessárias com o intuito de aperfeiçoar as técnicas de controle e melhorar os atos dos procedimentos licitatórios.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, acolhendo a análise dos técnicos da DFLCP e o parecer ministerial, nos termos do art. 4º, III, “b”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO**:

1. pela **irregularidade** dos atos administrativos praticados em processos licitatórios realizados no âmbito das licitações efetivadas e contratos formalizados no exercício de 2022, incluídas as despesas realizadas, nos meses de janeiro a dezembro na Prefeitura de Corguinho pela responsável, Sra. Marcela Ribeiro Lopes, prefeita municipal, em razão das diversas impropriedades identificadas que infringem às normas legais e regulamentares que regem a matéria, especialmente as Leis n. 8.666/93 e n. 10.520/2002, e a Resolução TCE/MS n. 88/2018, com fulcro no art. 194 do RITC/MS;

2. pela **aplicação de multa** no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS à responsável Sra. Marcela Ribeiro Lopes, pelas irregularidades apuradas na auditoria realizada no período de sua gestão, com fulcro nos arts. 44, I, 45, I, e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, “b”, do RITC/MS;

3. pela **concessão** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, do RITC/MS, e comprovação nos autos, sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma LCE n. 160/2012;

4. pela **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias, se já não o fez, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, “b”, do RITC/MS, especialmente:

- que o Munícipio cumpra as regras dispostas no Decreto Municipal n. 20/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços e/ou crie regulamentos, normativas ou procedimentos internos, no sentido de realizar um Plano Anual de Compras, com a devida antecipação e publicidade, de forma a garantir a participação de todos os órgãos e entidades do Município, evitando o fracionamento das contratações e a realização de diversos procedimentos licitatórios com o mesmo objeto, garantindo economicidade à contratação;

- que passe a incluir nos estudos preliminares às suas contratações, de forma cristalina, a demonstração das técnicas de estimação a demonstrar a razoabilidade dos quantitativos estimados, para que passe a observar o art. 7º, § 4º, da Lei n. 8.666/1993 e o princípio do planejamento;

- que realize as pesquisas mediante consultas a um maior número de fontes e fornecedores, a fim de obter preços mais vantajosos e fidedignos aos de mercado, e promova o juízo críticos dos valores pesquisados com elaboração de normativos acerca da realização da pesquisa de mercado;

- que passe a anexar nos processos de execução financeira os relatórios de fiscalização do contrato, abordando o cumprimento das cláusulas contratuais pelo contratado, os valores pagos, a avaliação da qualidade dos serviços prestados, inclusive no que tange à eficiência e à economicidade, bem como que normatize a sistemática de fiscalização de contratos. E, ainda, promova cursos preparatórios para os servidores designados para bem executar a atividade de acompanhamento e fiscalização, a fim de que tenham condições efetivas de exercer a fiscalização dos contratos, dando cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei n. 8.666/93;

- que reveja a prática de contratar combustível pela via de Registro de Preços, em face de sua natureza permanente e continuada, não se enquadrando nas alíneas permissivas do art. 3º do Decreto n. 7892/2013 c/c o art. 3º do Decreto Municipal n. 20/2003, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito municipal, e que passe a adotar mecanismos formais de controle administrativo para abastecimento; certificar-se de que os processos de execução financeira contenham cópia dos cupons que dão lastro às notas fiscais bem como os relatórios de abastecimento;

- que tome as providências necessárias para que a Controladoria Interna atue em todas as etapas dos atos administrativos, inclusive nas fases de execução financeira, de acordo com suas competências e atribuições legais;

- observe com maior rigor as normas legais que regem a realização dos procedimentos licitatórios e contratações, em especial a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos n. 14.133/2021, as Leis n. 8.666/93 e n. 10.520/2002, bem como a Lei n. 4.320/64;

- aprimore a alimentação de seu Portal da Transparência, no que se refere à publicação das informações sobre os editais de licitações, contratos e despesas no site do Município, assegurando-se de designar formalmente o setor responsável pelo acompanhamento contínuo do atendimento das normas de transparência pública contidas na Lei n. 12.527/2011;

5. pela **intimação** do resultado deste julgamento à interessada e às demais autoridades administrativas competentes, de acordo com o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos administrativos que integram o Relatório de Auditoria de Conformidade, com aplicação de multa e recomendação ao jurisdicionado.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt 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, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Re/ARPlator

MSS/ARP